

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría Profesional en Derecho Penal

**La tensión entre el garantismo penal y el populismo punitivo en el Ecuador**

Daniel Alejandro Salazar Alava

Tutor: Danilo Alberto Caicedo Tapia

Quito, 2026

|                                                                                                                 |                                       |                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional |                                       |                                                                                       |
|                              | Reconocimiento de créditos de la obra |  |
|                                                                                                                 | No comercial                          |                                                                                       |
|                                                                                                                 | Sin obras derivadas                   |                                                                                       |
| Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia                                             |                                       |                                                                                       |



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación**

Yo, Daniel Alejandro Salazar Alava, autor del trabajo intitulado “La tensión entre el garantismo penal y el populismo punitivo en el 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 24 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, 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 marzo de 2026

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

Esta tesis analiza la tensión entre garantismo penal y populismo punitivo en Ecuador entre 2014 y 2025. Sostiene que la respuesta estatal frente a la inseguridad se desplazó desde un modelo constitucional de límites hacia una lógica de excepción normalizada. Aunque la Constitución de 2008 conserva vigencia formal, su eficacia material se debilita por prácticas que vuelven ordinaria la emergencia. Ello afecta gravemente la deliberación democrática, los contrapesos institucionales y el necesario control judicial del sistema.

El estudio demuestra que el sistema penal dejó de operar como última ratio para ser el lenguaje central de la inseguridad. Así, se consolidó un derecho penal simbólico orientado a proyectar “mano dura” sin desarticular eficazmente las economías criminales. Esta expansión se expresa en el endurecimiento de penas, la inflación normativa y la ampliación de tipos penales vagos. Sus efectos son visibles en la saturación judicial, la degradación de decisiones y el uso rutinario de prisión preventiva.

La investigación identifica en el colapso penitenciario uno de los núcleos más críticos de este modelo punitivo. El encarcelamiento masivo sin capacidad institucional no reduce la violencia, sino que la reproduce dentro de los centros. A ello se suma la tendencia a “adultizar” la justicia juvenil y a introducir reformas mediante procedimientos abreviados. El problema no es solo la expansión del castigo, sino la degradación de sus formas de legitimación jurídica.

Finalmente, la tesis concluye que Ecuador carece de una política criminal integral, priorizando una respuesta reactiva y performativa. Frente a ello, propone un retorno operativo al garantismo basado en legalidad estricta, mínima intervención y control judicial. Se deja constancia de que se utilizó inteligencia artificial únicamente para corrección gramatical y adecuación a la norma Chicago-Deusto. Su uso no incidió en la formulación de ideas, argumentos, análisis ni conclusiones de la investigación.

Palabras clave: populismo punitivo, garantismo penal, estado de excepción, derecho público, política criminal, derecho penal del enemigo, conflicto armado interno



A Carlos, mi hijo.

Que la vida te encuentre firme y decidido, pero que sea tu conciencia la que guíe tu  
fuerza y la justicia la que defina tu camino.



## Agradecimientos

A Dios, por permitirme estudiar lo que verdaderamente me apasiona: el derecho penal; y por darme la fortaleza necesaria para sostener este proceso hasta el final.

A mi abuelo, Carlos Salazar, quien fue mi padre y mi guía. Su ejemplo de esfuerzo sigue siendo una brújula silenciosa que orienta mis pasos y una referencia constante en cada meta alcanzada.

A mi esposa, Jessica, por su apoyo incondicional y por acompañarme en cada etapa de este esfuerzo. A mi hijo, Carlos, por su ternura y por aceptar, con la nobleza propia de su infancia, que el estudio y el silencio también formaran parte de nuestra vida cotidiana.

A mi madre, Elena, por el regalo de la vida y por mantener siempre una fe inquebrantable en mí. A mis hermanos, por su presencia; y a mi sobrina Emi, por ser luz.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, mi alma mater, por ser una casa académica que honra el pensamiento crítico y la dignidad, y por sostener un espacio donde el respeto y la igualdad son una práctica cotidiana.

A mi tutor, Danilo, por su guía exigente y generosa. Sus observaciones fueron decisivas para fortalecer este trabajo, y su explicación sobre la reserva de código resultó clave para afinar el análisis de esta tesis.

Finalmente, a mis amigas de la maestría, Paz y Daniela, por la amistad, el apoyo y esas conversaciones que me permitieron mirar el derecho penal desde perspectivas nuevas y más profundas.



## Tabla de contenidos

|                                                                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción.....</b>                                                                                                                  | <b>13</b> |
| <b>Capítulo primero Fundamentos teóricos y contexto del conflicto penal ecuatoriano.....</b>                                              | <b>15</b> |
| 1. Los polos teóricos en disputa .....                                                                                                    | 15        |
| 1.1. El modelo garantista: derecho penal mínimo y límites al poder .....                                                                  | 18        |
| 1.2. El garantismo y la prisión preventiva: la libertad como regla .....                                                                  | 22        |
| 1.3. El populismo punitivo: política del miedo y expansión penal.....                                                                     | 26        |
| 1.4. El populismo punitivo: operación política .....                                                                                      | 28        |
| 1.5. Del miedo al castigo: anatomía y efectos en el sistema democrático .....                                                             | 30        |
| 1.6. Enfoques latinoamericanos sobre el populismo penal .....                                                                             | 32        |
| 1.7. El derecho penal del enemigo: la formalización dogmática de la exclusión.....                                                        | 33        |
| 1.7.1. Entre la demagogia y la técnica: populismo penal vs. derecho penal del enemigo                                                     | 37        |
| 1.7.2. La técnica de la exclusión: el anticipo de punibilidad, la peligrosidad y la definición del enemigo.....                           | 39        |
| <b>2. El "deber ser": El modelo garantista en la Constitución ecuatoriana de 2008.....</b>                                                | <b>40</b> |
| 2.1. ¿Qué manda la Constitución de 2008? El giro antropocéntrico .....                                                                    | 41        |
| 3.4. Evolución de las reformas al COIP por periodos presidenciales (2014-2025) .....                                                      | 48        |
| 3.5. La “matriz” de tendencias legislativas: patrones recurrentes de expansión punitiva                                                   | 49        |
| 3.6. El punto ciego del endurecimiento: consecuencias penitenciarias y fracaso del fin resocializador .....                               | 51        |
| 3.7. El “híbrido peligroso”: la colisión entre la tendencia punitiva y el modelo constitucional .....                                     | 52        |
| 3.8. Justificación del periodo de análisis (2014–2025) .....                                                                              | 54        |
| <b>Capítulo segundo Análisis crítico de la deriva punitiva y sus consecuencias.....</b>                                                   | <b>56</b> |
| 1. Identificación de elementos de populismo punitivo en las reformas penales recientes                                                    | 57        |
| 1.1. El periodo de Rafael Correa: la génesis de la unificación punitiva (2014–2017) .....                                                 | 58        |
| 1.1.2. La gestión de Lenín Moreno: De la ruptura política a la condicionalidad económica (2017-2021).....                                 | 63        |
| 1.1.3. El periodo de Guillermo Lasso: institucionalidad debilitada y respuesta simbólica (2021-2023).....                                 | 66        |
| 1.1.4. La administración de Daniel Noboa: excepción permanente y COIP como herramienta de impacto, no de técnica (2023-Presente) .....    | 68        |
| 1.1.4.1. La Ley Orgánica de Solidaridad Nacional: La instrumentalización de la urgencia fiscal como mecanismo de expansión punitiva ..... | 70        |

|          |                                                                                                                                            |     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1.4.2. | La Ley Orgánica de Inteligencia: La arquitectura de la vigilancia y el debilitamiento de la reserva judicial en materia de seguridad ..... | 72  |
| 1.1.4.3. | La Ley de Integridad Pública: La construcción de una gobernanza de la excepción bajo la narrativa de la transparencia .....                | 75  |
| 1.2.     | Análisis dogmático de la normativa que vulnera el garantismo .....                                                                         | 77  |
| 1.2.1.   | La quiebra del principio de proporcionalidad y la jerarquía de bienes jurídicos...                                                         | 78  |
| 1.2.2.   | La expansión de tipos penales abiertos y la afectación a la taxatividad .....                                                              | 80  |
| 1.2.3.   | La desnaturalización de la prisión preventiva y el debido proceso .....                                                                    | 82  |
| 1.2.4.   | El retroceso en la justicia especializada de adolescentes.....                                                                             | 84  |
| 1.3.     | Tensión con los principios de mínima intervención y proporcionalidad.....                                                                  | 86  |
| 1.4.     | Casos paradigmáticos: la inconstitucionalidad de las leyes de Integridad Pública, Solidaridad Nacional e Inteligencia .....                | 88  |
| 1. 4.1.  | La “hoja de ruta”: un plan de seguridad reactivo con estética de política criminal<br>95                                                   |     |
| 1.5.     | La reserva de código como límite al populismo punitivo: la propuesta de Ferrajoli frente al modelo de Daniel Noboa .....                   | 99  |
|          | Conclusiones .....                                                                                                                         | 102 |
|          | Bibliografía .....                                                                                                                         | 104 |

## Introducción

La modernidad jurídica se levantó sobre una promesa sencilla: el derecho penal debía limitar el poder del Estado, no ampliarlo. De la Ilustración al garantismo contemporáneo, su núcleo ha sido contener el *ius puniendi* mediante legalidad estricta, debido proceso y proporcionalidad. En el Ecuador posterior a la Constitución de 2008, sin embargo, se advierte una deriva que la teoría política suele describir como normalización de la excepción. La seguridad se invoca como urgencia y el castigo empieza a operar como mensaje político antes que como respuesta racional.

En este marco, la teoría crítica y la criminología latinoamericana han insistido en que el poder punitivo no actúa como un protector neutral de bienes jurídicos. Funciona, más bien, como un dispositivo selectivo que administra exclusiones y organiza el miedo. En contextos atravesados por crimen organizado y violencia sostenida, se vuelve necesario mirar con cuidado cómo se legitiman reformas que desplazan el debate técnico y lo reemplazan por la lógica de la emergencia. Esta investigación se ubica en esa tensión: el choque entre el proyecto garantista y una política criminal expansiva que promete control inmediato.

El problema central consiste en determinar si el recurso sistemático a la excepcionalidad visible en decretos de *conflicto armado interno* y en leyes tramitadas como urgencia económica ha producido una mutación material del constitucionalismo penal. La Constitución permanece formalmente vigente, pero su eficacia se erosiona cuando las garantías pasan a leerse como estorbos operativos. ¿Qué queda del Estado constitucional cuando la excepción se vuelve práctica ordinaria? En esa zona aparecen “*agujeros grises*” de legalidad: hay norma, pero el control judicial pierde fuerza.

Para ordenar el análisis, el primer capítulo trabaja el contraste entre el deber ser y el ser del sistema penal ecuatoriano. Se examina el COIP, desde su génesis en 2014, como un cuerpo de doble registro: principialista en su redacción y crecientemente efficientista en su uso institucional. También se estudia cómo el lenguaje de la emergencia reconfigura el sentido común jurídico y vuelve *razonable* lo que, desde la Constitución, debería ser excepcional. El capítulo se apoya en discusiones sobre legalidad en crisis y en la exigencia de validez material del castigo.

El segundo capítulo aborda, desde la dogmática y la jurisprudencia, la praxis legislativa reciente a partir de leyes como Solidaridad Nacional, Inteligencia e Integridad

Pública. Se evalúa cómo el trámite acelerado puede operar como atajo de reforma penal y qué tensiones genera con proporcionalidad, taxatividad y justicia juvenil. En ese punto, la Corte Constitucional aparece como dique institucional, aunque con límites reales frente a una gobernanza punitiva de alta rentabilidad simbólica. El cierre plantea la necesidad de recuperar legalidad estricta y mínima intervención para impedir que la excepción termine por consolidarse como regla en el Estado ecuatoriano.

Finalmente, cabe precisar que, para la revisión de estilo, corrección gramatical y optimización de la fluidez narrativa del presente texto, se contó con el apoyo de herramientas de inteligencia artificial. No obstante, se deja constancia de que el desarrollo conceptual, el análisis dogmático, la estructura argumentativa y las conclusiones derivadas de esta investigación son de autoría exclusiva del suscrito, manteniendo el rigor intelectual y la responsabilidad académica exigidos por este programa de maestría.

## Capítulo primero

### Fundamentos teóricos y contexto del conflicto penal ecuatoriano

Para comprender la crisis actual del sistema penal ecuatoriano, es indispensable analizar los dos paradigmas que se encuentran en tensión. Por un lado, el garantismo penal, que constituye el fundamento dogmático y constitucional del Estado de derechos (el ‘deber ser’); y por otro, el populismo punitivo, que describe la dinámica política y legislativa reactiva frente a la inseguridad (el ‘ser’). Este capítulo explora estos polos teóricos y recorre el contexto histórico y normativo que ha llevado a su colisión en el Ecuador reciente.

#### 1. Los polos teóricos en disputa

El debate penal contemporáneo no es monolítico. Está atravesado por una tensión de fondo entre dos racionalidades opuestas sobre el castigo y el rol del Estado. De un lado, el garantismo concibe el derecho penal como un sistema de límites: racionaliza el ius puniendi, reduce la violencia estatal y protege la libertad mediante legalidad estricta, debido proceso y proporcionalidad. Del otro, el populismo punitivo convierte al derecho penal en herramienta de gobierno: capitaliza el miedo, promete seguridad por vía de endurecimiento y expande el poder punitivo debilitando los frenos garantistas.

Antes de contraponer ambos polos, es necesario fijar una premisa epistemológica que ordena toda esta investigación: el delito no es un *dato* natural, prejurídico e inmutable. Es, en sentido fuerte, un constructo social y jurídico. La criminología crítica<sup>1</sup> ha insistido en que la definición de qué conductas cuentan como delito depende de una decisión política, situada históricamente, atravesada por relaciones de poder y por demandas sociales de castigo. Dicho de otro modo: el Derecho penal no solo reacciona frente a una realidad criminal dada, también la selecciona, la nombra y la distribuye.

En el plano positivo, el propio COIP en el art. 18,<sup>2</sup> fija la puerta de entrada al sistema penal al definir la infracción penal como *conducta típica, antijurídica y culpable*

---

<sup>1</sup> Paradigma criminológico que desplaza el análisis de las causas individuales del delito hacia el estudio de los procesos de criminalización. Sostiene que el derecho penal y sus agencias de control no operan de forma neutral, sino como dispositivos políticos de control social orientados a reproducir y legitimar las estructuras de poder y desigualdad socioeconómica existentes.

<sup>2</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 18.

cuya sanción está prevista en el Código. Esta fórmula delimita cuándo el Estado puede activar legítimamente el *ius puniendi*, pero también muestra que el *delito* no es un dato natural: es una categoría normativa construida que incorpora una teoría del hecho punible (*tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad*) y fija umbrales de imputación. Por eso, el análisis se moverá en dos planos: la criminalización como proceso político-social (criminología crítica) y la infracción penal como categoría jurídico-positiva que debe operar como filtro de contención frente a la expansión punitiva (*dogmática y garantías*).

Desde esta perspectiva, Alessandro Baratta sostiene que el sistema penal no reacciona frente al delito de manera igualitaria: lo produce y lo distribuye mediante procesos de criminalización primaria y secundaria.<sup>3</sup> El delito no es un dato “natural” que el derecho se limita a registrar, sino una categoría construida por decisiones normativas y por prácticas institucionales de control. Con ello, Baratta se separa tanto de la concepción clásica que trataba el delito como entidad jurídico-abstracta y descontextualizada, como del positivismo que lo explicaba por determinismos biológicos o antropológicos. En su lugar, lo criminal se entiende como un constructo social: su “*esencia*” no es ontológica, sino definitoria y política.<sup>4</sup>

Bajo el *labelling approach*,<sup>5</sup> el carácter criminal de una conducta no reside en una cualidad intrínseca del acto, sino en la atribución de una etiqueta por parte de la ley y de las agencias de control. Primero, la ley selecciona qué comportamientos serán delito, esto es, la criminalización primaria.<sup>6</sup> Luego, la policía, la fiscalía y los jueces determinan a quiénes se les aplica efectivamente esa definición, es decir, la criminalización secundaria. La consecuencia es estructural: el derecho penal opera como un dispositivo de reproducción de desigualdades. Persigue con mayor intensidad los comportamientos típicos o visibles de los sectores subalternos, mientras reduce, neutraliza o invisibiliza las

---

<sup>3</sup> Zaffaroni, *La Cuestión Criminal*.

<sup>4</sup> Alessandro Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico-penal*, trad. Álvaro Búnster (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004), 29.

<sup>5</sup> Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, 83. El *labeling approach* o teoría del etiquetamiento postula que la desviación no es una cualidad intrínseca del acto, sino un constructo derivado de la reacción social y la aplicación de etiquetas por parte de grupos con poder. Popularizado por Howard Becker en su obra *Outsiders*, este enfoque desplaza el análisis criminológico desde la etiología del delito hacia las agencias de control (policía, jueces) y su capacidad para definir al 'desviado'. Bajo esta premisa, Edwin Lemert distingue entre la desviación primaria (acto inicial) y la secundaria, entendida esta última como la internalización del estigma y la reconfiguración de la identidad del sujeto ante la exclusión social, lo que a menudo deriva en una 'profecía autocumplida' que refuerza la conducta que el sistema pretendía controlar.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 99. La nota 28. En este apartado, el autor define la ilicitud penal o delito como el producto de la criminalización primaria, es decir, de la actividad legislativa que califica ciertos comportamientos como tales. Esta precisión técnica es crucial para distinguir el hecho legalmente prohibido de la criminalidad, la cual surge única.

infracciones vinculadas a los grupos dominantes. La selectividad no es un “error” del sistema: es una de sus regularidades.

Complementariamente, Raúl Zaffaroni<sup>7</sup> propone un desplazamiento metodológico: el foco deja de estar en supuestas causas naturales del delito y se ubica en los procesos de construcción social de la criminalidad. En esta clave, el delito no tiene una esencia previa en la realidad, sino que emerge cuando el poder político decide criminalizar primariamente, esto es, cuando el legislador define una conducta como prohibida y la inserta en el catálogo penal. Esa decisión no es neutra: responde a correlaciones de fuerza, agendas públicas y, con frecuencia, a necesidades de control.

Este proceso se potencia con la criminología mediática, que no describe la criminalidad, sino que la organiza narrativamente para producir miedo, orientar la indignación y legitimar respuestas punitivas expansivas. Allí se fabrica la figura del enemigo o del chivo expiatorio como objeto privilegiado de persecución, de modo que el castigo opera como mensaje tranquilizador antes que como solución estructural: castigar comunica, aunque no resuelva.

La construcción se completa mediante la criminalización secundaria, en la que actúan las agencias de control al seleccionar, entre múltiples infracciones posibles, a los sujetos efectivamente perseguidos. La selección suele recaer sobre perfiles estereotipados de marginalidad, reforzando un sesgo estructural: no se castiga al que delinque,<sup>8</sup> sino al que es más capturable, más visible y menos defendible. Así, el sistema penal no funciona como espejo del delito real, sino como máquina de selección social.

Con esta premisa, la dogmática deja de ser un ejercicio neutro de clasificación: se vuelve un dispositivo de contención. Frente a un poder punitivo que puede operar con impulsos de irracionalidad y con incentivos de espectacularidad, la teoría del delito cumple una función política de garantía. Su tarea no es embellecer el castigo ni ofrecer coartadas de legitimación, sino actuar como filtro: exigir tipicidad estricta, antijuridicidad y culpabilidad probada, con estándares altos de imputación y prueba. Cuando la dogmática renuncia a ese rol, el proceso penal se degrada en administración de sospechas.

---

<sup>7</sup> Eugenio Raúl Zaffaroni, *La cuestión criminal* (Buenos Aires: Planeta, 2011), 161, 165, 216. El autor analiza el etiquetamiento y la criminalización primaria como actos políticos que construyen el delito. Sostiene que la realidad social es influenciada por la criminología mediática, la cual difunde una percepción de inseguridad para legitimar el control punitivo, con total independencia de la evidencia estadística o la naturaleza real de las conductas criminales.

<sup>8</sup> Eugenio Raúl Zaffaroni, *La cuestión criminal*, 296. Sostiene que el sistema penal selecciona a las personas que encajan en el estereotipo creado previamente por la criminalización primaria y los medios, completando así el proceso de construcción del delincuente a través de la criminalización secundaria.

En ese sentido, la dogmática jurídica se justifica como dique de contención frente a la expansión del poder estatal, precisamente porque el derecho penal afecta el núcleo más sensible de la libertad. No se trata de negar la reacción frente a la violencia, sino de impedir que el Estado convierta el miedo en método y la excepción en regla. Sobre esta base se entiende la disputa central del capítulo: el garantismo como racionalidad de límites frente al populismo punitivo como racionalidad de expansión. Con ese marco, corresponde desarrollar el primer polo teórico.

### **1.1. El modelo garantista: derecho penal mínimo y límites al poder**

El garantismo penal, sistematizado por Luigi Ferrajoli,<sup>9</sup> se apoya en una tradición intelectual que hunde sus raíces en la Ilustración europea, particularmente en la obra de Cesare Beccaria. Fue en ese contexto donde se cuestionó por primera vez la concepción del poder punitivo como una facultad absoluta, de origen divino o soberano, para afirmarlo como una potestad estrictamente limitada por la ley y por la necesidad social.

Este desplazamiento teórico supuso una transformación decisiva del paradigma penal, al sustituir la lógica del castigo arbitrario por un modelo orientado a la racionalidad jurídica y al control del poder. En la medida en que el individuo deja de ser súbdito y pasa a ser reconocido como ciudadano portador de derechos frente al Estado, el concepto mismo de garantía adquiere sentido como límite normativo al ejercicio del *ius puniendi*.

Aunque el garantismo penal se sistematiza formalmente como una teoría jurídica en la segunda mitad del siglo XX, principalmente a partir de la obra de Luigi Ferrajoli,<sup>10</sup> sus fundamentos no aparecen de manera abrupta ni aislada. Se trata, más bien, de la reelaboración crítica y contemporánea de una tradición intelectual previa, orientada a limitar el ejercicio del poder punitivo del Estado mediante reglas racionales, previsibles y jurídicamente exigibles.

En este sentido, el garantismo no constituye una ruptura con la historia del derecho penal, sino la sedimentación crítica de un legado ilustrado y liberal que es reorganizado normativamente frente a las exigencias del poder punitivo moderno. Las raíces históricas de esta tradición se encuentran en la Ilustración penal del siglo XVIII, especialmente en

---

<sup>9</sup> Luigi Ferrajoli, *Garantismo penal*, trad. Mauricio Martínez (Ciudad de México: UNAM, 2006), 3-9; Miguel Carbonell, “Presentación: La teoría garantista de Luigi Ferrajoli”, en *Garantismo: Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, ed. Miguel Carbonell y Pedro Salazar (Ciudad de México: UNAM, 2006).

<sup>10</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez et al. (Madrid: Trotta, 2004). Esta obra sistematiza la tradición ilustrada de Locke, Montesquieu y Beccaria. Al respecto, véase Miguel Carbonell, “Presentación”, 4-5.

las ideas desarrolladas por Pietro Verri y Cesare Beccaria en el seno de la *Accademia dei Pugni*, en Milán.

Ambos autores reaccionaron frente a un sistema penal caracterizado por la arbitrariedad judicial, la crueldad de las penas y el uso sistemático de la tortura como medio probatorio. Su crítica se dirigía contra un derecho penal concebido como instrumento de dominación y miedo, proponiendo, en su lugar, un modelo fundado en la ley, la racionalidad y la utilidad social del castigo.

En particular, Beccaria, en su obra *Tratado de los delitos y las penas*<sup>11</sup> cuya publicación en 1764 marca el punto de partida del pensamiento garantista moderno formuló principios que hoy resultan centrales para el sistema penal, como la legalidad estricta, la proporcionalidad entre delito y pena, la presunción de inocencia y el rechazo de la tortura y de la pena de muerte, Verri, por su parte, profundizó la crítica al proceso penal inquisitivo y a la violencia institucional en *Observaciones sobre la tortura*.<sup>12</sup>

En dicha obra, Verri mostró cómo la coacción probatoria y el castigo anticipado erosionaban cualquier noción mínima de justicia. Estas ideas no conformaban aún una teoría sistemática de garantías, pero establecieron el presupuesto filosófico de un derecho penal limitado. El término “garantismo” tampoco nació en el ámbito jurídico penal; fue utilizado en el siglo XIX por Charles Fourier para referirse a una etapa de protección social.

Sin embargo, su resignificación normativa se produce recién en el siglo XX, cuando pasa a designar un modelo que concibe los derechos fundamentales como límites jurídicos al poder, y no como simples concesiones políticas. Esta evolución conceptual explica por qué el garantismo moderno trasciende el ámbito penal y se proyecta hacia una concepción más amplia del derecho, sirviendo de base para la definición contemporánea que ofrece la doctrina.

Siguiendo esta línea de pensamiento, Luigi Ferrajoli define el garantismo penal como un modelo jurídico-político orientado a limitar el poder punitivo del Estado

---

<sup>11</sup> Cesare Beccaria, *Tratado de los delitos y de las penas* (Buenos Aires: Heliasta, 1993). Obra fundacional del pensamiento penal moderno donde Beccaria establece la necesidad de que las penas sean proporcionales y dictadas exclusivamente por la ley. Su tesis central postula que el fin de las penas no es el tormento del reo, sino la prevención de nuevos delitos y la seguridad del pacto social, sentando las bases del principio de legalidad y la utilidad de la pena como límites infranqueables al arbitrio soberano

<sup>12</sup> Pietro Verri, *Observaciones sobre la tortura*, vol. 9 (Buenos Aires: Hammurabi, 2012). Este estudio fundamental de la Ilustración penal dismantela la legitimidad de la tortura no solo por su crueldad, sino por su inutilidad técnica como medio para alcanzar la verdad. Verri expone cómo la violencia institucional y el castigo anticipado erosionan el concepto de justicia, estableciendo uno de los primeros precedentes para el control de la arbitrariedad procesal y la protección de la integridad física del procesado.

mediante un sistema de garantías sustanciales y procesales. Este modelo se vincula con la noción de derecho penal mínimo, entendido como un sistema de intervención excepcional, necesario y sometido a controles estrictos. En sus palabras, “el garantismo penal se corresponde con la noción de un derecho penal mínimo, que intenta poner fuertes y rígidos límites a la actuación del poder punitivo del Estado”.<sup>13</sup>

Para operar en términos normativos, el garantismo se estructura mediante un conjunto de límites exigibles, denominados garantías. Ferrajoli precisa que una garantía es “toda obligación correspondiente a un derecho subjetivo”,<sup>14</sup> entendido este como expectativa jurídica positiva (de prestación) o negativa (de no lesión). La consecuencia es clara: los límites al poder punitivo no se agotan en consideraciones morales, sino que se traducen en obligaciones jurídicas frente a las personas sometidas al sistema penal.

Para articular estas condiciones de validez, Luigi Ferrajoli sistematiza diez axiomas fundamentales que constituyen la herencia del pensamiento penal liberal e ilustrado. Este esquema, El Sistema Garantista (SG)<sup>15</sup> no pretende la creación de nuevas reglas, sino la organización lógica de barreras sucesivas frente a la arbitrariedad punitiva. En conjunto, estos principios delimitan los presupuestos necesarios para que el castigo pueda considerarse jurídicamente válido:

1. *Nulla poena sine crimine* (retributividad): no hay pena sin delito.
2. *Nullum crimen sine lege* (legalidad): no hay delito sin ley previa.
3. *Nulla lex poenalis sine necessitate* (necesidad): no hay ley penal sin necesidad.
4. *Nulla necessitas sine iniuria* (lesividad): no hay necesidad sin daño.
5. *Nulla iniuria sine actione* (materialidad): no hay daño sin acción.
6. *Nulla actio sine culpa* (culpabilidad): no hay acción sin culpa.
7. *Nulla culpa sine iudicio* (jurisdiccionalidad): no hay culpa sin juicio.
8. *Nullum iudicium sine accusatione* (acusatorio): no hay juicio sin acusación.
9. *Nulla accusatio sine probatione* (carga de la prueba): no hay acusación sin prueba.
10. *Nulla probatio sine defensione* (contradicción): no hay prueba sin defensa.

La falta de cualquiera de estos eslabones compromete la validez del castigo y obliga a revisar la legitimidad de la intervención penal. En el caso ecuatoriano, este marco

---

<sup>13</sup> Ferrajoli, *Garantismo penal*, 6.

<sup>14</sup> Luigi Ferrajoli, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías* (Madrid: Trotta, 2016), 29.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, 93.

servirá como parámetro para identificar, más adelante, los puntos de fricción entre el diseño garantista y determinadas decisiones normativas y prácticas que afectan, en particular, la necesidad, la lesividad y la jurisdiccionalidad.

En el contexto jurídico nacional, Ramiro Ávila Santamaría profundiza esta concepción aclarando, en primera instancia, lo que el garantismo *no* es: no constituye una herramienta de impunidad ni una defensa corporativa de la delincuencia, como suele argumentar la retórica del populismo punitivo. Por el contrario, el autor sostiene que “el garantismo no defiende a delincuentes, defiende a todas las personas sin distinción, sean o no sospechosas o acusadas de un delito”.<sup>16</sup>

Bajo esta lógica, las garantías no deben entenderse como un obstáculo burocrático que sacrifica la eficiencia, sino como un mecanismo cuyo objetivo es “evitar que cualquier persona que no ha hecho nada malo sea enjuiciada injustamente y peor aún condenada”, velando además porque quienes han delinquido “*sean tratados como seres humanos*”. En suma, el garantismo es una condición *sine qua non* de validez del sistema; sin él, la justicia penal se despoja de su legitimidad democrática para reducirse a un mero acto de fuerza bruta.

Para Ávila, siguiendo la estela de Ferrajoli, el garantismo se define esencialmente como la *ley del más débil*.<sup>17</sup> Es un sistema de vínculos y límites diseñado para proteger a quien se encuentra en situación de vulnerabilidad frente al ejercicio del poder. Esta protección opera en tres niveles: protege a la víctima frente a la violencia del delito, protege al procesado frente a la arbitrariedad del proceso penal, y protege al condenado frente a la violencia de la institución carcelaria. Así, el garantismo no es parcializado, sino que asegura que en ninguna etapa del conflicto penal prevalezca la ley del más fuerte.

A la luz de lo expuesto, para esta investigación el garantismo penal no se concibe únicamente como una teoría jurídica, sino como una toma de posición ética y política frente al ejercicio del poder punitivo. Desde su lógica interna, se configura como la ley del más débil: el conjunto de límites que el derecho impone para proteger a la persona frente a la fuerza del Estado en el momento en que esta se manifiesta con mayor intensidad.

---

<sup>16</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *La (in)justicia penal en la democracia constitucional de derechos: Una mirada desde el garantismo penal* (Quito: Ediciones Legales, 2013), 43.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, 48. El autor suscribe la tesis de Ferrajoli sobre el garantismo como minimización de la violencia y ley del más débil, orientada a la tutela de derechos de todos los intervinientes. Provee criterios de crítica para deslegitimar instituciones punitivas. Se usa como base técnica *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (Madrid: Trotta, 2014).

No se trata de indulgencia ni de negación del castigo, sino de la afirmación de que incluso frente al delito el individuo conserva su condición de sujeto de derechos. Ser garantista implica asumir que la seguridad jurídica consiste, ante todo, en el derecho a no ser sometido a la arbitrariedad, y que la lucha contra el crimen solo es legítima cuando se desarrolla bajo el imperio estricto de la ley y la razón. Desde esta premisa, resulta inevitable interrogarse por el lugar que ocupan las medidas cautelares personales y, en particular, la prisión preventiva dentro de un modelo que proclama la libertad como regla y la privación de libertad como excepción.

## **1.2. El garantismo y la prisión preventiva: la libertad como regla**

En el Ecuador contemporáneo, la escalada de violencia criminal ha corrido paralela a un deterioro evidente del debate técnico-jurídico, hasta el punto de que el discurso penal comienza a confundirse con consignas políticas. En este escenario de crisis real, el poder ejecutivo ha optado por capitalizar el miedo ciudadano mediante respuestas simplificadoras que reducen la complejidad del fenómeno criminal a fórmulas punitivas inmediatas. La seguridad se presenta, así como un problema exclusivamente penal, desligado de análisis estructurales o jurídicos rigurosos.

Esta lógica de instrumentalización política del derecho penal encuentra en la gestión de Daniel Noboa un escenario ejemplificativo, mas no excepcional, dentro de la historia política reciente del país. Al igual que en administraciones previas donde se utilizó la norma penal como un dispositivo de legitimación ante crisis de seguridad, Noboa convocó a la consulta popular y posterior Asamblea Constituyente de 2025 mediante el *Decreto Ejecutivo No. 148*.<sup>18</sup> Esta iniciativa se sustentó en la premisa de que el diseño garantista de la Constitución de 2008 constituye un obstáculo para la eficiencia estatal en el combate al crimen.

Los debates públicos en torno a dicha convocatoria, protagonizados por voceros como Andrés Castillo<sup>19</sup> e Inés Alarcón, revelan una lectura reducida del derecho penal

---

<sup>18</sup> Ecuador, *Decreto Ejecutivo n.º 148*, Registro Oficial, Cuarto Suplemento n.º 129, 22 de septiembre de 2025. Mediante el cual convoca a una Consulta Popular para decidir la conformación de una Asamblea Constituyente. Esta convocatoria tiene como objetivo la redacción de una nueva Constitución y se acompaña de un estatuto específico que regula la elección, composición y operatividad de dicho órgano constituyente.

<sup>19</sup> Fm Mundo Live, Fausto Yezpe “Ecuador a las urnas, el ‘Sí’ y el ‘No’ en debate” (Andrés Castillo y Jahiren Noriega), video de YouTube, 10 de noviembre 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=02JbS3noYro>. Respecto a la postura del asambleísta Andrés Castillo en la entrevista analizada, se observa una adhesión explícita a la lógica del populismo punitivo, donde el derecho penal es reducido a una herramienta de gestión política reactiva. Su afirmación central, sintetizada en la máxima “el delincuente que delinque se va preso, se acabó”, constituye una claudicación del principio

donde la prisión preventiva deja de ser una medida excepcional para convertirse en una respuesta automática. Por un lado, la postura de Castillo sintetiza la máxima del populismo punitivo al afirmar que “el delincuente que delinque se va preso, se acabó”, promoviendo una expansión simbólica del derecho que sacrifica la presunción de inocencia.

Por otro lado, la defensa de la Constituyente por parte de Alarcón<sup>20</sup> como un imperativo para refundar un Estado “obsoleto” colisiona con críticas técnicas, como las de Mauro Andino, quien advierte que este recurso no busca una mejora en la arquitectura de derechos, sino una peligrosa concentración de poder y una regresividad en las garantías fundamentales. Esta dicotomía confirma que la convocatoria de 2025 no es un evento aislado, sino el uso de la *crisis de eficacia* del sistema para proponer salidas constitucionales que apelan a una democracia plebiscitaria por encima del rigor normativo.

En ese marco, el razonamiento jurídico es desplazado por una narrativa de eficacia inmediata. Desde esta perspectiva, se critica que la Constitución consagre la prisión preventiva como ultima ratio, calificando esta garantía como un mecanismo que “permite evadir la justicia”. La consigna “el delincuente que delinque se va preso, se acabó” sintetiza esta renuncia a la racionalidad jurídica y evidencia un desconocimiento preocupante de la tradición penal ilustrada.

---

de presunción de inocencia (art. 76.2 CRE) y de la excepcionalidad de la prisión preventiva. Desde un análisis dogmático, esta postura promueve lo que Silva Sánchez denomina una "expansión del derecho penal" de carácter simbólico, que busca calmar la alarma social mediante el automatismo punitivo, sacrificando el juicio de necesidad y proporcionalidad de las medidas cautelares. Al proponer la reforma constitucional para “evitar la interpretación” garantista, Castillo aboga por un modelo de derecho penal de Acto despojado de garantías, donde la seguridad ciudadana se presenta falsamente como un valor absoluto contrapuesto a los derechos fundamentales, ignorando que, en un Estado constitucional de derechos y justicia, la eficiencia del ius puniendi es nula si carece de validez normativa y respeto al debido proceso.

<sup>20</sup> Primera Plana ECU Fabricio Vela, “*Rumbo a la consulta popular y referéndum 10/11/2025*”, Inés Alarcón y Mauro Andino video de YouTube, 10 de noviembre de 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=CXsKebVITv4>. En el debate analizado, se evidencia una colisión de paradigmas constitucionales. Mientras Inés Alarcón defiende la Asamblea Constituyente de 2025 como un imperativo político para refundar un Estado que considera obsoleto frente al crimen organizado, Mauro Andino sostiene una crítica fundamentada en la rigidez constitucional y el principio de no regresividad. Andino argumenta que la convocatoria a una Constituyente bajo la administración de Daniel Noboa no busca una mejora en la arquitectura de derechos, sino una concentración de poder que pone en riesgo el núcleo duro de garantías alcanzado en 2008. Desde una perspectiva dogmática, el contraste es revelador: Alarcón apela a una soberanía popular ilimitada (democracia plebiscitaria) para justificar la excepción, mientras que Andino advierte sobre el fraude a la Constitución, señalando que la inseguridad no es un déficit normativo sino de gestión pública. Esta dicotomía confirma la tesis de esta investigación sobre cómo el populismo punitivo utiliza la crisis de eficacia del sistema para proponer salidas constitucionales que, en palabras de Andino, podrían derivar en un retroceso histórico en la protección de derechos fundamentales y laborales.

Ya Beccaria advertía que “un hombre no puede ser llamado reo antes de la sentencia”,<sup>21</sup> mientras que Pietro Verri describía la prisión preventiva como una forma de tortura anticipada. Recordar estas advertencias no responde a un ejercicio histórico, sino a una exigencia dogmática vigente: cuando se elimina la discrecionalidad judicial y el análisis caso a caso, el proceso penal deja de ser un mecanismo de juzgamiento para convertirse en un sistema de encierro preventivo, guiado más por el temor social que por los principios del Estado constitucional de derechos.

Un ejemplo especialmente útil para comprender el alcance del garantismo penal es, precisamente, el tratamiento de la prisión preventiva. Desde esta perspectiva, la medida cautelar solo se justifica como último recurso, cuando resulte estrictamente necesaria para asegurar los fines del proceso, en particular evitar la fuga o el entorpecimiento probatorio. La regla es simple y no admite atajos: la cautelaridad no puede reemplazar al juicio.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 8-20-CN/21,<sup>22</sup> declaró inconstitucional la prohibición de sustituir la prisión preventiva en delitos con penas superiores a cinco años, al señalar que esta medida solo puede imponerse cuando conserve un fundamento constitucional válido y no puede transformarse en una decisión automática o irrestricta. Este criterio jurisprudencial fue reforzado y dotado de un sustento filosófico más profundo a través del voto concurrente del profesor Ramiro Ávila Santamaría.

En su argumentación, el magistrado sostuvo que, conforme a los principios del derecho penal mínimo, la presunción de inocencia y la excepcionalidad de las medidas cautelares, la regla general debe ser que las personas procesadas penalmente enfrenten el proceso en libertad, salvo que exista una justificación fáctica y jurídica estricta que legitime su restricción. En la misma línea, desde la teoría garantista, Luigi Ferrajoli

---

<sup>21</sup> Cesare Beccaria, *Tratado de los delitos y de las penas*, 40.

<sup>22</sup>Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Caso n.º 8-20-CN/21*, 27 de octubre de 2021, párrs. 60, 62 y 68. En esta decisión, el Pleno de la Corte desarrolla el estándar de excepcionalidad de la prisión preventiva frente a la automatización legislativa. En el párrafo 62, la magistratura advierte que supeditar la sustitución de la medida únicamente a la gravedad de la pena “implica una aplicación automática de la medida que no considera las circunstancias particulares del caso ni la existencia de un riesgo procesal real”. Asimismo, el párrafo 60 enfatiza la dimensión teleológica de la cautela penal, señalando que esta no puede instrumentalizarse como “justicia rápida” o “respuesta a la alarma social”, sino que debe limitarse estrictamente a “fines procesales legítimos”. Finalmente, en el párrafo 68, la Corte concluye que las restricciones absolutas a la sustitución —como la entonces prevista en el art. 536, del COIP— resultan inconstitucionales por vulnerar “el derecho a la libertad personal, el principio de excepcionalidad y la presunción de inocencia”.

sostiene que la prisión preventiva no debería aplicarse durante el proceso, al menos hasta que exista una sentencia de primera instancia.

En su obra *Derecho y razón*, plantea que “El imputado debe comparecer libre ante sus jueces, no sólo porque así se asegura la dignidad del ciudadano presunto inocente, sino también —es decir, sobre todo— por necesidades procesales: para que quede situado en pie de igualdad con la acusación”.<sup>23</sup>

Para Ferrajoli, el coste de permitir que un imputado se defienda en libertad es un precio que el Estado debe estar dispuesto a asumir, si realmente desea preservar la justicia, la igualdad procesal y la legitimidad del castigo. Ambos enfoques el constitucional y el doctrinal coinciden en que la prisión sin juicio, impuesta sin justificación rigurosa, desnaturaliza el proceso penal y socava su razón de ser.

La discusión sobre la prisión preventiva no puede resolverse desde consignas ni desde respuestas automáticas, sino desde los límites que el Estado constitucional impone al ejercicio del poder punitivo. En este marco, la tradición garantista ha sido clara al advertir que la privación de libertad previa a la sentencia solo es legítima cuando concurren condiciones excepcionales, precisamente porque no toda persona imputada ha cometido el delito que se le atribuye.

En este sentido, la restricción cautelar de la libertad personal solo resulta legítima cuando concurren dos presupuestos estrictos: una alta probabilidad de condena y una necesidad concreta derivada del peligro procesal. Estos criterios marcan la frontera entre una medida cautelar compatible con el Estado constitucional de derechos y una forma de castigo anticipado, evitando que la privación de libertad opere como respuesta automática frente a la imputación penal.

Desde una perspectiva funcional del proceso, se ha sostenido que, en supuestos de flagrancia grave, el peligro podría ser objeto de presunciones *iuris tantum*, siempre que estas admitan prueba en contrario y se mantenga un control judicial efectivo. Bajo esta lógica, la excepcionalidad de la prisión preventiva no se elimina, sino que se redefine en función de estándares probatorios más exigentes que impidan la arbitrariedad. Sin embargo, la implementación de tales estándares se enfrenta hoy a una tensión sistémica creciente: la tendencia a transformar la excepcionalidad en regla bajo el pretexto de la seguridad pública.

---

<sup>23</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, 560.

El verdadero problema no reside, entonces, en la existencia formal de garantías procesales, sino en la capacidad real del Estado para equilibrar la eficacia del proceso penal con la protección de los derechos fundamentales. Esta capacidad se ve severamente comprometida cuando la presión punitiva de la mayoría propia de un populismo penal desbordado amenaza con erosionar los límites éticos y jurídicos de una democracia constitucional, desplazando el derecho penal de acto por una política de neutralización del enemigo.

### **1.3. El populismo punitivo: política del miedo y expansión penal**

El derecho penal mínimo surge como una respuesta teórica y constitucional frente a la tendencia expansiva del poder punitivo. Su objetivo no es debilitar la capacidad sancionadora del Estado, sino someterla a límites verificables que eviten la arbitrariedad. Como advierte Ferrajoli, el ámbito penal es donde mejor se observan los límites de la democracia política cuando esta se entiende únicamente como el poder de la mayoría.

Luigi Ferrajoli distingue entre democracia política y democracia constitucional, una diferencia clave para comprender los límites del castigo.<sup>24</sup> Mientras la primera se basa en la regla de la mayoría, la segunda establece esferas de lo indecible sustraídas al debate político. Si la democracia fuera solo decisión mayoritaria, el sistema tendería a un “derecho penal máximo”, represivo y carente de garantías fundamentales.

Cuando la política criminal se guía solo por el utilitarismo o la demanda de seguridad, el derecho penal pierde su función de límite y se vuelve un instrumento de control. Las mayorías lo conciben como defensa social contra las minorías, justificando la coerción estatal. Así, el castigo deja de ser garantista y se dirige contra el “otro” o el excluido, debilitando la legitimidad democrática de la pena.

El derecho penal mínimo se justifica como la ley del más débil,<sup>25</sup> reconociendo la asimetría de poder entre el individuo y el aparato estatal. Las garantías no son concesiones, sino condiciones necesarias para evitar decisiones injustas. Este enfoque propone un programa de reconstrucción racional del sistema penal y penitenciario, orientado siempre a la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

---

<sup>24</sup> Ferrajoli, *Garantismo penal*, 20.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, 22. En este pasaje fundamental, el autor sostiene que la única justificación democrática del derecho penal no es la “defensa social” de las mayorías, sino su papel como “ley del más débil” frente a la ley del más fuerte que imperaría en su ausencia. Esta protección es tridimensional: en el momento del delito, tutela a la víctima (el débil frente al agresor); en el momento del proceso, protege al imputado (el débil frente al poder arbitrario del Estado); y en la ejecución, salvaguarda al condenado (el débil frente a la violencia institucional de la cárcel). Así, el garantismo se configura como una técnica de minimización de la violencia total en la sociedad, limitando tanto la agresividad del delito como la respuesta punitiva del Estado.

Desde esta perspectiva, la legalidad y la presunción de inocencia no son obstáculos para la seguridad, sino requisitos de legitimidad del castigo. Solo respetando estos límites se reduce tanto la violencia de los delitos como la violencia institucional. Sobre esta base, resulta posible analizar cómo estos principios se concretan o se tensionan en el sistema penal ecuatoriano contemporáneo.

En este contexto jurídico nacional, Ramiro Ávila Santamaría profundiza la concepción aclarando primero lo que el garantismo no es: no constituye una herramienta de impunidad ni una defensa corporativa de la delincuencia, como suele argumentar la retórica del populismo punitivo.<sup>26</sup> Tampoco debe entenderse como un obstáculo burocrático que sacrifique la eficiencia de la justicia.

En el proceso penal, el más débil es el imputado o procesado, puesto que se enfrenta al poder punitivo del Estado y necesita garantías para evitar abusos. Finalmente, en la ejecución de la pena, la persona condenada se encuentra en situación de especial vulnerabilidad frente al sistema penitenciario. Esta lógica puede resumirse en el siguiente esquema:

Tabla 1  
**El más débil en el sistema penal**

| Etapas del sistema Penal | ¿Quién es el más débil? | Razón                                                                               |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Comisión del delito      | La víctima              | Es quien sufre la lesión al bien jurídico y requiere protección efectiva            |
| Proceso Penal            | El imputado o procesado | Se enfrenta al poder punitivo del Estado, y necesita garantías para evitar su abuso |
| Ejecución de la pena     | La persona condenada    | Se encuentra en situación de vulnerabilidad frente al sistema penitenciario         |

Elaboración propia

En una democracia constitucional, la voluntad de la mayoría no legitima cualquier ejercicio del poder punitivo, pues el derecho penal no se funda en la adhesión popular al castigo, sino en la protección del individuo frente a la coerción estatal. La función del sistema penal no consiste en canalizar el temor social ni en satisfacer demandas inmediatas de seguridad, sino en imponer límites jurídicos a la violencia institucional

---

<sup>26</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *La (in)justicia penal en la democracia constitucional de derechos: una mirada desde el garantismo penal*, 42-8. El autor defiende el garantismo contra su estigmatización, aclarando que protege a todo ciudadano frente a la arbitrariedad. Refuta la supuesta contradicción con la eficiencia mediante la analogía de la garantía de calidad, argumentando que el respeto a los derechos asegura una verdad procesal justa y no basada en la fuerza bruta.

inherente a la pena. Cuando estos límites se relativizan en nombre de la eficacia, la democracia se vacía de contenido constitucional y el derecho penal pierde su carácter de última ratio.

Es precisamente en este punto donde el discurso político comienza a tensionar el modelo garantista, desplazando el lenguaje de los derechos por el de la urgencia y el miedo. Este desplazamiento permite comprender el surgimiento del populismo punitivo como una estrategia que, bajo la apariencia de voluntad popular, promueve la expansión del poder penal y debilita los frenos que hacen legítimo su ejercicio.

#### **1.4. El populismo punitivo: operación política**

Si el garantismo se orienta a limitar el poder punitivo, el populismo punitivo describe una forma de hacer política criminal que prioriza respuestas de alto impacto comunicacional. No se presenta como una escuela dogmática, sino como una práctica política: ante crisis de seguridad, el debate técnico tiende a ser desplazado por medidas de “mano dura”<sup>27</sup> que prometen resultados inmediatos, aunque no siempre respondan a diagnósticos criminológicos.

El populismo penal puede definirse, en términos generales, como el uso político del derecho penal para obtener apoyo ciudadano y, en particular, rédito electoral.<sup>28</sup> Se articula mediante discursos de mano dura, promesas de penas más severas y restricciones o eliminación de beneficios penitenciarios. Son medidas que conectan con la indignación social y, sobre todo, con el miedo, pero que rara vez atacan las causas estructurales de la inseguridad. ¿Qué se gana cuando el derecho penal se usa como eslogan?

En términos operativos, el populismo penal se reconoce cuando la política criminal se diseña para producir impacto público inmediato y no para sostenerse en criterios jurídicos y criminológicos. En ese marco, el castigo funciona como mensaje y deja de ser última ratio. Esto no implica negar la inseguridad ni relativizar la victimización; implica exigir que la reacción estatal sea compatible con garantías. Si el Estado constitucional existe para limitar el poder, el poder punitivo también debe aceptar límites.

---

<sup>27</sup> Máximo Sozzo, *¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina*, Urvio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, n.º 1 (2007): 88-116.

<sup>28</sup> Raúl Cadena Palacios, *El populismo penal en el Ecuador* Quito: Ediciones Legales, 2021, 1

### **Rasgos típicos del populismo penal:**

1. Endurecimiento punitivo como respuesta preferente.
2. Reformas aceleradas ante coyunturas mediáticas.
3. Restricción de garantías bajo lenguaje de “urgencia” o “seguridad”.
4. Uso simbólico del castigo para generar legitimidad política.

Desde la teoría, varios autores describen el populismo penal como una instrumentalización del derecho penal con fines de legitimación. Máximo Sozzo lo vincula con una lógica emocional que reivindica “lo que la gente siente, piensa y quiere del tema del delito y de la pena”,<sup>29</sup> desplazando los criterios técnicos y racionales de la política criminal. Ese desplazamiento no es neutro: cuando la emoción marca el rumbo, los controles jurídicos pasan a verse como obstáculos y no como garantías.

En una línea convergente y más aterrizada a la realidad nacional, Raúl Cadena Palacios subraya la dimensión electoral del fenómeno. Para él, el populismo penal constituye una “electrización” de la problemática social: los políticos “recurren al derecho penal para ofrecer soluciones legislativas con el único propósito de beneficiarse a través de las urnas”.<sup>30</sup> La ley, así, corre el riesgo de convertirse en mercancía política antes que en herramienta de justicia (y el Código termina haciendo campaña sin pedir permiso).

Para Gustavo Beade, el populismo penal instaura una política criminal subordinada a demandas sociales reactivas, bajo la lógica falaz de que un endurecimiento de las penas garantiza automáticamente mayor seguridad. Este giro desplaza la prevención racional y la eficacia real en favor del rendimiento simbólico del castigo.<sup>31</sup> La consecuencia inmediata es una expansión punitiva que debilita principios nucleares del Estado de derecho, como la proporcionalidad y la mínima intervención penal.

Esta dinámica se inserta en lo que David Garland denomina la cultura del control,<sup>32</sup> proceso que desplaza la racionalidad técnica de los expertos para subordinar la

---

<sup>29</sup> Jacques Gómez y Soledad Proaño, “¿Qué es el populismo penal? Entrevista a Máximo Sozzo”, *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 11 (2012): 117. En esta entrevista, Sozzo define el populismo punitivo como una tendencia que reivindica lo que la gente siente, piensa y quiere del tema del delito y de la pena, desplazando la racionalidad técnica del derecho penal en favor de una respuesta emotiva y electoralista.

<sup>30</sup> Cadena Palacios, *El populismo penal en el Ecuador*, 7

<sup>31</sup> Gustavo A. Beade, “El populismo penal es ‘todo terreno’ en la Argentina”, *Derecho Penal y Criminología* 31, n.º 90 (2010): 56. El autor argumenta que este modelo prioriza el impacto comunicativo y la estigmatización del infractor, erosionando la racionalidad técnica del sistema ante la presión del clamor público.

<sup>32</sup> David Garland, *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea* (Barcelona: Gedisa, 2005) 31. El autor analiza cómo el giro punitivo contemporáneo sustituye el saber

política criminal al sentimiento público. Bajo esta lógica, el castigo deja de pretender la resocialización y se transforma en una herramienta de gestión social que opera selectivamente contra los sectores más vulnerables. Esta transición constituye una alerta constitucional: la mano dura debilita el debido proceso.

En el escenario ecuatoriano, la afectación a las garantías deja de ser una hipótesis para convertirse en una realidad tangible cuando el discurso de seguridad habilita reformas expansivas. El populismo penal tiende a erosionar sistemáticamente los pilares del modelo constitucional: debilita la legalidad estricta mediante tipos penales abiertos, quiebra la proporcionalidad con aumentos de penas reactivos y sacrifica la mínima intervención al convertir al derecho penal en la primera respuesta del Estado.

Esta dinámica, que amenaza con institucionalizarse como regla legislativa, no es un error técnico, sino el producto de una maquinaria política específica. Para comprender su alcance, es necesario diseccionar la anatomía de este proceso: cómo el miedo social se transforma en moneda de cambio para dismantelar la democracia.

### **1.5. Del miedo al castigo: anatomía y efectos en el sistema democrático**

Aunque los escenarios nacionales varían, en América Latina el populismo penal suele reproducir un patrón reconocible: convierte el castigo en herramienta de gobernabilidad.<sup>33</sup> No se limita a reaccionar ante delitos mediáticos, sino que organiza decisiones públicas alrededor de una promesa simple: seguridad rápida a cambio de más poder punitivo. En esa lógica, la política social pierde terreno y la respuesta penal ocupa el centro. ¿Cuándo el derecho penal dejó de ser última ratio y empezó a ser plan de gobierno?

Este giro se sostiene, por lo general, en la instrumentalización del miedo como recurso político. La ansiedad colectiva se usa para justificar reformas de emergencia y medidas de endurecimiento que prometen control inmediato. Medios y redes sociales amplifican ese clima y presionan decisiones legislativas aceleradas. La inseguridad real

---

experto por soluciones políticas reactivas. Para una aplicación de esta tesis al contexto regional, donde este fenómeno deriva en una prisión-depósito que gestiona la exclusión social, vid. Máximo Sozzo, *Populismo punitivo, proyecto normalizador y prisión-depósito en Argentina*, *Derecho y Ciencias Sociales*, n.º 1 (2009): 33-5.

<sup>33</sup> Raúl Zaffaroni, *El enemigo en el derecho penal* (Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez / Universidad Santo Tomás, 2006), 45. El autor sostiene que en la expansión punitiva la ley es “frontalista”: busca el impacto comunicacional y la aclamación pública antes que la resolución técnica. Este modelo utiliza la propaganda y la ostentación de control como herramientas de gobernabilidad, desplazando la prevención racional del delito por una utilidad puramente simbólica.

o percibida se vuelve argumento para recortar garantías y ampliar facultades coercitivas. Decirlo así no niega el delito; cuestiona el atajo.

A la par, se produce un desplazamiento del saber técnico.<sup>34</sup> El conocimiento jurídico, criminológico y sociológico pierde autoridad frente a una narrativa de sentido común punitivo, donde la complejidad se trata como excusa. En este esquema, el experto estorba y la evidencia incomoda; lo que pesa es el mensaje que suena bien. El resultado es predecible: se legisla para impactar la opinión pública, no para sostener políticas criminales consistentes. Y la ley, de paso, termina haciendo campaña sin pedir permiso.

El populismo penal también se expresa en un endurecimiento reactivo y simbólico, especialmente tras hechos de alta exposición mediática. Las reformas se redactan al calor de la indignación, priorizando la señal política sobre la coherencia del sistema penal. Esto tiende a producir inflación normativa, agravación de penas y restricciones a beneficios penitenciarios, sin un enlace claro con prevención o reducción del delito.

En esa misma dinámica aparece la selectividad punitiva. La persecución penal no opera sobre un terreno neutral; suele concentrarse en grupos históricamente estigmatizados por ser más visibles, menos defendibles y más controlables. Esto no significa que el delito sea exclusivo de esos grupos, sino que el sistema penal tiene inercias que facilitan esa concentración. Cuando la política criminal se define por urgencia y castigo, la selectividad se vuelve un efecto probable, no una anomalía.

A la vez, se instala un discurso institucional que presenta derechos y garantías como *trabas*. Ahí está el núcleo del problema democrático: lo que debería funcionar como control del poder punitivo se reetiqueta como obstáculo para “hacer justicia”. La presunción de inocencia, el debido proceso y la proporcionalidad compiten contra una expectativa social de respuesta inmediata. En ese punto, el Estado constitucional deja de ser parámetro y se transforma en excusa: se lo invoca cuando conviene y se lo limita cuando molesta.

El efecto acumulado de esta anatomía es especialmente sensible para el Estado constitucional de derecho. En términos institucionales, el populismo penal tiende a tensionar la legitimidad del sistema: promete seguridad, pero suele entregar más prisión, más excepcionalidad y menos control. Sozzo sostiene que el ascenso del populismo punitivo no es un fenómeno aislado, sino que se inserta en un contexto de profunda

---

<sup>34</sup> Cadena Palacios, *El populismo penal en el Ecuador*, 7.

precariedad donde el castigo opera como un dispositivo selectivo dirigido contra los sujetos más débiles, profundizando las dinámicas de exclusión y provocando un incremento del encarcelamiento que colapsa la gestión penitenciaria.<sup>35</sup>

Con estos elementos, el populismo penal debe entenderse menos como una “amenaza” abstracta y más como un modo reconocible de hacer política criminal basado en rendimiento emocional. Sus mecanismos típicos instrumentalización del miedo como legitimación pública, desplazamiento de criterios técnicos por demanda emocional, reformas reactivas tras coyunturas, endurecimiento penal con función simbólica y restricción de garantías bajo lenguaje de “urgencia” o “seguridad” permiten identificarlo con precisión y evitar diagnósticos intuitivos.

A la vez, sus efectos constitucionales son medibles en el caso ecuatoriano: presión sobre presunción de inocencia y debido proceso, distorsión del principio de proporcionalidad, debilitamiento de la mínima intervención y mayor espacio para selectividad y estigmatización. La discusión sería, entonces, no es si el Estado debe actuar frente al delito, sino si lo hace con límites y evidencia, o si adopta un eficazísimo discursivo que suena firme, pero erosiona garantías. Desde ahí se justifica el paso al siguiente apartado: para comprender cómo se configura esta lógica y qué respuestas se han propuesto, conviene revisar los enfoques latinoamericanos sobre el populismo penal, sus categorías de análisis y las lecciones comparadas útiles para el examen del Ecuador.

### **1.6. Enfoques latinoamericanos sobre el populismo penal**

El populismo penal no es un fenómeno exclusivo del Ecuador ni puede explicarse únicamente desde la coyuntura local. En América Latina, la expansión punitiva responde a una crisis regional de funcionalidad de los modelos estatales, donde el Estado ha dejado de ser percibido como un regulador eficaz de conflictos para convertirse en un ente eminentemente represivo. Su lectura regional exige matices propios: aquí no opera sobre democracias consolidadas, sino sobre instituciones frágiles donde el discurso de “*mano dura*” suele presentarse como un sustituto de políticas sociales ausentes.

Esta deriva surge del agotamiento del formalismo legal y la crisis de los modelos estatales sociales, neoliberales o constitucionales que, al ser incapaces de gestionar la marginalidad estructural, han permitido que la técnica jurídica se rinda frente a una “terapia política”. Bajo esta lógica, las decisiones de política criminal no se diseñan para

---

<sup>35</sup> Máximo Sozzo, “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina”, 97.

prevenir el delito mediante criterios racionales de eficacia, sino para proyectar una imagen de autoridad que tranquilice a una opinión pública movilizada por el miedo. Para la doctrina latinoamericana, comprender este fenómeno implica analizar cómo el castigo se utiliza para gestionar la exclusión y gobernar a través de la indignación en sociedades donde la ley suele ser selectiva.

En consecuencia, la política criminal en la región se construye hoy "*desde la calle*", impulsada por la expectativa popular de venganza en lugar de la racionalidad institucional. Se observa cómo el legislador utiliza el código penal para gestionar conflictos sociales complejos, ignorando la evidencia criminológica y priorizando reformas reactivas que violentan el principio de intervención mínima en favor del espectáculo político. El derecho penal deja de ser una ciencia de límites para alinearse con un "sentido común punitivo" que busca respuestas inmediatas a eventos mediatizados, sacrificando la coherencia del sistema en el proceso.

Bajo este paradigma, se consolida una suerte de privatización de la justicia penal orientada al "*cliente electoral*", donde el endurecimiento de penas, la reducción de la imputabilidad y la expansión del uso de la prisión preventiva se han normalizado como soluciones viscerales. Este fenómeno desoye las alertas de organismos internacionales sobre la presunción de inocencia, demostrando que el discurso populista tiene hoy más peso en la agenda pública que la vigencia de los derechos humanos. En este contexto, la seguridad se politiza hasta el punto de desplazar el saber experto por el impacto mediático del castigo.

El caso ecuatoriano ratifica esta tendencia regional: la inseguridad no se gestiona, se explota mediante una oferta cíclica de incremento de penas que suele coincidir con calendarios electorales o crisis mediáticas. La reciente producción normativa, marcada por la excepcionalidad y la urgencia, demuestra que el populismo punitivo requiere de un ropaje técnico para legitimar la supresión de garantías fundamentales. Esta matriz evoluciona hacia una distinción ontológica radical que divide a la sociedad entre ciudadanos protegidos y "*focos de peligro*" a neutralizar, consolidando así la transición hacia un derecho penal de la exclusión.

### **1.7. El derecho penal del enemigo: la formalización dogmática de la exclusión**

Para entender el verdadero alcance de las reformas penales recientes en Ecuador, es indispensable analizar el concepto de derecho penal del enemigo. Esta doctrina,

formulada por el funcionalista alemán Günther Jakobs, representa una ruptura tectónica con los principios del derecho penal liberal al establecer una diferenciación radical en el estatus ontológico del sujeto: la distinción entre personas y enemigos.<sup>36</sup>

Mientras los ciudadanos son reconocidos como titulares de derechos y protegidos por la relación comunicativa del debido proceso, quienes son considerados enemigos por su peligrosidad estructural son tratados como fuentes de riesgo que el Estado debe neutralizar mediante la coacción directa.

Bajo esta lógica, la justicia deja de mirar al pasado (al hecho cometido) para centrarse en el futuro (lo que se teme que el sujeto haga). Se justifica así la anticipación de la punibilidad, la expansión del sistema penal y la aplicación de medidas excepcionales, todo en nombre de una supuesta eficacia defensiva. Como advierte Jakobs, no estamos ante un derecho penal del hecho, sino ante un “derecho penal de autor”,<sup>37</sup> donde la sanción se impone por la pertenencia a un grupo o la configuración de una identidad peligrosa, erosionando inevitablemente las bases del Estado de derecho.

Sin embargo, esta teoría no flota en el vacío. Encuentra su legitimidad funcional allí donde el Estado ha fallado en su misión primaria. Como cita Eduardo Montealegre al inicio de su análisis sobre la obra de Jakobs: "En una sociedad en la que ninguna persona osa moverse libremente por miedo a la delincuencia, el derecho a la libertad de movimientos no es real, se mire como se mire"<sup>38</sup> Esta frase ilustra una verdad funcionalmente incómoda: sin seguridad normativa, los derechos fundamentales se convierten en ficciones de papel.

En el Ecuador de 2025, esta premisa ha dejado de ser una abstracción teórica para convertirse en una experiencia vital traumática. En ciudades como Guayaquil o Quito, la inseguridad ha mutado de ser un problema policial a una crisis existencial. La ciudadanía

---

<sup>36</sup> Günther Jakobs y Manuel Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo* (Madrid: Civitas, 2003). La base de esta teoría radica en la distinción entre la "persona" y el "enemigo": mientras la persona es aquel ciudadano que, a pesar de delinquir, mantiene su estatus jurídico al reconocer la validez de la norma, el enemigo es quien ha abandonado el derecho de forma persistente, convirtiéndose en un peligro latente para la estructura social. En este esquema, el Estado no trata al infractor como un sujeto con garantías, sino como una fuente de peligro que debe ser neutralizada. Al degradar al individuo de la categoría de persona a la de mero "ente peligroso", se justifica la anticipación de la barrera punitiva y la supresión de derechos procesales, transformando la pena de una reacción jurídica por un hecho cometido en una medida de seguridad bélica para la contención de un adversario.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, 98.

<sup>38</sup> Pedro Granja, *Qué es y qué no es el derecho penal del enemigo* (Guayaquil: DIPC, 2019), 17; Günther Jakobs, citado en *Estudios sobre las obras de Günther Jakobs y Claus Roxin*, ed. Eduardo Montealegre (Bogotá: Externado, 2004), define al enemigo como no-persona cuya neutralización física desplaza a la justicia restaurativa. Coincide con la lógica frontalista de Zaffaroni al privilegiar la propaganda de seguridad y el impacto simbólico sobre la eficacia técnica.

vive replegada; el espacio público, antes lugar de encuentro, se ha transformado en territorio hostil, especialmente al caer la noche.

No se trata de una percepción subjetiva, sino de un dato contrastable: la extorsión, delito que somete la voluntad mediante el terror, se ha disparado. Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), entre 2021 y 2022 este delito creció un 193,8 %, y al comparar 2022 con 2023, las denuncias registraron un incremento brutal del 364 %, alcanzando los 21.811 registros.<sup>39</sup>

Esta lógica de neutralización no opera en el vacío; se alimenta de una realidad empírica traumática. Según datos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), el incremento del 364% en delitos como la extorsión entre 2023 y 2024 ha servido de catalizador para que el discurso político adopte la dogmática de Jakobs, transformando la “emergencia” en una fuente de legitimidad para la suspensión de garantías.

Cuando un comerciante en Guayaquil debe cerrar su negocio no por falta de clientes, sino por la certeza de que una "vacuna" extorsiva pondrá en riesgo su vida, el Estado ha perdido el control del uso legítimo de la fuerza. En este escenario, tal como señala Pedro Granja, la víctima a menudo pobre y vulnerable siente que el delincuente le comunica con sus actos que "respetar la ley no le importa un pepino".<sup>40</sup>

Frente a sujetos que hacen de la violencia su modo de vida profesional, la ciudadanía demanda una respuesta que el garantismo ordinario parece no ofrecer. Es desde esta realidad empírica, y no desde el capricho autoritario, donde se justifica la aparición del derecho penal del enemigo como un subsistema necesario; no deseable, pero sí estructuralmente funcional para proteger el núcleo del orden social.

La excepcionalidad que caracteriza a este modelo, según Jakobs, no implica arbitrariedad, sino una racionalidad sistémica ante circunstancias extremas. Se parte de un concepto funcional: la efectividad de los derechos depende de la vigencia del orden normativo. Si el Estado no garantiza seguridad, el sistema jurídico se vacía.

Por ello, el funcionalismo admite que, frente a quien se aparta de modo duradero del derecho y no ofrece "seguridad cognitiva"<sup>41</sup> de comportamiento personal, el Estado

---

<sup>39</sup> Ecuador Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), *Radiografía de la extorsión en Ecuador: tipologías y resultado de la Encuesta Nacional de Victimización de Casos de Extorsión Empresarial* (Quito: OECO, 2024), 7, <https://oeco.padf.org/radiografia-de-la-extorsion-tipologias-y-resultado-de-la-encuesta-nacional-de-victimizacion-de-casos-de-extorsion-empresarial>.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 19.

<sup>41</sup> Jakobs y Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo*, 46. La dogmática de guerra implica que el derecho penal deja de ser una reacción ante la infracción de una norma para convertirse en un mecanismo

cambie de estrategia. Como sentencia Jakobs: “El Estado no habla con sus ciudadanos, sino que amenaza a sus enemigos”.<sup>42</sup> Esta frase condensa la esencia del modelo: la sustitución del diálogo normativo (pena) por la exclusión violenta (neutralización).

A partir de estas premisas, es vital distinguir este fenómeno del simple populismo penal. Mientras el populismo es demagogia caótica, el derecho penal del enemigo es una dogmática de guerra.<sup>43</sup> Este trabajo se propone desarrollar un análisis crítico de cómo esta lógica de exclusión, diseñada teóricamente para amenazas existenciales, se ha materializado y a menudo deformado en las leyes recientes del Ecuador.

Como sostiene Granja al analizar la distinción entre el populismo y el funcionalismo, cuando el sistema se enfoca únicamente en el castigo, se produce un quiebre comunicativo donde “aumentando las penas, limitando las garantías, el estado no habla con sus ciudadanos, sino que amenaza a sus enemigos”.<sup>44</sup> Para comprender su alcance, es necesario delimitar sus contornos dogmáticos:

- **Lo que ES:** Un subsistema de excepción dirigido a quienes, de forma organizada y persistente, pretenden destruir el orden jurídico. Es una herramienta de neutralización (coacción directa) ante peligros que el proceso ordinario no puede gestionar.
- **Lo que NO ES:** No es una política criminal para delitos comunes, ni un instrumento de control social generalizado que pueda expandirse sin límites dentro del Estado de derecho.
- **Sus características:** Se basa en la *anticipación de la punibilidad* (castigar actos preparatorios o la mera pertenencia), el *relajamiento de la proporcionalidad* (penas por seguridad, no por culpa) y la *supresión de garantías* (detención indefinida o restricciones a la defensa).

El derecho penal del enemigo se distancia de la racionalidad comunicativa para operar bajo una lógica de neutralización estratégica. Como señala Granja, esta modalidad solo es admisible en escenarios de excepcionalidad absoluta; su normalización bajo el

---

de exclusión ciudadana. Como señala Zaffaroni respecto a la frontalidad, este modelo busca agradar al observador mediante la neutralización del enemigo, sacrificando la eficacia técnica por el impacto simbólico de la coacción.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, 47.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, 96.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, 34. El autor cita a Günther Jakobs para ilustrar que la esencia de este modelo no es la severidad por sí misma, sino la mutación de la relación jurídica: el Estado suspende el diálogo con el sujeto y asume una postura de amenaza frente a quien considera un enemigo. Esta lógica de “neutralización ex ante” es la que el autor considera compatible con un Estado que privilegia a los ciudadanos que se comportan fieles al derecho frente a “sectas de asesinos atroces”.

discurso del populismo penal implicaría convertir una medida de emergencia en una patología sistémica que debilita las garantías democráticas.

### **1.7.1. Entre la demagogia y la técnica: populismo penal vs. derecho penal del enemigo**

En el escenario ecuatoriano actual, el populismo penal ha dejado de ser una excepción para convertirse en la gramática habitual de la política. Se ha normalizado la idea de que la única gestión posible de la seguridad es la inflación punitiva. En este contexto, el debate jurídico a menudo incurre en una imprecisión conceptual grave: confundir el derecho penal del Enemigo con el simple "derecho penal máximo".

Se asume erróneamente que la teoría de Jakobs es solo una versión más severa del derecho ordinario (más años de cárcel para todos), cuando en realidad se trata de una ruptura estructural mucho más profunda. Pedro Granja advierte sobre esta distinción. Mientras el populismo penal es impulsado por actores políticos que buscan notoriedad inmediata con "discursos carentes de técnica",<sup>45</sup> proponiendo soluciones mágicas a problemas complejos.

El derecho penal del enemigo no es un asunto de cantidad, sino de cualidad. Como señala el autor guayaquileño, "no se trata de crear un derecho penal más severo, sino un derecho penal distinto". El derecho penal máximo busca expandir el castigo dentro de la lógica ciudadana; el modelo de Jakobs, por el contrario, expulsa al sujeto de esa lógica.

Aquí radica la distinción entre la demagogia y la técnica jurídica. El populismo penal, que se sostiene sobre lo que Zaffaroni denomina un dolor sin sentido,<sup>46</sup> opera desde la emocionalidad y la mentira sistémica: promete seguridad mediante el aumento de penas en el papel, aun cuando el sistema carece de capacidad real de ejecución.

Zaffaroni afirma categóricamente que el discurso jurídico-penal en América Latina se halla viciado por una falsedad ideológica y social, puesto que su programación normativa se sustenta sobre una realidad que no existe. Esta mentira sistémica revela que el diseño legal "presuntamente racional y técnico" es en la práctica inexistente, pues cede ante una operatividad real marcada por la violencia y la selectividad punitiva. En este sentido, el autor califica al sistema penal como un "verdadero embuste": una estructura

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, 6.

<sup>46</sup> Eugenio Raúl Zaffaroni, *En busca de las penas perdidas: deslegitimación y dogmática jurídico-penal* (Buenos Aires: Ediar, 1989), 16. El autor define *las peines perdues* como un dolor que carece de racionalidad técnica, denunciando que el discurso jurídico latinoamericano se ha convertido en un arsenal de "ficciones gastadas" que colapsan al contacto con la realidad operativa del sistema

que simula poseer un poder represivo legítimo mientras oculta su verdadero rol configurador y disciplinante sobre los sectores más vulnerables.

Al proponer un deber ser que jamás llegará a concretarse, el discurso se transforma en una ilusión o alucinación que desvirtúa la percepción del ejercicio real del poder estatal. En consecuencia, este fenómeno da lugar a las llamadas *peines perdues*, donde el castigo, al carecer de toda racionalidad técnica y sustento empírico, se reduce a un simple ejercicio de violencia simbólica destinado a sostener una ficción de seguridad operativa.

En este punto se marca una distancia definitiva con el populismo penal, el cual propone una “legislación de emergencia perpetua” basada únicamente en el incremento de penas. Como señala Granja, citando la tesis de Jakobs, el derecho penal del enemigo no es solo un endurecimiento, sino un quiebre en la naturaleza del vínculo estatal: “aumentando las penas, limitando las garantías, el estado no habla con sus ciudadanos, sino que amenaza a sus enemigos”.<sup>47</sup> Esta lógica implica que el infractor es despojado de su estatus de interlocutor para ser abordado como una fuente de peligro que el Estado debe neutralizar de forma excepcional

Por tanto, el problema en Ecuador no es que se aplique la teoría de Jakobs con rigor, sino que se utiliza su etiqueta para legitimar un punitivismo chapucero. Se invoca la "guerra" para justificar leyes de emergencia, pero se aplican con la ineficacia y la selectividad propias del populismo.

El resultado es un híbrido peligroso: un sistema que normaliza la violación de garantías (rasgo del enemigo) pero que se aplica de manera generalizada y sin sustento técnico (rasgo del populismo) contra la delincuencia común y los sectores marginalizados, y no exclusivamente contra las amenazas existenciales que teóricamente justificarían la excepción.

Con esta premisa, la dogmática deja de ser un ejercicio neutro de clasificación y recupera su función garantista: operar como filtro de contención frente a la arbitrariedad. Su tarea no es legitimar el castigo, sino exigir tipicidad estricta, antijuridicidad y culpabilidad probada, con estándares altos de imputación y prueba. Cuando la dogmática abdica de ese rol, el proceso penal se degrada en administración de sospechas y la excepción se normaliza como rutina. Precisamente por ello, el siguiente apartado examina

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, 34. El autor utiliza esta síntesis de Jakobs para ilustrar cómo el populismo penal pervierte la técnica jurídica al transformar el proceso en una herramienta de amenaza y exclusión, en lugar de un diálogo normativo con el ciudadano.

la técnica mediante la cual el derecho penal puede desplazarse hacia lógicas de exclusión de garantías.

### **1.7.2. La técnica de la exclusión: el anticipo de punibilidad, la peligrosidad y la definición del enemigo**

Para completar la caracterización dogmática del modelo, es necesario identificar su mecanismo operativo principal: la ruptura con el principio del hecho. En el derecho penal liberal, se castiga por lo realizado;<sup>48</sup> sin embargo, en esta vertiente se sanciona la peligrosidad fáctica de un sujeto que ha sido despojado de su rol de ciudadano. Zaffaroni advierte que este modelo a menudo se sustenta en un "discurso jurídico-penal falso", cuya programación normativa se basa en una "realidad que no existe", produciendo un dolor social sin sentido o "penas perdidas" (*peines perdues*).

Esta desconexión con la realidad técnica se materializa a través del anticipo de la punibilidad. Como explica Jakobs, el Estado no espera a que el infractor lesione un bien jurídico, sino que intercepta el riesgo en un estadio previo, criminalizando actos preparatorios o la mera pertenencia a organizaciones.<sup>49</sup> La lógica es puramente preventiva: si el sujeto no ofrece una seguridad cognitiva mínima, el ordenamiento jurídico adelanta su barrera de protección para neutralizarlo antes de que actúe.

Siguiendo el análisis de Granja sobre la tesis de Bonn, el enemigo no es una etiqueta política, sino una condición técnica derivada de la persistencia delictiva. Bajo este enfoque, el enemigo se define como: "Un individuo que se ha apartado de manera presumiblemente permanente del derecho y, por lo tanto, ya no ofrece seguridad cognitiva sobre su comportamiento personal a los demás que sí se mantienen fieles a la configuración misma de la sociedad".<sup>50</sup>

Esta transición transforma la pena en una medida de aseguramiento. No se busca la resocialización, sino la inocuización de quien ha atacado con "intensidad inaceptable" la estructura normativa. Es una técnica de contención que, en palabras de Jakobs citadas

---

<sup>48</sup> Santiago Mir Puig, *derecho penal: parte general*, 7.<sup>a</sup> ed. (Barcelona: Reppertor, 2006), 123. Mir Puig explica que, en un Estado democrático y liberal, el derecho penal debe ser "de acto". Las normas punitivas deben dirigirse a lo que el hombre hace y no a lo que es su carácter, personalidad o pensamientos. Solo la conducta externa que lesiona bienes jurídicos justifica la intervención del Estado, protegiendo así la libertad de pensamiento y el libre desarrollo de la personalidad.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, 42.

<sup>50</sup> Granja, *¿Qué es y qué no es el derecho penal del enemigo?*, 166. Basado en la sociología sistémica de Luhmann y Jakobs, el autor distingue entre el derecho del ciudadano (confirmación normativa) y del enemigo (neutralización). Este último es quien, al no ofrecer seguridad cognitiva sobre su conducta, deja de ser un interlocutor para convertirse en un objetivo de combate preventivo y neutralización física.

por Granja, altera la naturaleza misma del vínculo jurídico: "aumentando las penas, limitando las garantías, el estado no habla con sus ciudadanos, sino que amenaza a sus enemigos".<sup>51</sup>

La implantación de esta racionalidad bélica choca frontalmente con los cimientos del Estado ecuatoriano. Frente a la dogmática de la exclusión y el castigo anticipado, se erige el mandato supremo de la Constitución de 2008, que prohíbe tratar al ser humano como una cosa o un mero objeto de coacción física. El riesgo de esta 'dogmática de guerra' no es solo teórico; su peligro real reside en que termine expandiéndose hacia la delincuencia común, convirtiendo al Estado en un generador de violencia institucional bajo el pretexto de la seguridad.

Esta arquitectura de la exclusión, aunque formulada en laboratorios dogmáticos europeos, encuentra en el Ecuador contemporáneo una validación trágica: no es ya una hipótesis de Jakobs, sino una vivencia en las calles donde la seguridad ha desplazado al derecho. Ante este escenario de desborde punitivo, se vuelve imperativo contrastar dicha praxis con el 'deber ser' que emana del mandato supremo de la Constitución de 2008.

## 2. El "deber ser": El modelo garantista en la Constitución ecuatoriana de 2008

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 no es un texto legal común; es el resultado de una ruptura con el Estado legalista tradicional para dar paso a un Estado constitucional de derechos y justicia.<sup>52</sup> Esta definición sitúa a la persona y sus derechos como el fin último del Estado, desplazando la vieja idea de que el ciudadano debe sacrificarse por el orden estatal.

El garantismo no es una moda ni una ocurrencia de la Constitución de 2008. Es un modelo de límites con raíces ilustradas, pensado para evitar que el castigo se convierta en arbitrariedad. En esa línea, Pablo Encalada sostiene que el garantismo no es una "propuesta vanguardista", sino un sistema de contención del poder punitivo. Llamarlo "novedad" suele ser una estrategia de descalificación política más que un argumento jurídico. Lo central es que, sin garantías, el derecho penal deja de ser derecho<sup>53</sup>.

Al citar a César Beccaria y su tratado *De los delitos y las penas*, Encalada subraya que el principio de legalidad nace precisamente como una garantía del ciudadano frente

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, 34.

<sup>52</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial Suplemento 449, 20 de octubre de 2008, art. 1.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, 8.

al abuso del poder punitivo del soberano, buscando certeza jurídica antes de la realización de cualquier hecho. Esta perspectiva, vertida desde la experiencia en la cátedra de posgrado y el ejercicio profesional en casos de alta relevancia pública en Ecuador, refuerza que los postulados garantistas son condiciones necesarias para la atribución de responsabilidad penal en un Estado democrático.

Siguiendo esta línea, la obra de Luigi Ferrajoli, particularmente en su "Teoría del Garantismo Penal", sistematiza estos principios a través de lo que denomina los "axiomas del garantismo".<sup>54</sup> Para Ferrajoli, estos axiomas designan presupuestos indispensables para la imposición legítima de una pena. Como se analizará a continuación, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 ha recogido estos principios, transformándolos de construcciones teóricas en mandatos constitucionales supremos.

### **2.1. ¿Qué manda la Constitución de 2008? El giro antropocéntrico**

La Constitución de 2008 define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia. Bajo este paradigma, el centro del sistema ya no es la seguridad del Estado ni el imperio abstracto de la ley, sino la persona humana. Como explica Ramiro Ávila Santamaría, esto implica que los derechos fundamentales dejan de ser límites externos al poder para convertirse en el fundamento y fin mismo de toda actuación estatal.<sup>55</sup>

En materia penal, esto supone que la "eficacia" del castigo tan anhelada por el populismo punitivo está subordinada a la vigencia real de los derechos. El Estado de justicia obliga a que la aplicación de la ley no solo sea formalmente correcta, sino materialmente justa, impidiendo que el ius puniendi se convierta en una herramienta de neutralización de enemigos o de gestión de la pobreza

Con el fin de dotar de operatividad al modelo garantista, la Constitución de Montecristi eleva a mandatos normativos los axiomas históricos del garantismo penal, estableciendo así límites precisos frente a la arbitrariedad punitiva, estos son:

---

<sup>54</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal* (Madrid: Trotta, 2014), 93. Los diez axiomas del sistema garantista de Luigi Ferrajoli no son solo reglas técnicas, sino que constituyen un modelo normativo diseñado para limitar el poder del Estado y asegurar la libertad individual.

<sup>55</sup> Ramiro Ávila Santamaría, comp., *Código Orgánico Integral Penal: hacia su mejor comprensión y aplicación* (Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015), 22.

- *Nulla poena sine crimine y Nullum crimen sine lege* (Legalidad y Tipicidad): El Art. 76.3<sup>56</sup> establece que “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal”. Esto impide la creación de delitos por analogía o mediante interpretaciones extensivas propias del derecho penal de autor.
- *Nulla lex poenalis sine necessitate* (Mínima Intervención): El art. 195, de la Constitución de la República del Ecuador no solo delimita las competencias de la fiscalía general del Estado, sino que consagra el diseño institucional del sistema acusatorio al incorporar el axioma de Ferrajoli *nullum iudicium sine accusatione*. Este mandato exige una separación estricta entre la función judicial y la de acusación como presupuesto indispensable de imparcialidad. Bajo esta lógica, la norma sujeta la actuación fiscal a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, adoptando el principio de necesidad o economía del derecho penal (*nulla lex sine necessitate*). Este principio prohíbe el uso del castigo cuando existen medios menos lesivos para proteger el interés público, reafirmando que el derecho penal debe operar siempre como la *última ratio* del sistema social.

Esta disposición constitucional opera como un límite material frente a lo que Pedro Granja describe como una legislación penal de emergencia perpetua<sup>57</sup> en la que la excepcionalidad se normaliza y termina erosionando el principio de mínima intervención mediante un endurecimiento punitivo constante con fines de gobernabilidad política. Desde la criminología crítica, Zaffaroni advierte que la programación normativa suele chocar con una realidad operativa marcada por selectividad, donde la persecución penal prioriza objetivos de control antes que criterios de racionalidad y verdad procesal, debilitando el sentido garantista del sistema.<sup>58</sup> En clave funcionalista, Jakobs sostiene que incluso en fases tempranas del procedimiento el imputado debe ser tratado como persona y sujeto de derechos; si la actuación fiscal se desplaza hacia lógicas de neutralización, la

---

<sup>56</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 76.3. Consagra la estricta legalidad y taxatividad penal al exigir una tipificación previa y clara. Impone un modelo de derecho penal de acto que rechaza el derecho penal de autor o del enemigo. Según Ferrajoli, opera como un límite al legislador contra la arbitrariedad y la ambigüedad en la definición de la pena.

<sup>57</sup> *Ibid.*, 4. En este apartado se analiza cómo el Estado de excepción se convierte en la regla general de la política criminal ecuatoriana.

<sup>58</sup> Eugenio Raúl Zaffaroni, *La cuestión criminal* (Buenos Aires: Planeta, 2011), 161-165. El autor explica aquí la selectividad penal como la diferencia entre la ley escrita (igualitaria) y la práctica policial (dirigida a sectores específicos).

etapa pre procesal se aproxima a un esquema de guerra incompatible con un Estado constitucional de derechos.<sup>59</sup>

- *Nulla praesumptio sine probatione* (Presunción de Inocencia): el art. 76.2<sup>60</sup> de la Norma Suprema instituye la presunción de inocencia como el eje rector del trato procesal, obligando al Estado a reconocer la condición de persona en el imputado durante todas las etapas del juicio hasta que exista una sentencia ejecutoriada. Esta garantía constitucional se alinea con el axioma de Ferrajoli *nulla culpa sine iudicio*, estableciendo que la culpabilidad no es una condición de sospecha, sino un resultado probatorio derivado de un juicio con garantías.
- En el marco de la crítica de Zaffaroni, este numeral representa la barrera normativa frente a la realidad que no existe de los sistemas penales latinoamericanos, donde el uso abusivo de la prisión preventiva a menudo transforma al sospechoso en un preso sin condena, desvirtuando la inocencia por una operatividad punitiva de facto que genera penas perdidas. Asimismo, este principio constituye la antítesis del derecho penal del enemigo, pues prohíbe que el Estado trate al individuo como una fuente de peligro o un objeto de coacción antes de la declaratoria de responsabilidad, reafirmando que el estatus de ciudadano y su seguridad cognitiva deben permanecer incólumes frente a cualquier pretensión de neutralización estratégica.
- *Nulla poena sine iudicio* (Debido Proceso): el art. 76 en su conjunto diseña un sistema de justicia donde el proceso no es un trámite, sino la garantía de que el Estado solo puede sancionar tras vencer la resistencia del investigado en igualdad de condiciones.
- Finalidad humanista de la pena: el art. 201<sup>61</sup> de la Constitución establece la rehabilitación integral y la reinserción como los fines supremos de la ejecución penal, configurando lo que Zaffaroni denomina un programa de derecho penal humanista que se opone a la mera eliminación o descarte del sujeto. No obstante, este precepto suele colisionar con una realidad que no existe en los centros de privación de libertad de la región, donde la operatividad real produce

---

<sup>59</sup> Günther Jakobs y Manuel Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo* (Madrid: Civitas, 2003), 17-19. Esta es la sección fundamental donde Jakobs distingue entre el ciudadano, a quien se le mantiene la personalidad jurídica, y el enemigo, a quien se le aplica un derecho de neutralización de riesgos.

<sup>60</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 76.2.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, art. 201.

penas perdidas (*peines perdues*): un dolor sin sentido técnico que, lejos de resocializar, profundiza la exclusión y la estigmatización del sentenciado.

- Bajo la óptica de Jakobs, la finalidad de reinsertar al individuo implica que el sistema debe mantener incólume el estatus de persona del condenado, tratándolo como un ciudadano que ha incurrido en un defecto personal transitorio y no como un enemigo al que se debe aniquilar o despojar de sus derechos básicos. Por tanto, la garantía de derechos y el desarrollo de capacidades que prescribe la norma actúan como barreras contra la dogmática de la exclusión, impidiendo que la cárcel se convierta en un instrumento de neutralización física o bodegaje humano propio del populismo penal, el cual sacrifica la dignidad humana en favor de una supuesta inocuización estratégica del infractor.

### **2.3. El COIP como campo de tensión: Entre la eficiencia y la contención**

La aplicación del modelo garantista en el Ecuador encuentra su mayor desafío en la estructura híbrida del Código Orgánico Integral Penal (COIP). Como sostiene el juez y académico José Sebastián Cornejo Aguiar, existe un *dilema* latente en la normativa ecuatoriana: mientras la Constitución exige un minimalismo punitivo, el COIP a menudo muestra una *función netamente eficientista*. Según Cornejo, esta lógica punitivista mide el éxito del sistema en la acumulación de sentencias condenatorias y en el hacinamiento carcelario, descuidando la tutela de las libertades individuales.

Frente a esta deriva, Cornejo rescata la tesis de Ferrajoli para recordar que los principios establecidos en el COIP deben funcionar como "filtros de contención del poder punitivo", evitando que el ejercicio arbitrario del Estado desborde los límites democráticos. En este sentido, el autor advierte que la normalización de la reincidencia como sinónimo automático de peligrosidad un rasgo propio del Derecho Penal del Enemigo es a menudo un indicador de que el sistema mismo ha fallado en su fin de rehabilitación. Por tanto, la parte garantista del COIP no es un accesorio, sino la herramienta indispensable para "transformar el procedimiento judicial impidiendo la arbitrariedad". Como advierte el profesor Ramiro Ávila Santamaría, este diseño constitucional somete la validez de cualquier reforma legal a su coherencia con estos principios. No basta con que una ley sea aprobada por una mayoría en la Asamblea;

para ser "Derecho" en un Estado constitucional, debe respetar el contenido esencial de los derechos humanos.<sup>62</sup>

Sin embargo, como señala Pablo Encalada, la sola presencia de estos principios no ha bastado para contener el abuso.<sup>63</sup> La realidad nacional muestra una tensión donde el legislador, presionado por la alarma social, intenta dismantelar estos axiomas mediante reformas que amplían la prisión preventiva o crean tipos penales ambiguos. Esta investigación utiliza precisamente este modelo garantista como el "deber ser". irrenunciable para revelar cómo las leyes actuales están incurriendo en una inconstitucionalidad por la vía del populismo penal.

Un punto crítico en el modelo garantista de Montecristi es el tratamiento de la víctima, cuya figura ha sido históricamente instrumentalizada por el populismo penal para justificar el aumento de penas. El art. 78, de la Constitución marca una ruptura con el sistema penal tradicional al establecer que la protección de la víctima no se agota con la sanción del infractor, sino que exige la reparación integral.

Esta reparación incluye el conocimiento de la verdad de los hechos, la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Como bien recopila Ramiro Ávila Santamaría, el enfoque garantista trasciende la "venganza pública" para enfocarse en la víctima como sujeto de derechos que requiere soluciones materiales.<sup>64</sup> En un Estado constitucional de derechos y justicia, la eficacia del sistema no se mide por cuántas personas están en prisión (lógica del enemigo), sino por cuán satisfecha y reparada ha sido la persona que sufrió el daño.

Cualquier reforma que invoque el dolor de las víctimas para recortar garantías del debido proceso desnaturaliza el sentido del art.78. La Constitución es clara: la protección a la víctima no se agota en el aumento del castigo, sino que exige respuestas ágiles y reparatoras compatibles con la dignidad humana. En un Estado constitucional, la tutela de la víctima y las garantías del procesado no son enemigos; son partes del mismo diseño de justicia. Cuando se plantea que solo hay protección si se eliminan límites, el problema no es técnico: es constitucional.

En un Estado constitucional, la tutela de la víctima y las garantías del procesado no son enemigos; son partes del mismo diseño de justicia. Cuando se plantea que solo

---

<sup>62</sup> Ramiro Ávila Santamaría, comp., *Código Orgánico Integral Penal: hacia su mejor comprensión y aplicación*, 23.

<sup>63</sup> *Ibid.*, 8-14

<sup>64</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *La injusticia penal en la democracia constitucional de derechos: una mirada al garantismo penal*, 64.

existe protección si se eliminan los límites, el problema deja de ser técnico para volverse constitucional. ¿Cómo es posible, entonces, que una Constitución tan robusta en garantías haya permitido una inflación de al menos 52 reformas estructurales en apenas una década? La respuesta no se halla en el espíritu del texto, sino en la urgencia política y mediática que ha convertido al COIP en un megáfono de autoridad, desplazando la racionalidad por la señal de control. Este giro no es accidental: se instala en un contexto político-criminal específico donde la excepcionalidad ha comenzado a devorar a la regla.

### **3. El contexto político-criminal: discurso de emergencia, seguridad y tendencias legislativas (2014-2025)**

La brecha entre el modelo garantista de Montecristi y la política criminal realmente aplicada no aparece “por accidente”: se instala en un contexto político-criminal específico, marcado por la escalada de la violencia, la mutación del crimen organizado, la crisis penitenciaria y una percepción social de inseguridad que reordena prioridades estatales. En ese marco, el derecho penal deja de funcionar como última ratio y se convierte, progresivamente, en la prima ratio de la gestión gubernamental.

Este giro puede leerse como un ciclo identificable (2014–2025). Si en 2014 el COIP se presentó como una modernización del sistema, en los años siguientes el debate público y la acción estatal comienzan a estructurarse bajo una idea de urgencia permanente: más operativos, más encarcelamiento, más reformas, menos tolerancia a la deliberación garantista. En esa dinámica, el castigo se vuelve la respuesta estándar ante problemas heterogéneos (crimen organizado, corrupción, protestas, violencia urbana), aun cuando los indicadores de violencia continúen deteriorándose.

Durante este periodo, la violencia letal alcanza niveles críticos. Para dimensionar el escenario, entre enero y abril de 2025 se registraron 3.094 homicidios intencionales, lo que representa un incremento del 58% frente al mismo periodo de 2024.<sup>65</sup> En paralelo, la violencia deja de concentrarse únicamente en territorios históricamente estigmatizados y comienza a permear espacios urbanos como Quito: entre el 1 de enero y el 13 de mayo de 2025 se contabilizaron 94 homicidios en el Distrito Metropolitano, con un aumento aproximado del 32,4% respecto del mismo periodo del año anterior.

---

<sup>65</sup> Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), *Análisis estadístico de homicidios intencionales: primer semestre de 2025*, (Quito: Pan American Development Foundation, 2025), 11-14, [https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2025/08/Boletin-semestral-de-homicidios-Primer-semestre-de-2025\\_compressed.pdf](https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2025/08/Boletin-semestral-de-homicidios-Primer-semestre-de-2025_compressed.pdf).

Este contexto presiona al Estado a “mostrar control” con rapidez. Pero esa presión no opera solo como clima social: se traduce en decisiones institucionales, expansión de facultades coercitivas y reformas legales orientadas a endurecer el castigo y restringir salidas penitenciarias, justo cuando el sistema carcelario ya exhibía signos de colapso. Aquí calza la idea de criminología mediática: desde la doctrina, la categoría de *criminología mediática*: la emergencia no solo se describe, también se construye discursivamente y se administra políticamente, produciendo un entorno en el que lo excepcional aparece como *razonable* y lo garantista como *obstáculo*.

Sobre este trasfondo, el lenguaje político-criminal adopta un registro belicista: “guerra”, “enemigo”, “tolerancia cero”, “conflicto armado interno”. En Ecuador, este encuadre se vuelve especialmente visible con el gobierno de Daniel Noboa, quien ha enmarcado la respuesta estatal como una confrontación directa contra estructuras criminales, con frases del estilo: “esta no es una lucha contra la delincuencia común... es una confrontación directa con estructuras criminales organizadas... este país no les pertenece”,<sup>66</sup> A ello se suma la instalación de lemas oficiales por ejemplo, “firme contra el crimen” que refuerzan la lógica de contienda y alinean el debate hacia la excepcionalidad.

La función política de este lenguaje es precisa: abaratar el costo social de recortar garantías. Cuando la crisis se describe como “guerra”, el debate se simplifica: cualquier resistencia garantista se presenta como obstáculo, ingenuidad o incluso complicidad. En términos interpretativos, este desplazamiento altera la función clásica de la ley penal: en lugar de operar principalmente como límite racional del poder punitivo, pasa a funcionar como dispositivo de comunicación política; suena firme, aunque no necesariamente sea correcta ni eficaz.

El giro punitivo no se agota en reformas legislativas: se expresa también en la gobernanza de la excepción. En la práctica, el Estado recurre a instrumentos extraordinarios (decretos, estados de excepción, despliegue militar, reconfiguración de prioridades de seguridad) como mecanismos ordinarios de gestión.

Un hito fundamental en la actual gobernanza de la seguridad es la adopción del *conflicto armado interno* como matriz justificativa de las decisiones de política criminal. Esta transición normativa se formalizó mediante el Decreto Ejecutivo No. 111 (9 de enero

---

<sup>66</sup> BBC Mundo, “Ecuador, el país más violento de América Latina: cómo pasó de ser una ‘isla de paz’ a un escenario de terror”, *BBC News Mundo*, 7 de enero de 2025, <https://www.bbc.com/mundo/articles/c3gy2zz03dpo>.

de 2024), el cual reconoció la existencia de dicho escenario bélico, vinculándolo indisolublemente al estado de excepción declarado apenas un día antes por el Decreto No. 110.

Frente a esta expansión de facultades coercitivas, el control constitucional ha sido enfático al señalar que la excepcionalidad exige una justificación técnica y fáctica rigurosa; es decir, que la declaratoria no puede reducirse a una mera proclama política, sino que debe superar un examen de proporcionalidad y necesidad.

No obstante, esta lógica de excepcionalidad parece haberse institucionalizado como norma de gobierno: mediante el Decreto Ejecutivo No. 277, suscrito la noche del 31 de diciembre de 2025, la administración de Daniel Noboa ratificó que la violencia y la criminalidad organizada no solo persisten, sino que han experimentado una intensificación y expansión territorial hacia zonas anteriormente consideradas seguras.<sup>67</sup>

### **3.4. Evolución de las reformas al COIP por periodos presidenciales (2014-2025)**

Desde su entrada en vigor en agosto de 2014, el COIP ha experimentado múltiples modificaciones que reflejan el abandono progresivo del paradigma de ultima ratio. La evolución puede ordenarse por periodos presidenciales para evidenciar el patrón:

Rafael Correa (2014–2017): se asentaron los cimientos de un efficientísimo penal: ampliación de respuestas punitivas, reordenamiento del catálogo delictivo y una narrativa de modernización. En el entorno normativo se insertaron disposiciones penales asociadas a coyunturas específicas, como la Ley de Solidaridad (2016) tras el terremoto, orientada a sancionar mal uso de fondos.

Lenín Moreno (2017–2021): el periodo se caracterizó por reformas integrales bajo banderas de “anticorrupción” y “protección”, con un paquete amplio en 2019. La reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 107 23 de diciembre de 2019 refleja la técnica de “gran reforma” concentrada: múltiples cambios en un solo cuerpo legal Registro Oficial Suplemento 107, 2019. En 2021 se intensifica el uso del derecho penal como respuesta a escándalos de la pandemia, con tipos como obstrucción de la justicia y figuras asociadas a contratación pública.

---

<sup>67</sup> Ecuador, *Decreto Ejecutivo n.º 110*, Registro Oficial 473, Primer Suplemento, 9 de enero de 2024. Este decreto se sustenta en la persistencia de la crisis reconocida originalmente en el Decreto Ejecutivo No. 110, *Registro Oficial* 473, Primer Suplemento, 8 de enero de 2024 (Estado de Excepción) y el Decreto Ejecutivo No. 111, *Registro Oficial* 473, Primer Suplemento, 9 de enero de 2024 (Conflicto Armado Interno). Sobre los límites de estas declaratorias, véase: Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No. 1-24-EE/24A*, 24 de enero de 2024.

Guillermo Lasso (2021–2023): el giro se acelera por la crisis carcelaria y la inseguridad; el vector de “seguridad integral” empieza a dominar reformas, con endurecimientos asociados a terrorismo, delincuencia organizada y extorsión “vacunas”.

Daniel Noboa (2023–2025): tras el clímax del discurso de guerra y la consulta popular de 2024, se consolidan reformas orientadas a incrementar penas, restringir beneficios y endurecer el régimen de cumplimiento. En 2025, la tendencia alcanza un pico con Ley de Solidaridad Nacional,<sup>68</sup> y Ley de Integridad Pública,<sup>69</sup> que reordenan prioridades bajo lógica de emergencia y refuerzan un esquema de castigo rígido.

El examen detallado del contenido, el alcance y las implicaciones dogmáticas de este entramado normativo de la administración de Noboa será desarrollado de manera exhaustiva en el segundo capítulo de esta investigación.

### **3.5. La “matriz” de tendencias legislativas: patrones recurrentes de expansión punitiva**

Lo relevante en este análisis no es solo inventariar “qué se reformó”, sino identificar el patrón que se repite de manera sistemática. Al examinar la evolución del COIP desde 2014, emerge una matriz legislativa recurrente: ante cada episodio de alarma social, la respuesta estatal privilegia la expansión del poder punitivo por encima del fortalecimiento de la prevención, la investigación estratégica o la rehabilitación social.

La lógica del sistema ha transitado del enjuiciamiento de ciudadanos por actos concretos hacia la neutralización de sujetos categorizados como amenazas a la seguridad estatal. Para dimensionar la profundidad de este giro punitivo, conviene observar la siguiente ilustración estadística: aunque algunas fuentes académicas contabilizan más de 200 modificaciones parciales al texto del COIP por su fragmentación, se identifican al menos 52 reformas estructurales cuya trayectoria confirma que el populismo penal se ha institucionalizado como respuesta hegemónica del Estado ante la crisis de inseguridad.

La evidencia cuantitativa permite colegir que, previo a las leyes de 2025, el legislador ecuatoriano ya había priorizado la inflación penal mediante la creación de 16 nuevos tipos penales y la modificación de 12 verbos rectores, convirtiendo el endurecimiento en su principal dispositivo de gestión política. Esta tendencia se alinea

---

<sup>68</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, *Registro Oficial No. 56*, Suplemento Sexto, 10 de junio de 2025.

<sup>69</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Integridad Pública, *Registro Oficial No. 68*, Tercer Suplemento, 26 de junio de 2025.

con lo expuesto por Máximo Sozzo, quien advierte que en la región el 77% de las reformas penales se orientan exclusivamente al incremento de la punitividad.

En Ecuador, este fenómeno ha operado en detrimento de cualquier esfuerzo de racionalización. Como ilustra la evidencia cuantitativa expuesta en la figura 1, la falta de coherencia en el diseño penal ecuatoriano ha decantado en un modelo de alta rentabilidad simbólica, pero de nula eficacia operativa frente a la criminalidad

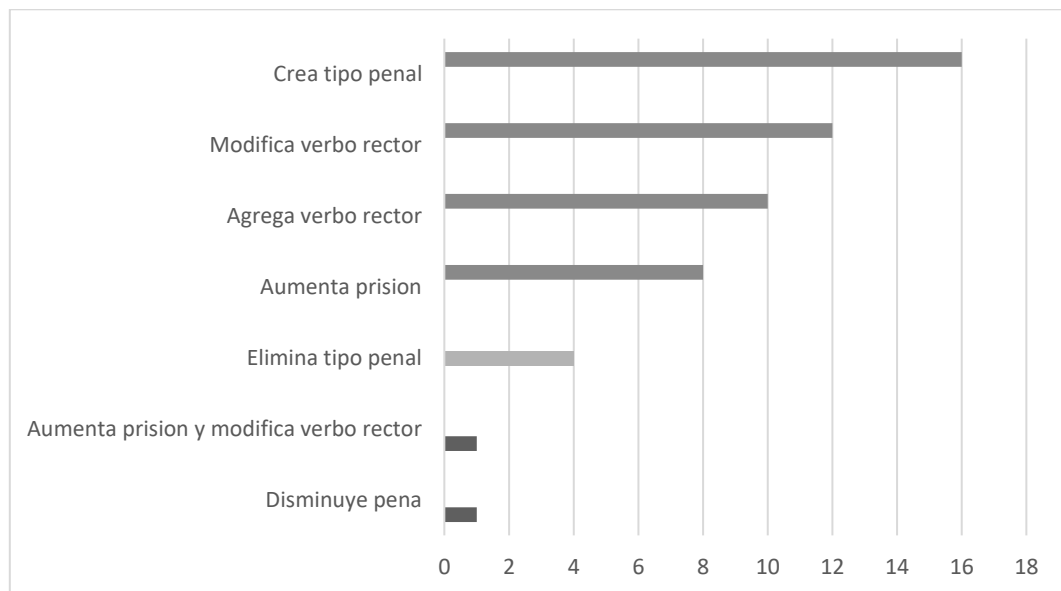


Figura 1. Reformas al COIP antes de las leyes de Solidaridad Nacional e Integridad Pública (2014-2025)

Fuente: reformas al COIP (2014-2025)

Elaboración propia

**Esa matriz puede sintetizarse como *checklist* técnico:**

- ✓ Inflación penal: creación de nuevos tipos, agravantes y modificaciones de verbos rectores.
- ✓ Aumento de penas como respuesta estándar a la alarma social.
- ✓ Restricción de progresividad/beneficios: la cárcel como depósito, no como tránsito rehabilitador.
- ✓ Expansión de prisión preventiva y automatismos: de cautelar a punitiva en los hechos.
- ✓ Tipos amplios o ambiguos que erosionan taxatividad y habilitan discrecionalidad.
- ✓ Expansión de facultades de investigación y seguridad bajo lenguaje de urgencia (vigilancia, inteligencia, excepcionalidad operativa).

**3.6. El punto ciego del endurecimiento: consecuencias penitenciarias y fracaso del fin resocializador**

La expansión del poder punitivo en el Ecuador no solo choca con el marco constitucional de libertades, sino que ha generado un "punto ciego" con consecuencias sistémicas devastadoras: el colapso del sistema de rehabilitación social. A pesar de que la política criminal de la última década se ha centrado en el endurecimiento de las penas como mecanismo de combate a la criminalidad, los datos revelan que esta estrategia ha sido inversamente proporcional a la seguridad ciudadana.

Esta desconexión entre la norma y la realidad operativa puede analizarse desde dos vertientes críticas:

A. El fenómeno de la "Prisión-Depósito" y el hacinamiento estructural Como sostiene Máximo Sozzo, el populismo punitivo transforma las cárceles en "prisiones-jaula" o "prisiones-depósito"<sup>70</sup>, abandonando la corrección criminal para centrarse en la mera neutralización física del sujeto. En Ecuador, este abandono es cuantificable. El aumento desmedido de la población penitenciaria ha derivado en niveles de hacinamiento que, aunque han fluctuado, mantienen infraestructuras con niveles críticos de sobrepoblación, como el CPL Guayas No. 5, con tasas que superan el 134%.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Sozzo, *¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y "prisión-depósito" en Argentina*, 17.

<sup>71</sup> Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), *Radiografía del sistema penitenciario: cifras de hacinamiento y déficit de vigilancia*, (Quito: OECO, 2025), 22-25. Nota: Si prefieres citar a la CIDH como mencionas en el texto: <sup>6</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Este endurecimiento legislativo, lejos de disuadir, genera lo que David Garland denomina una "cultura del control" que ignora las causas estructurales del delito. El resultado es un sistema que, según informes de la CIDH, presenta un déficit agudo de personal técnico, con un promedio de un solo guía penitenciario por cada 62 reclusos, volviendo impracticable cualquier plan de rehabilitación individualizado.

B. La regresión del fin resocializador (Art. 201 CRE) La Constitución del Ecuador establece taxativamente que la finalidad de la pena es la rehabilitación para la posterior reinserción (Art. 201). No obstante, la matriz punitivista actual prioriza lo que la doctrina denomina "prevención especial negativa" o modelo incapacitador. Bajo esta lógica, se imponen penas de larga duración que, sumadas a la restricción de beneficios penitenciarios para 37 tipos de delitos diferentes, eliminan cualquier incentivo para la reinserción.

Las estadísticas oficiales de violencia letal confirman el fracaso de este modelo de "mano dura". Entre 2019 y agosto de 2022, el número de homicidios intencionales en el país se disparó de 1,187 a 2,906 casos, evidenciando que el incremento de penas no opera como un freno fáctico a la delincuencia, sino que retroalimenta un ciclo de violencia que se traslada desde los centros penitenciarios hacia las calles.

Bajo esta lógica, el sistema penal ecuatoriano ha derivado en una estructura que prioriza el confinamiento sobre la corrección, convirtiendo la privación de libertad en un fin en sí mismo. Este escenario constituye la materialización de lo que Zaffaroni denomina 'penas perdidas': un ejercicio de dolor estatal que, al carecer de una utilidad social racional y preventiva, solo sirve para saciar demandas simbólicas de seguridad mientras sacrifica el mandato constitucional de rehabilitación (art. 201). En consecuencia, el endurecimiento de las penas no ha funcionado como un dique frente a la criminalidad, sino que ha profundizado la crisis institucional, dejando el terreno abonado para la implementación de normativas de excepción que terminan por dismantelar definitivamente el paradigma garantista”.

### **3.7. El “híbrido peligroso”: la colisión entre la tendencia punitiva y el modelo constitucional**

El escenario descrito hasta este punto no es simplemente una suma de reformas aisladas, sino la consolidación de un "híbrido peligroso". Este fenómeno se define por la

---

(CIDH), *Personas privadas de libertad en Ecuador*, (Washington D.C.: OEA, 2022), citado en OECO (2025). <https://oeco.padf.org/informe-de-caracterizacion-de-crimen-organizado-en-ecuador-2025/>.

coexistencia formal de un Estado constitucional de derechos y justicia, y la implementación fáctica de una política criminal de excepción. Esta contradicción no es inocua; genera una erosión profunda del sistema democrático al vaciar de contenido las garantías fundamentales de Montecristi para reemplazarlas por una operatividad punitiva de emergencia.

El choque entre el "deber ser" constitucional y la tendencia legislativa actual se manifiesta en cuatro ejes críticos que estructuran la crisis del sistema:

- Mínima intervención art. 195 CRE<sup>72</sup> vs. máxima expansión: Aunque el art. 195 formula la mínima intervención en el marco de la actuación de la Fiscalía dirigiendo la investigación y ejerciendo la acción penal pública conforme a los principios de oportunidad y mínima intervención, su contenido funciona como señal constitucional del ideal de *ultima ratio* que debería irradiar la política criminal. Sin embargo, la matriz de reformas analizada ha operado en sentido inverso, consolidando una lógica de *prima ratio*: inflación penal, reforma permanente y endurecimiento como respuesta estándar, lo que normaliza la excepción y satura el sistema con soluciones simbólicas que no inciden en las causas estructurales del fenómeno criminal.
- Presunción de inocencia (art. 76.2 CRE)<sup>73</sup> vs. Cautelares expansivas: El modelo garantista exige que la libertad sea la norma y la prisión la excepción. No obstante, la práctica política y las reformas recientes han impulsado un uso intensivo y casi automático de la privación de libertad, desnaturalizando la medida cautelar para convertirla en una suerte de pena anticipada bajo la presión de la alarma social.
- Legalidad estricta (art. 76.3 CRE)<sup>74</sup> vs. Tipos ambiguos: El principio de taxatividad exige leyes claras y precisas. Sin embargo, la tendencia a crear tipos penales abiertos o modificar verbos rectores de forma laxa erosiona la seguridad jurídica, otorgando un margen de discrecionalidad peligroso que permite al poder punitivo expandirse sobre conductas que deberían ser ajenas al control penal.

---

<sup>72</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 195.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, art. 76, num. 2.

<sup>74</sup> *Ibíd.*, art. 76, num. 3.

- Finalidad resocializadora (Art. 201 CRE)<sup>75</sup> vs. Lógica de inocuización: El mandato constitucional de rehabilitación ha sido desplazado por una lógica de "incapacitación" o depósito. Al restringir beneficios y endurecer el régimen de cumplimiento, el Estado renuncia a la reinserción social y opta por un modelo de castigo rígido que, como se analizó anteriormente, solo profundiza la violencia sistémica.

En definitiva, este híbrido muestra que, aunque formalmente rige un modelo constitucional garantista, en la práctica se ha normalizado una política criminal de excepcionalidad y endurecimiento. La tensión queda así delimitada sin agotar todavía el análisis dogmático: el contexto descrito instala el problema y explica por qué las reformas recientes encuentran un terreno fértil para expandirse. Con esta colisión entre “deber ser” constitucional y “hacer” legislativo, corresponde justificar el recorte temporal 2014–2025 como unidad de análisis.

### **3.8. Justificación del periodo de análisis (2014–2025)**

El recorte temporal comprendido entre 2014 y 2025 no es arbitrario; constituye una unidad de análisis coherente y necesaria para comprender la metamorfosis del sistema penal ecuatoriano. Este periodo es defendible por tres motivos fundamentales que marcan el ascenso y consolidación del populismo punitivo:

- Hito de reordenamiento penal (2014): El ciclo se inaugura con la entrada en vigor del Código Orgánico Integral Penal (COIP),<sup>76</sup> un cuerpo normativo que, bajo la promesa de modernización y eficiencia, sembró las primeras estructuras de endurecimiento penal y acumulación de penas que hoy rigen en el país.
- Escalada de violencia y crisis sistémica: El periodo atraviesa la crisis penitenciaria y de seguridad ciudadana más intensa de la historia reciente del Ecuador. Entre 2019 y 2025, el país experimentó una transformación radical de sus índices de criminalidad, pasando de una estabilidad relativa a niveles de violencia letal históricos, con un incremento de homicidios que alcanzó picos alarmantes en 2025. Este fenómeno actuó como el catalizador principal para que el legislador abandonara el rigor técnico en favor de la respuesta reactiva.

---

<sup>75</sup> *Ibíd.*, art. 201.

<sup>76</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.

- Institucionalización de la emergencia (2025): El ciclo culmina con la normalización de la emergencia como forma de gobierno penal. A través de reformas aceleradas, la restricción drástica de beneficios penitenciarios y la expansión de la excepcionalidad bajo la narrativa de *conflicto armado interno*,<sup>77</sup> el Estado ha consolidado en 2025 una arquitectura jurídica donde el Derecho Penal del Enemigo deja de ser un recurso extraordinario para integrarse en la gobernanza ordinaria.

En suma, el periodo 2014–2025 constituye una unidad analítica defendible porque inicia con el COIP como reordenamiento integral del sistema penal, atraviesa la escalada más intensa de violencia y crisis penitenciaria del ciclo reciente y culmina con la consolidación de la emergencia como técnica recurrente de gobierno penal. Este trayecto permite observar el desplazamiento progresivo desde un diseño constitucional de límites hacia una práctica normativa de expansión. Con ese marco contextual fijado, el Capítulo segundo entra al examen específico de los hitos y reformas que estructuran dicha transformación.

---

<sup>77</sup> Ecuador, Decreto Ejecutivo n.º 111, Registro Oficial 474, Primer Suplemento, 10 de enero de 2024. Instrumento que reconoció el *conflicto armado interno* y calificó a 22 grupos como terroristas. Su vigencia se ratificó mediante los *Decretos 218, 55 y 632*, ampliando el espectro de beligerancia y facultando la intervención militar permanente. Este andamiaje consolida una *gobernanza de la emergencia* que desplaza el *derecho penal de acto* hacia una excepcionalidad de carácter indefinido.

## **Capítulo segundo**

### **Análisis crítico de la deriva punitiva y sus consecuencias**

Una vez fijados los polos teóricos entre el garantismo y el populismo, es imperativo analizar cómo estas abstracciones se materializan en la producción normativa del Ecuador en la última década. Bajo la premisa de que el delito es un constructo social cuya definición responde a tensiones de poder, este capítulo examina el giro punitivo inaugurado con la publicación del Código Orgánico Integral Penal en 2014.<sup>78</sup>

Este hito marcó una reconfiguración del sistema que ha derivado en una espiral de reformas reactivas que priorizan la sanción sobre la mínima intervención. La tendencia hacia un Derecho Penal máximo se ha intensificado recientemente con un paquete de leyes impulsadas por el Ejecutivo que tensionan los límites constitucionales. Entre estas destacan la Ley de Solidaridad Nacional, la Ley de Inteligencia y la Ley de Integridad Pública.

La gravedad de esta deriva motivó la intervención de la Corte Constitucional, la cual no solo suspendió provisionalmente artículos clave, sino que terminó por declarar la inconstitucionalidad de este bloque normativo en septiembre de 2025. En el caso de la Ley de Solidaridad Nacional, el tribunal determinó una vulneración al principio de unidad de materia, señalando que el Ejecutivo desbordó el procedimiento de urgencia económica al intentar introducir reformas penales y de seguridad en una norma de carácter recaudatorio.<sup>79</sup>

De igual manera, la Ley de Inteligencia sufrió un revés judicial significativo cuando la Corte identificó que el acceso a comunicaciones privadas sin orden judicial y la opacidad en los gastos reservados constituían una violación directa a los derechos de intimidad y protección de datos personales.<sup>80</sup> Finalmente, la Ley de Integridad Pública fue expulsada íntegramente del ordenamiento jurídico por vicios de forma, confirmando que el apresuramiento legislativo sacrificó los principios de publicidad y deliberación democrática esenciales en un Estado de Derecho.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.

<sup>79</sup> Ecuador Corte Constitucional, Sentencia No. 51-25-IN/25, 26 de septiembre de 2025.

<sup>80</sup> Ecuador Corte Constitucional, Sentencia No. 86-25-IN, 26 de septiembre de 2025.

<sup>81</sup> Ecuador Corte Constitucional, Sentencia No.52-25-IN/25 (Caso No. 52-25-IN), 26 de septiembre de 2025.

A través del análisis dogmático de esta evolución cronológica, se demuestra cómo la emergencia ha servido de catalizador para desplazar la racionalidad constitucional por una operatividad de excepción. Este fallo masivo de inconstitucionalidad emitido por la Corte Constitucional en septiembre de 2025 no representa un hecho aislado, sino la confirmación jurídica de un desborde punitivo que sacrifica el debido proceso en favor de la agilidad política. Por tanto, este escenario de crisis normativa constituye el terreno fértil para la consolidación de una agenda legislativa que utiliza el Derecho Penal no como un mecanismo de protección de bienes jurídicos, sino como una herramienta de comunicación política. Una vez identificada esta deriva institucional, corresponde desglosar las características específicas que permiten calificar a este proceso como una manifestación del populismo penal, analizando sus rasgos distintivos en el marco de la producción normativa actual.

### **1. Identificación de elementos de populismo punitivo en las reformas penales recientes**

El Código Orgánico Integral Penal de 2014<sup>82</sup> nació con la ambición de modernizar la justicia y adecuarla al garantismo de la Constitución de 2008, unificando en un solo cuerpo la normativa sustantiva, adjetiva y ejecutiva. No obstante, este propósito original se vio pronto opacado por un enfoque punitivo de mano dura y una técnica legislativa ambigua que, lejos de pacificar el conflicto social, exacerbó el hacinamiento carcelario. Sectores académicos advirtieron tempranamente que esta inflación penal priorizaba el encierro masivo sobre la rehabilitación social.

Esta deriva ha consolidado una matriz de tendencias donde la creación de tipos penales vagos y la restricción drástica de beneficios penitenciarios operan bajo una lógica de emergencia permanente. En este escenario, el sistema ha pasado a medir su eficiencia por el volumen de encarcelamiento y no por la reducción efectiva del fenómeno criminal. Dicha dinámica genera una inflación penal reactiva que modifica verbos rectores constantemente, desplazando el principio de mínima intervención por un punitivismo estrictamente electoralista.

Bajo esta premisa, el populismo punitivo no debe entenderse como una ruptura que nace con la codificación vigente, sino como la etapa de maduración de un proceso de

---

<sup>82</sup> *Ibíd.* Sobre la contradicción entre el modelo constitucional y la práctica punitiva del COIP, véase Ramiro Ávila Santamaría, *Código Orgánico Integral Penal: hacia su mejor comprensión y aplicación* (Quito: UASB, 2015).

endurecimiento penal previo. Aunque el anterior sistema ya había sido instrumentalizado mediante reformas de corte populista, el nuevo marco normativo consolida esta inercia, transformando la excepcionalidad punitiva en el eje articulador de la política criminal contemporánea.

Desde este hito, el legislador ha instrumentalizado la criminalización primaria para ofrecer respuestas simbólicas a la inseguridad, incrementando penas sin sustento técnico. Este fenómeno se caracteriza por el uso del derecho penal como una herramienta de propaganda política orientada a calmar la alarma social mediante la neutralización del infractor bajo un esquema de expansión permanente del *ius puniendi*. Este despliegue de poder estatal tuvo su punto de partida en la profunda reforma estructural de 2014, periodo en el que se gestaron las bases de la unificación punitiva que rige hasta el presente.

### **1.1. El periodo de Rafael Correa: la génesis de la unificación punitiva (2014–2017)**

Comprender la expansión punitiva posterior exige volver al momento fundacional de la arquitectura penal contemporánea en el Ecuador. La entrada en vigor del COIP en 2014<sup>83</sup> no fue solo una recodificación técnica: representó una decisión político-institucional que reconfiguró la administración del poder de castigo. En términos prácticos, el código cambia el tablero: concentra reglas, estandariza respuestas y vuelve más gobernable el sistema penal desde una sola columna vertebral normativa.

Esta ambivalencia se deja leer con una imagen potente: Ramiro Ávila Santamaría ha comparado el COIP con Jano,<sup>84</sup> el dios romano de dos caras, porque en un mismo cuerpo conviven una faz garantista y otra punitivista que tiende a ensanchar el poder coercitivo. Esa metáfora funciona como tesis-puente: el código nace prometiendo la constitucionalización del derecho penal, pero simultáneamente deja instalada una racionalidad de dureza y eficiencia que, en administraciones posteriores, dejaría de ser la excepción para convertirse en la regla.

---

<sup>83</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014. Su génesis se halla en la Consulta Popular de 2011, que legitimó la reestructuración judicial y la tipificación del *enriquecimiento privado no justificado*. Esta normativa operó una *unificación normativa* integral al fusionar el Código de 1971 con la legislación adjetiva y de ejecución penal. Fue aprobado por la Asamblea Nacional con 113 votos y alcanzó su vigencia total el 10 de agosto de 2014.

<sup>84</sup> Ramiro Ávila Santamaría, "El código orgánico integral penal y su potencial aplicación garantista", en *Código Orgánico Integral Penal: Hacia su mejor comprensión y aplicación*, Ramiro Ávila Santamaría (comp.), 21.

La expedición del COIP debe leerse como una decisión de centralización del ius puniendi, más que como un mero ejercicio de orden formal. Pazmiño lo formula con precisión: el código integra la legislación sustantiva con la adjetiva y la ejecutiva, devolviendo a una única norma penal toda la legislación criminal que históricamente se hallaba difuminada en el ordenamiento.<sup>85</sup> Esta integración no es neutra: unifica el tipo, el proceso y la ejecución; es decir, consolida la cadena completa del castigo en una sola arquitectura institucional.

El movimiento fue legitimado como una modernización necesaria frente a un pasado normativo descrito como anacrónico, retocado, disperso e ineficaz. Bajo esta diagnosis, la unificación aparece como un remedio lógico para dotar de coherencia al sistema. Sin embargo, este diseño integral también redujo la fricción legislativa: al poner todo el sistema penal bajo un mismo techo, se facilitó la implementación de reformas parche y endurecimientos exprés sin necesidad de reconstruir el edificio normativo desde cero. La unificación, por tanto, no solo ordenó el sistema, sino que habilitó y aceleró su capacidad de expansión futura.

El discurso fundacional del COIP se sostuvo en la premisa de un programa penal constitucional que operaría como límite real al poder punitivo. Pazmiño sostiene que la Constitución esboza los límites o diques por los cuales se debe guiar la legislación infra constitucional, colocando una camisa de fuerza al poder punitivo.<sup>86</sup> Bajo este marco, el código no podía tener mejor referente teórico que la Constitución de 2008, especialmente considerando que la ley penal es el terreno donde se pueden distorsionar cruda y hábilmente los derechos fundamentales.

Esa promesa se apoyó en un contexto de fortalecimiento institucional de las garantías, incluyendo hitos como la creación de la Defensoría Pública (2007) y el indulto de 2008 a más de 2.232 personas utilizadas como mulas en la cadena del narcotráfico.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 11. Véase: Ernesto Pazmiño Granizo, “La constitucionalización de la justicia penal en Ecuador: la experiencia del COIP”, en *Código Orgánico Integral Penal: Hacia su mejor comprensión y aplicación*, Ramiro Ávila Santamaría (comp.), Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2014. Cfr. Ramiro Ávila Santamaría, “El código orgánico integral penal y su potencial aplicación garantista”, en *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*, 13.

<sup>87</sup> El alivio penal para *correos humanos* se estructuró en dos hitos: la resolución de la Asamblea Constituyente de 2008 (para transportadores de hasta 2 kg con el 10 % de la condena cumplida) y el *Decreto Ejecutivo 1440* de 2017, que otorgó el indulto presidencial a quienes cumplieron el 30 % de la pena en zonas de frontera. Véase: Transnational Institute, “Ecuador: Reforma de la Ley de Drogas”, *Drug Law Reform*, disponible en:

Este hito permite fijar una narrativa de certidumbre constitucional, donde el castigo debía ser residual, proporcional y sujeto a controles estrictos. En este sentido, el art. 195, de la Constitución, aunque define el rol de la Fiscalía, irradia un mandato de intervención penal excepcional y residual, estableciendo que el poder punitivo solo cabe cuando otras vías de solución de conflictos han fallado.<sup>88</sup>

La ruptura temprana con la promesa garantista se expresa en un eficientísimo que reduce la fricción procesal para castigar. Pazmiño propone una oposición metodológica útil: la certidumbre constitucional frente a la incertidumbre constitucional, esta última caracterizada por maximizar la seguridad aun a costa de las garantías.<sup>89</sup> En esta vía, se exacerba el rol de las agencias de seguridad y se normalizan experimentos procesales que terminan acorralando al Estado de derecho.

En esa lógica, el COIP incorporó procedimientos especiales que prometen rapidez y resultados estadísticos. El procedimiento directo, por ejemplo, implica una reducción extrema de tiempos y la concentración de etapas que debilitan el derecho a la defensa y elevan el riesgo de convertir el parte policial en el eje probatorio central. El mensaje de fondo es que el endurecimiento también es procedimental: castigar más rápido es, en la práctica, castigar más, pues se eliminan los filtros de reflexión dogmática en favor de la celeridad punitiva.

Paralelamente, el COIP consolidó un núcleo punitivo de alto rendimiento simbólico. Pazmiño afirma que el código aumenta las penas precisamente en los delitos más instrumentalizados por las narrativas mediáticas, como aquellos contra la propiedad, la integridad sexual y la vida.<sup>90</sup> Esto confirma que la ley penal no solo busca sancionar, sino comunicar una imagen de firmeza estatal ante la alarma social.

Esta dimensión comunicativa se vuelve nítida en la tipificación de figuras como el sicariato, que, a pesar de estar ya cubierto por el homicidio calificado, fue adecuado como tipo autónomo para producir un efecto de mano dura visible. Asimismo, la

---

[www.druglawreform.info](http://www.druglawreform.info). <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/1808/1/DECRETO%20IN%20DULTO%20GENERAL.pdf>

<sup>88</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008 (última reforma: Registro Oficial Suplemento 405, 11 de marzo de 2021), art. 195.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, 15.

<sup>90</sup> Ernesto Pazmiño Granizo, “La constitucionalización de la justicia penal en Ecuador: la experiencia del COIP”, en *Código Orgánico Integral Penal: hacia su mejor comprensión y aplicación*, comp. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: UASB / CEN, 2014), 16.

penalización de conflictividades masivas, como el tránsito que representa más de un tercio del código, muestra cómo el Derecho penal se convierte en el lenguaje ordinario para gestionar problemas que podrían resolverse mediante respuestas administrativas. El sistema, así, sacrifica su naturaleza de *ultima ratio* para transformarse en un megáfono de autoridad.

En delitos de tráfico de sustancias, el COIP muestra una tensión interna que te sirve como evidencia del *dobles registro* originario. Por un lado, el contexto garantista previo incluyó medidas de alivio como los indultos de 2008 para mulas o eslabones fungibles del narcotráfico. Por otro lado, el sistema político rápidamente entra en dinámica de urgencia, donde la respuesta penal es empujada por demandas de castigo más que por técnica criminal.

Sánchez Pinto sostiene que en el proceso de formación de la legislación inciden actores múltiples desde la Academia hasta colectivos sociales, y destaca que los medios de comunicación (a través de editoriales, entrevistas y debates) participan activamente en la construcción de la agenda normativa.<sup>91</sup>

No obstante, esta agenda a menudo se ve desplazada por lo que Donoso Castellón describe como *presiones foráneas* y diseños de dominación global<sup>92</sup> que impulsan el dictado obediente de normas penales, priorizando el control social y la exclusión sobre la protección de los derechos fundamentales. En este escenario, Navas Alvear advierte que los medios masivos, al operar como dinamizadores de la esfera pública, inciden fuertemente en los procesos democráticos,<sup>93</sup> lo que puede derivar en una política criminal reactiva que afecta al *eslabón vulnerable* de la sociedad en lugar de garantizar una verdadera seguridad ciudadana.

Este apartado conviene cerrarlo con bisagra: el diseño prometía racionalidad y proporcionalidad; la coyuntura empuja a reacción punitiva. Esa fragilidad es lo que hereda y profundiza la administración siguiente.

En los primeros años de vigencia del COIP se confirma la tensión entre el texto y la práctica institucional. Pazmiño lo dice sin maquillaje: el título preliminar está lleno de

---

<sup>91</sup> Silvana Sánchez Pinto, "Participación social en la creación del derecho: realidad y desafíos", en Estado, Derecho y Justicia: Estudios en honor a Julio César Trujillo, comp. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: UASB / CEN, 2013), 144.

<sup>92</sup> Arturo J. Donoso Castellón, "Una aproximación a las circunstancias movilizantes en el caso de la sociedad ecuatoriana", en Estado, Derecho y Justicia, 166.

<sup>93</sup> Marco Navas Alvear, "Constitución y teorías de la democracia...", en Estado, Derecho y Justicia, 175.

*hermosos principios*,<sup>94</sup> pero el escenario de discusión fue maniqueamente distorsionado por discursos de inseguridad, agendas y presiones que terminaron cediendo a una cultura del castigo. Este punto te ayuda a sostener que el híbrido no aparece después: nace con el propio código.

Pazmiño advierte que la parte procesal quedó *fuertemente direccionada por el eficientismo*<sup>95</sup> de sustanciar y condenar con celeridad, con recogimiento de derechos y garantías. Ahí conectas con tu tesis: cuando el proceso se convierte en máquina de rapidez, la dogmática deja de operar como filtro de contención y el juicio se degrada en administración de sospechas.

Por eso, en términos analíticos, el periodo 2014–2017 es la génesis de la expansión: el sistema se centraliza, se legitima en clave constitucional y simultáneamente instala dispositivos de severidad y eficiencia que facilitan que el castigo se convierta en herramienta de gobierno.

El balance del periodo Correa es la consolidación de una arquitectura integral preparada para irradiar garantías en su rostro normativo, pero diseñada para expandir el castigo en su musculatura operativa. Este es el legado que hereda la administración de Lenín Moreno: un sistema donde la política penal se ha convertido en un apéndice del meta-mensaje mediático. El puente hacia la siguiente etapa es claro: el COIP dejó lista la infraestructura; la agenda mediática fijó la presión; y las administraciones sucesoras solo tuvieron que intensificar el giro punitivo ya inaugurado.

Esta inercia punitiva encontró en la administración de Lenín Moreno el escenario ideal para su profundización. A pesar de la ruptura política con el modelo anterior, la gestión de Moreno no implicó un retorno a la racionalidad garantista, sino la instrumentalización de la arquitectura del COIP para responder a nuevas crisis de legitimidad y demandas de orden. Se inauguró así una etapa de volatilidad normativa sin precedentes, donde la reforma penal reactiva se consolidó como el recurso estándar de gobierno ante la presión de la opinión pública. Es en este tránsito donde el populismo punitivo ecuatoriano abandona su fase de génesis para entrar en una espiral de endurecimiento que rebasaría los límites de la técnica jurídica, marcando el inicio del periodo de consolidación reformista que se detalla a continuación.

---

<sup>94</sup> Pazmiño Granizo, "La constitucionalización de la justicia penal...", 19.

<sup>95</sup> *Ibíd.* 19

### 1.1.2. La gestión de Lenín Moreno: De la ruptura política a la condicionalidad económica (2017-2021)

La gestión de Lenín Moreno puede leerse como una trayectoria en dos tiempos. Primero, una fase de ruptura política con el correísmo, sostenida en la narrativa de depuración institucional y combate a la corrupción. Luego, una fase de condicionalidad económica, en la que el Estado buscó credibilidad financiera mediante reformas exigidas o incentivadas por organismos internacionales. En ese tránsito, la expansión punitiva no desapareció: cambió de ropaje. Dejó de presentarse como mano dura clásica y se Re empaquetó como integridad, transparencia y seguridad jurídica.

El punto de inflexión fue la Consulta Popular y Referéndum de febrero de 2018,<sup>96</sup> que operó como mecanismo de legitimación acelerada y de reconfiguración institucional del poder. En ese proceso se instalaron decisiones con fuerte carga punitiva simbólica: se bloqueó la reelección indefinida, se reestructuró el CPCCS y se reforzó la arquitectura sancionatoria contra la corrupción, incluida la llamada muerte civil como pérdida de derechos políticos para condenados por delitos vinculados a corrupción.<sup>97</sup> En lo comunicacional, el mensaje fue deliberadamente disciplinante: el nuevo gobierno no solo corregía, sino que castigaba el pasado. La aprobación de las siete preguntas consolidó ese mandato político.

Ese primer ciclo puede describirse como un punitivismo de ruptura: el derecho sancionador como herramienta de diferenciación y “limpieza” institucional. No se trató únicamente de perseguir hechos, sino de reorganizar el campo político mediante categorías morales de alta eficacia narrativa, corrupto frente a honesto, viejo régimen frente a nuevo orden. En ese marco, el sistema penal funcionó como dispositivo de señalización: producir distancia con el proyecto anterior y disciplinar el discurso público. La lucha anticorrupción operó como pegamento de gobernabilidad en un escenario de coaliciones frágiles. Cuando la política necesita un villano estable, el derecho penal suele aparecer como atajo.

---

<sup>96</sup> Ecuador, Decretos Ejecutivos No. 229 y 230, Registro Oficial Suplemento 133, 4 de diciembre de 2017. El Ejecutivo convocó directamente a la Consulta Popular de 2018 ante la falta de *dictamen oportuno* de la Corte Constitucional. El mandato aprobó la eliminación de la reelección indefinida y la *muerte civil* por actos de corrupción, consolidando un *punitivismo de ruptura política* orientado a la reestructuración del Estado y al desmantelamiento del andamiaje institucional previo.

<sup>97</sup> Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, art. 233. Esta reforma, aprobada mediante el referéndum de 4 de febrero de 2018, incorporó la inhabilitación perpetua para el desempeño de cargos públicos, candidaturas de elección popular y contratación estatal denominada *muerte civil* para sentenciados por delitos de corrupción y conexos, disponiendo además la confiscación de bienes para garantizar la reparación integral al Estado.

A partir de 2019, el eje de legitimación comenzó a desplazarse. Ya no se jugaba solo en la plaza pública, sino también en la mesa de financiamiento. Con el acuerdo de Facilidad Extendida con el Fondo Monetario Internacional, la agenda de transparencia y anticorrupción se integró explícitamente al programa económico. La integridad pública empezó a operar como requisito funcional para estabilizar expectativas, atraer inversión y sostener la narrativa de seguridad jurídica. Así, el castigo dejó de estar orientado únicamente a una audiencia interna; también se convirtió en carta de presentación hacia afuera.

La condicionalidad no quedó en el plano retórico. Se tradujo en demandas de reformas institucionales, con énfasis en contratación pública y reglas de gobernanza. En esa lógica, la política penal empezó a funcionar como garantía para acreedores y como instrumento de credibilidad, no solo como respuesta a la indignación social. Se configuró un doble uso del *ius puniendi*: administrar alarma doméstica y certificar gobernanza para el exterior.

En este contexto, las reformas al COIP durante el morenismo consolidaron una deriva punitivista por una vía menos visible: acelerar el castigo y endurecer el procesamiento. Durante el gobierno se articularon dos grandes paquetes normativos que reflejan esa dualidad: uno orientado a seguridad ciudadana, con carga de populismo penal, y otro enfocado en anticorrupción, alineado con la lógica de credibilidad financiera y con estándares internacionales de integridad. El derecho penal operó, así, como herramienta de gestión de percepción y como credencial de gobernanza.

La reforma publicada en diciembre de 2019 fue un paquete amplio, con más de 120 modificaciones que, bajo la premisa de la eficiencia, reconfiguró reglas procesales y fortaleció respuestas concentradas en escenarios de flagrancia.<sup>98</sup> Entre las medidas más visibles estuvo la identificación pública de aprehendidos: se habilitó la difusión del rostro de personas detenidas en flagrancia por delitos graves, intentando blindar la decisión con referencias a la presunción de inocencia y a la calificación judicial previa. En términos materiales, se introdujo una pena social anticipada presentada como política de seguridad: la exhibición pública opera antes que la sentencia.<sup>99</sup> Aquí resulta especialmente útil la lectura de Goffman: la exposición estatal produce un estigma y asigna al sujeto una

---

<sup>98</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 107, Suplemento, 10 de febrero de 2014 (Agregado por la Ley Reformativa de diciembre de 2019).

<sup>99</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 529.1 (Agregado por la Ley Reformativa de diciembre de 2019).

identidad deteriorada que el proceso difícilmente repara incluso si, más tarde, se declara su inocencia.<sup>100</sup> El castigo opera primero como marca y después, si acaso, como sentencia.

El mismo paquete reforzó el punitivismo de la prisa mediante ajustes al procedimiento directo (art. 640), comprimiendo etapas y plazos para llegar a una resolución rápida en escenarios de flagrancia.<sup>101</sup> Esta lógica se conecta con un derecho penal de la eficiencia: la celeridad se vende como eficacia, pero muchas veces encubre una renuncia a la verdad procesal y debilita la contradicción real de la prueba. Cuando el tiempo de defensa se reduce de modo estructural, el riesgo es convertir al juez en un certificador de flagrancias y al proceso en trámite abreviado de confirmación de la captura. Castigar pronto se volvió un indicador de rendimiento estatal: “se actuó”, aunque la justicia material quede como daño colateral. En paralelo, se endurecieron áreas sensibles, como delitos sexuales, y se modificaron reglas en delitos de tránsito vinculados a muerte culposa y conducción bajo efectos de sustancias.

De modo menos lineal, la reforma de 2019 incorporó un cambio relevante en materia de drogas al excluir de la penalización la tenencia de fármacos con cannabis o derivados para fines terapéuticos o paliativos, condicionada a diagnóstico profesional. Este elemento confirma que el periodo no fue homogéneo. Sin embargo, no altera el patrón dominante del paquete: procedimientos más rápidos, exposición pública y respuestas penalmente “comunicables”, diseñadas para administrar la percepción de inseguridad.

El punto más alto de la penalización simbólica llegó con la reforma de febrero de 2021 en materia anticorrupción.<sup>102</sup> Aprobada al final del mandato, no fue solo reacción interna ante escándalos de compras públicas durante la emergencia sanitaria; también funcionó como parte de la arquitectura de credibilidad vinculada a la agenda de financiamiento y a estándares internacionales de integridad pública. Se creó el delito de sobreprecio en contratación pública, con pena de cinco a siete años,<sup>103</sup> y se agravó el reproche cuando el hecho se comete aprovechando estados de excepción o emergencias. Además, se conectó el inicio técnico del caso a insumos de control administrativo, institucionalizando filtros dentro del engranaje penal.

---

<sup>100</sup> Erving Goffman, *Estigma: La identidad deteriorada* (Buenos Aires: Amorrortu editores, 2006), Véase 12-15 y 88-89.

<sup>101</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, art. 640.

<sup>102</sup> Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal para la Erradicación de la Corrupción*, Registro Oficial 392, Suplemento, 17 de febrero de 2021.

<sup>103</sup> *Ibid.*, 294.1.

La misma reforma tipificó la obstrucción de la justicia como delito autónomo, para castigar bloqueos o interferencias en investigaciones de corrupción.<sup>104</sup> También amplió la responsabilidad penal de personas jurídicas, fortaleciendo un enfoque de compliance con sanciones severas para empresas involucradas. En clave de condicionalidad económica, esta expansión responde, en buena medida, a una lógica de importación normativa para alinearse con estándares transnacionales de integridad y control financiero, más que a una necesidad estrictamente “endógena” del mapa criminal nacional. El derecho penal, aquí, opera como credencial de cooperación regulatoria y como garantía reputacional frente a circuitos de financiamiento y vigilancia internacional. El mensaje dejó de ser únicamente mano dura contra el delito común y pasó a ser mano dura para certificar integridad: el derecho penal como sello de gobernanza.

En síntesis, el morenismo articuló una transición desde un punitivismo de ruptura política hacia un punitivismo de condicionalidad económica. El sistema penal sirvió para marcar distancia con el pasado y, al mismo tiempo, para certificar “gobernanza” frente a actores internacionales mediante la creación de tipos específicos como el sobreprecio en contratación pública (art. 294.1) y la obstrucción de la justicia (art. 270.1). Cuando el Estado entra en ajuste, el derecho penal se vuelve doblemente útil: es barato, es comunicable y produce ilusión de control.

En este periodo, la inflación normativa se consolida como método: la reforma penal se vuelve una respuesta estándar ante crisis heterogéneas, reforzando la idea de que la severidad es sinónimo de control. El resultado no es una política criminal científica, sino una producción legislativa que privilegia el impacto comunicativo y genera una apariencia de gobernabilidad mediante pena y procedimiento. Ese giro deja preparado el terreno para la siguiente fase: cuando la crisis penitenciaria y la expansión del crimen organizado empujan a endurecimientos aún más intensos bajo la bandera de “seguridad integral”, como se revisa en el periodo de Guillermo Lasso.

### **1.1.3. El periodo de Guillermo Lasso: institucionalidad debilitada y respuesta simbólica (2021-2023)**

El gobierno de Guillermo Lasso se desplegó sobre un punto de partida crítico: un COIP ya hipertrofiado y un aparato estatal debilitado en su capacidad de control

---

<sup>104</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 270.1.

territorial. Con el sistema penitenciario en crisis y la violencia al alza, la política criminal tendió a compensar la falta de gestión fáctica con una intensificación del mensaje punitivo. No se intentó una refundación sistemática del código, sino el refuerzo de herramientas operativas para la fuerza pública y la ampliación de respuestas penales de alto impacto comunicacional. Se consolidó así una lógica de punitivismo de emergencia: frente a la pérdida de capacidad real para producir orden, el Estado busca demostrar autoridad mediante reformas aceleradas y decisiones excepcionales.

La práctica gubernamental acompañó esta narrativa con un uso recurrente de estados de excepción como forma de administración de crisis frente al crimen organizado. El efecto político-institucional fue corrosivo: la excepcionalidad se volvió parte del repertorio ordinario, mientras la institucionalidad civil acumulaba desgaste y el control territorial seguía erosionándose. La excepción dejó de ser un mecanismo extraordinario y se aproximó a una técnica habitual de gobierno, con el costo consecuente para la calidad democrática, la previsibilidad normativa y el control jurisdiccional.

En ese contexto, un hito normativo fue la Ley Orgánica que regula el Uso Legítimo de la Fuerza, orientada a fijar un marco específico para Policía Nacional y Fuerzas Armadas. La apuesta central fue dotar de cobertura jurídica reforzada a la actuación estatal en escenarios de confrontación, buscando reducir incertidumbre para el agente y blindar la respuesta institucional ante el escrutinio penal. El problema dogmático aparece cuando el “blindaje” desplaza el eje desde el control de legalidad y proporcionalidad hacia una lógica de protección corporativa, porque ello puede debilitar el estándar de rendición de cuentas en el uso estatal de la fuerza, precisamente en el ámbito donde el Estado concentra su mayor potencia lesiva.

El paquete más visible de reformas llegó en 2023 con la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral. Este instrumento reformó disposiciones penales y procesales bajo la promesa de recuperar capacidad estatal mediante el endurecimiento de figuras asociadas a criminalidad organizada. La reconfiguración del tratamiento del terrorismo y la incorporación de tipos vinculados al reclutamiento de niños, niñas y adolescentes reflejan un patrón típico de crisis: el legislador eleva el reproche penal para producir señales de control en la norma, aunque el poder efectivo siga disputándose en el territorio. Aquí aparece un punto de continuidad decisivo para esta tesis: al reforzar normativamente el campo semántico del terrorismo y de la criminalidad organizada, este paquete facilitó el terreno jurídico-político para el siguiente gobierno. En términos funcionales, el lassismo preparó el “tipo”

y el marco de reacción penal; el noboísmo lo proyectó hacia una gramática de excepcionalidad más intensa, al articular la declaratoria de conflicto armado interno como dispositivo de gobierno. Dicho sin eufemismos: Lasso aportó la base penal; Noboa la convirtió en retórica y práctica de “estado de guerra”.

En el plano procesal, el mismo ciclo reformista incluyó ajustes vinculados a la prisión preventiva. Sin embargo, en un entorno de presión por resultados, la excepcionalidad tiende a degradarse en rutina. La medida cautelar se normaliza por inercia institucional y por incentivos de “eficacia” inmediata, lo que desplaza el estándar de motivación individualizada hacia una lógica de encierro preventivo como respuesta anticipada. En esa deriva, el sentido constitucional de la pena y su orientación hacia la rehabilitación social se vuelven secundarios. Lo que predomina es la neutralización o inocuización del sujeto: sacarlo de circulación para satisfacer la demanda de control que impone la alarma social. El sistema deja de preguntarse qué medida cautelar es necesaria para asegurar el proceso y empieza a operar como si la privación de libertad fuera un mecanismo de administración del riesgo, adelantando en los hechos el castigo que todavía no puede justificar en derecho.

Lasso también intentó incorporar una herramienta estructural frente al crimen transnacional por vía constitucional: permitir la extradición de ecuatorianos para delitos de crimen organizado. Esa propuesta fue rechazada en el referéndum del 5 de febrero de 2023. El dato es relevante para esta investigación: cuando fracasan los mecanismos estructurales, el sistema tiende a compensar con instrumentos simbólicos de endurecimiento interno, reforzando la idea de que la gobernanza de la seguridad se juega más en el catálogo punitivo que en la capacidad estatal real.

El cierre del periodo estuvo marcado por la muerte cruzada, que terminó anticipadamente un ciclo en el que se consolidó un punitivismo de emergencia caracterizado por más seguridad en la letra y menos capacidad estatal efectiva en la práctica. El legado fue un sistema endurecido en su formulación normativa, pero frágil en su ejecución: un catálogo de sanciones severas coexistiendo con un sistema penitenciario en el que el Estado ha perdido, en sectores críticos, su capacidad de control. Ese es el terreno, endurecido en la norma y erosionado en los hechos, que heredará el siguiente gobierno para llevar la respuesta penal a una fase de militarización.

#### **1.1.4. La administración de Daniel Noboa: excepción permanente y COIP como herramienta de impacto, no de técnica (2023-Presente)**

Bajo Daniel Noboa, la expansión punitiva deja de ser una reforma aislada y se convierte en método de gobierno: legislar en clave de emergencia, con el COIP como tablero de control político y con la narrativa del *conflicto armado interno*<sup>105</sup> como justificación para resultados inmediatos. En este marco, la urgencia económica deja de ser una herramienta extraordinaria de ajuste fiscal y pasa a operar como conducto estratégico de reconfiguración penal, donde la severidad y la velocidad sustituyen a la técnica, con categorías abiertas, atajos procesales y reformas incorporadas en *paquetes económicos urgentes*.<sup>106</sup> El patrón se vuelve reconocible: *la Ley de Solidaridad Nacional*,<sup>107</sup> *la Ley de Inteligencia*<sup>108</sup> y *la Ley de Integridad Pública*<sup>109</sup> funcionaron como

---

<sup>105</sup> Decretos Ejecutivos N.º 111 (9 de enero de 2024), N.º 218 (7 de abril de 2024) y N.º 55 (16 de julio de 2025). La declaratoria inicial reconoció la existencia de un conflicto armado interno en Ecuador e identificó a 22 grupos de delincuencia organizada como organizaciones terroristas y actores no estatales beligerantes. Las ratificaciones posteriores han fundamentado la persistencia de dicho conflicto basándose en informes de inteligencia actualizados, permitiendo que las Fuerzas Armadas mantengan operaciones militares tácticas de manera permanente. Este andamiaje jurídico, sumado a la declaratoria de sucesivos estados de excepción que acumularon más de 500 días de vigencia hasta agosto de 2025, ha consolidado un modelo de intervención militar en el control del orden público y del sistema penitenciario nacional.

<sup>106</sup> El Ejecutivo ha recurrido sistemáticamente al art. 140 constitucional para remitir proyectos de urgencia económica, acelerando la producción normativa. Entre 2023 y 2026 destacan la *Ley de Eficiencia Económica*, la *Ley para Enfrentar el Conflicto Armado* y la de *Fortalecimiento de Capacidades Operativas*. Este mecanismo impone un trámite de treinta días con riesgo de vigencia por *ministerio de la ley*, limitando la deliberación democrática en seguridad y fiscalidad. Véase: Asamblea Nacional, “Pleno aprueba sexta ley económica urgente”, 17 de octubre de 2025, disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/110347-pleno-aprueba-sexta-ley-economica-urgente-para-el>.

<sup>107</sup> Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, Registro Oficial, Cuarto Suplemento, n.º 57, 10 de junio de 2025, [https://strapi.lexis.com.ec/uploads/Registro\\_Oficial\\_Ano\\_1\\_Cuarto\\_Suplemento\\_No\\_57\\_10\\_de\\_junio\\_de\\_2025\\_6565dee8a1.pdf](https://strapi.lexis.com.ec/uploads/Registro_Oficial_Ano_1_Cuarto_Suplemento_No_57_10_de_junio_de_2025_6565dee8a1.pdf). Justificación del Ejecutivo: Fortalecer la capacidad financiera del Estado y las Fuerzas Armadas mediante la desarticulación de las "economías criminales" en el marco del conflicto armado interno. Fondo controversial: La norma introduce una suerte de "extinción de dominio administrativa" (Art. 12) que permite la incautación inmediata de bienes y dinero bajo presunción de ilicitud, invirtiendo la carga de la prueba y vulnerando el derecho a la propiedad y la presunción de inocencia sin sentencia judicial previa.

<sup>108</sup> Ley Orgánica de Inteligencia, Registro Oficial, Cuarto Suplemento, n.º 57, 10 de junio de 2025, [https://strapi.lexis.com.ec/uploads/Registro\\_Oficial\\_Ano\\_1\\_Cuarto\\_Suplemento\\_No\\_57\\_10\\_de\\_junio\\_de\\_2025\\_6565dee8a1.pdf](https://strapi.lexis.com.ec/uploads/Registro_Oficial_Ano_1_Cuarto_Suplemento_No_57_10_de_junio_de_2025_6565dee8a1.pdf). Justificación del Ejecutivo: Modernizar el sistema de inteligencia estratégica para anticipar amenazas terroristas y garantizar la seguridad nacional frente a grupos armados organizados. Fondo controversial: Establece mecanismos de interceptación de comunicaciones y acceso a datos personales con controles judiciales difusos, lo que genera una "zona gris" procesal donde la inteligencia sustituye a la investigación penal técnica, amenazando la privacidad y la legalidad de la prueba en el proceso penal.

<sup>109</sup> Ley Orgánica de Integridad Pública, Registro Oficial Suplemento 89, 15 de julio de 2025, <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2025/07/LEY-ORGANICA-DE-INTEGRIDAD-PUBLICA-LOIP.pdf>. Justificación del Ejecutivo: Depurar el sector público y endurecer las respuestas estatales frente a la infiltración del crimen organizado, incluyendo el juzgamiento de adolescentes por delitos graves. Fondo controversial: La reforma pretendía que adolescentes infractores en delitos de terrorismo o sicariato recibieran un tratamiento punitivo cercano al de los adultos, chocando con el principio de especialidad y la finalidad socioeducativa de la justicia juvenil. Además, fue declarada inconstitucional por la Corte por vulnerar la "unidad de materia" al insertar cambios penales en un proyecto de urgencia económica.

vehículos para introducir reformas polémicas al COIP bajo el argumento de financiar y sostener la respuesta estatal frente al conflicto armado interno. En particular, la Ley de Solidaridad Nacional encarna la simbiosis entre urgencia presupuestaria y pretensión de control sobre el patrimonio y la libertad: no solo buscó recursos para sostener ese escenario, sino que ensayó formas de intervención patrimonial que tensionan los límites del debido proceso. Con ese marco, corresponde analizar primero la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional como caso paradigmático de instrumentalización de la urgencia fiscal para la expansión punitiva.

#### **1.1.4.1. La Ley Orgánica de Solidaridad Nacional: La instrumentalización de la urgencia fiscal como mecanismo de expansión punitiva**

Bajo la cobertura formal de una ley económica urgente, la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional opera una mutación del sistema punitivo al anclar un régimen jurídico de excepción al concepto de conflicto armado interno. No se trata de un ajuste fiscal periférico; es un diseño estratégico que instrumentaliza la urgencia económica como vía rápida para reconfigurar piezas centrales del COIP, reduciendo los márgenes de deliberación democrática exigibles cuando se reforma materia penal. En este escenario, lo económico funciona como un caballo de Troya legislativo: el COIP deja de operar prioritariamente como límite y pasa a funcionar como palanca de gobierno de la emergencia.

El andamiaje de esta reforma descansa en el reconocimiento oficial del conflicto armado interno. Al fijar criterios de intensidad y organización por vía de decreto, se configura un derecho penal de excepción que se presenta como "distinto" del estado de excepción constitucional, lo que tensiona los controles temporales y jurisdiccionales ordinarios. En términos dogmáticos, el conflicto opera como llave habilitante para medidas altamente invasivas en el tráfico jurídico ordinario, desdibujando la frontera entre seguridad ciudadana y defensa nacional. El riesgo es que la excepcionalidad se normalice como técnica habitual de gobierno penal.

Esta arquitectura se vuelve especialmente problemática en la categoría de economía criminal.<sup>110</sup> Al definirse como un conjunto heterogéneo de actividades, incluida la infiltración en estructuras legales, la norma opera con conceptos indeterminados que dificultan delimitar un núcleo de lesividad preciso, lo que tensiona el principio de

---

<sup>110</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, Registro Oficial 57, Cuarto Suplemento, 10 de junio de 2025, art 11.

taxatividad.<sup>111</sup> Cuando el lenguaje normativo se alimenta de categorías cercanas a la inteligencia estratégica, como cooptación o vínculos, y las conecta con consecuencias coercitivas, el foco puede desplazarse del hecho al contexto. En ese desplazamiento aparece el peligro de una criminalización por entorno y el debilitamiento del principio de culpabilidad en favor de presunciones institucionales de peligrosidad.

El segundo eje crítico es el régimen de incautación y transferencia de dominio.<sup>112</sup> La norma habilita la desposesión patrimonial por el mero uso o goce vinculado a economías criminales y prevé una transferencia estatal inmediata. En la práctica, este diseño puede operar como afectación patrimonial anticipada que tensiona la presunción de inocencia y el derecho de propiedad, pues desplaza al ciudadano la carga de acreditar licitud en una etapa posterior al desapoderamiento. Más que una medida cautelar proporcional, el mecanismo puede aproximarse a una extinción de dominio de hecho si no se acompaña de control judicial robusto y estándares probatorios exigentes.

Esta intensidad patrimonial se articula con disposiciones operativas<sup>113</sup> que incorporan presunciones sobre objetivos militares, ampliando el margen de discrecionalidad estatal. La combinación entre categorías amplias y efectos operativos fuertes tiende a priorizar la neutralización del riesgo sobre la reconstrucción probatoria, con rasgos compatibles con lógicas de derecho penal del enemigo.<sup>114</sup> Aquí conviene sostener la idea como lente analítica: no se trata de afirmar una identidad plena, sino de describir una aproximación funcional al modelo de neutralización.

En el plano procesal, el impacto es significativo. La ley introduce regímenes de prisión preventiva diferenciados y restringe severamente su revisión en delitos vinculados al conflicto, mientras establece un tratamiento distinto para agentes estatales. Esta asimetría, sumada al procedimiento unificado y especial,<sup>115</sup> consolida una justicia acelerada que debilita la defensa técnica, especialmente en casos complejos. Al comprimir etapas procesales en una sola audiencia y limitar diferimientos, se sacrifica contradicción efectiva en favor de una eficacia punitiva de fuerte rendimiento simbólico.

---

<sup>111</sup> El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad o mandato de determinación, exige que las conductas punibles y sus consecuencias estén descritas de manera clara, precisa y unívoca en la ley. Sobre este estándar en el ordenamiento ecuatoriano, véase: Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 76, num. 3. Asimismo, consúltese el desarrollo jurisprudencial sobre tipos penales abiertos en: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 51-25-IN/25, 2025.

<sup>112</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>113</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>114</sup> El concepto se refiere a la suspensión de garantías para individuos considerados amenazas externas al sistema. Véase Günther Jakobs, *derecho penal del enemigo* (Madrid: Civitas, 2003).

<sup>115</sup> Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 651.7 (Agregado por la Derogada Ley Orgánica de Solidaridad Nacional de 2025).

En síntesis, la Ley de Solidaridad Nacional perfila un derecho penal de emergencia con apariencia de derecho interno ordinario: amplía categorías, intensifica herramientas patrimoniales y reconfigura piezas procesales bajo el marco del conflicto armado interno. El riesgo dogmático no está solo en la severidad, sino en el método: conceptos elásticos y atajos de urgencia que desplazan garantías hacia una lógica de neutralización. Este modelo, además, requiere operar con información estratégica y zonas de opacidad. Por eso, el siguiente apartado examina la Ley Orgánica de Inteligencia como complemento estructural de esta gobernanza punitiva.

#### **1.1.4.2. La Ley Orgánica de Inteligencia: La arquitectura de la vigilancia y el debilitamiento de la reserva judicial en materia de seguridad**

Si la Ley de Solidaridad Nacional configuró el frente patrimonial y procesal del estado de excepción, la Ley Orgánica de Inteligencia (LOI) articula su dimensión más profunda y menos fiscalizable: el control del flujo informacional. Su objeto trasciende la mera coordinación técnica para estructurar un Sistema Nacional de Inteligencia con facultades para anticipar, evitar o neutralizar amenazas, bajo un espectro de aplicación que diluye las fronteras entre lo público y lo privado.<sup>116</sup> Desde la dogmática penal, la preocupación no radica en la existencia de la inteligencia estratégica, sino en la erosión de los contrapesos constitucionales cuando el sigilo se normaliza como técnica ordinaria de administración pública.

El primer desplazamiento crítico se observa en la gestión de datos masivos. La ley impone una obligación de *entrega y actualización permanente*<sup>117</sup> de bases de datos a cargo de entidades públicas y privadas, bajo plazos perentorios y criterios de utilidad exclusiva. Aunque se invocan principios de legalidad y necesidad, la arquitectura normativa permite una agregación de datos sin un control externo que califique la proporcionalidad de la injerencia. El riesgo para el ciudadano no reside en la entrega de un dato aislado, sino en la construcción de un ecosistema de vigilancia omnicompreensivo que debilita el núcleo esencial de la autodeterminación informativa.

La vulneración de la reserva judicial alcanza su punto álgido en el acceso a las comunicaciones. Se establecen facultades para el acceso a metadatos en tiempo real, tales como *localización y tráfico, así como para la interceptación de documentos y*

---

<sup>116</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Inteligencia, Registro Oficial 57, Cuarto Suplemento, 11 de junio de 2025.

<sup>117</sup> *Ibíd.*, arts. 23 y 48.

*comunicaciones*<sup>118</sup>, lo que desplaza el eje de la privacidad hacia la seguridad estatal por motivos de *seguridad integral*.<sup>119</sup> El diseño legal delega esta potestad en la autoridad administrativa del sistema de inteligencia, desplazando el requisito de la autorización judicial previa hacia un circuito burocrático interno. Esta configuración altera el orden constitucional: el secreto de las comunicaciones deja de ser una garantía inviolable para convertirse en un derecho condicionado a la valoración unilateral de la seguridad nacional.

Un conflicto técnico fundamental surge en la relación entre inteligencia y proceso penal. La normativa vigente establece una exclusión expresa que impide el uso de los informes de inteligencia como elementos de prueba y los califica formalmente como no judicializables.<sup>120</sup> Si bien esto busca separar formalmente la inteligencia de la evidencia, en la práctica crea una zona de opacidad procesal. Si un allanamiento o una captura se fundamentan en información reservada, la defensa queda imposibilitada de cuestionar la legitimidad de la fuente o la trazabilidad del dato. Esta caja negra operativa permite que el Estado actúe sobre el ciudadano basándose en información que nunca será sometida al contradictorio judicial.

La institucionalización de la opacidad alcanza la gestión de los recursos financieros mediante la creación de un régimen de gastos especiales. En este esquema, las transacciones se mantienen codificadas y el rastro documental se debilita definitivamente una vez concluido el proceso de auditoría.<sup>121</sup> Desde la perspectiva del derecho penal económico, esta disposición es una barrera estructural para la persecución de la corrupción o el peculado. Al destruir los soportes documentales, se elimina el rastro

---

<sup>118</sup> Ibid., arts. 51 y 52.

<sup>119</sup> Ibid., art. 48. Este artículo incurre en una ambigüedad estructural al emplear la seguridad integral del Estado como un concepto jurídico indeterminado para habilitar el acceso masivo y permanente a bases de datos públicas. Desde una perspectiva técnica, la norma vulnera el principio de reserva judicial y el derecho a la autodeterminación informativa, pues permite el traslado de información sensible hacia los organismos de inteligencia sin la mediación de un juez que califique la idoneidad, necesidad y proporcionalidad del requerimiento. Esta ausencia de filtros jurisdiccionales transforma una facultad excepcional en una herramienta de vigilancia administrativa sin contrapesos efectivos.

<sup>120</sup> Ibid., art. 47. Esta disposición prescribe que los informes generados por el sistema de inteligencia se limitan a fines de contrainteligencia y no podrán ser utilizados como prueba en procesos judiciales, administrativos o disciplinarios. Desde una perspectiva penal, esta exclusión genera una zona de opacidad operativa, pues permite que el Estado ejecute actos de molestia o intervenciones patrimoniales basados en información que, por mandato legal, no puede ser sometida al control de contradicción ni al escrutinio del debido proceso.

<sup>121</sup> Ibid., art. 13. Este precepto regula la asignación de fondos permanentes para gastos especiales, disponiendo que la documentación de respaldo debe ser incinerada o destruida tras el examen de la Contraloría General del Estado. Desde la perspectiva del derecho penal económico, esta disposición representa un obstáculo estructural para la persecución de delitos como peculado o malversación de fondos, pues elimina el rastro probatorio necesario para auditar la legitimidad del gasto y determinar responsabilidades en el manejo de recursos públicos.

probatorio necesario para una fiscalización efectiva, generando un escenario de riesgo sistémico donde el secreto estatal prevalece sobre la transparencia y la rendición de cuentas pública.

Se establece un modelo de intervención operativa que faculta el uso de identidades encubiertas y mecanismos de vigilancia en el ciberespacio sin la mediación de la reserva judicial, lo que compromete la integridad del debido proceso y la posibilidad de ejercer una defensa técnica efectiva.<sup>122</sup> En el marco de un juicio penal, estas facultades aumentan el riesgo de ilicitud probatoria y dificultan el control de la cadena de custodia. La eficacia operativa, necesaria en el combate al crimen transnacional, no puede justificar la ceguera judicial; de lo contrario, el proceso penal se reduce a una validación formal de actuaciones estatales imposibles de auditar por la defensa.

Finalmente, el modelo de control legislativo propuesto refuerza la naturaleza reservada del sistema. La rendición de cuentas ante la Asamblea Nacional se realiza en sesiones secretas y la normativa interna de funcionamiento no requiere publicación en el Registro Oficial para su vigencia. Este desplazamiento de la legalidad hacia ámbitos cerrados minimiza el escrutinio público y debilita la calidad democrática de la norma. En un Estado constitucional, la reserva debe ser una excepción estrictamente motivada y no la regla de funcionamiento de un aparato estatal que acumula una potencia lesiva tan significativa sobre los derechos ciudadanos.

En síntesis, la Ley Orgánica de Inteligencia completa la arquitectura de la emergencia al desplazar el centro de gravedad desde la investigación penal bajo control jurisdiccional hacia la vigilancia estratégica con contrapesos debilitados. La tensión principal no es la existencia de inteligencia estatal, sino la forma: acceso a información privada, opacidad operativa y riesgos probatorios que pueden erosionar debido proceso, defensa y control judicial. Con este marco, corresponde revisar la tercera pieza del periodo: la Ley de Integridad Pública, como intento de extender la excepcionalidad hacia áreas adicionales, incluida la justicia juvenil.

---

<sup>122</sup> *Ibíd.*, arts. 41, 42 y 43. Estas disposiciones facultan la creación de identidades de cobertura y estructuras logísticas para operaciones de inteligencia, así como el uso de medios tecnológicos en el espectro electromagnético y el ciberespacio, sin exigir una autorización jurisdiccional previa. Desde la dogmática penal, esta autonomía operativa dificulta la fiscalización de la licitud de la prueba y el control sobre la cadena de custodia, elevando el riesgo de que las actuaciones estatales se ejecuten al margen de los estándares constitucionales y se conviertan en zonas de inmunidad procesal imposibles de controvertir por la defensa.

### **1.1.4.3. La Ley de Integridad Pública: La construcción de una gobernanza de la excepción bajo la narrativa de la transparencia**

La Ley Orgánica de Integridad Pública (LOIP) aportó el tercer vehículo de la arquitectura de emergencia, utilizando la integridad como bandera para introducir reformas heterogéneas con impacto en el sistema penal y en la justicia juvenil.<sup>123</sup> Su lógica encaja con el ciclo previo: el conflicto armado interno opera como marco habilitante y la urgencia se convierte en método, no en excepción. Desde una perspectiva técnico penal, la norma no se limitó a perfeccionar la administración pública, sino que operó como un mecanismo de expansión del poder estatal bajo la cobertura de transparencia, utilizando el COIP como un tablero de ajuste rápido.

En su motivación y trámite, la LOIP fue presentada como un proyecto económico urgente bajo el argumento de erradicar la ineficiencia y recuperar la confianza institucional. Sin embargo, la inclusión de reformas a cuerpos normativos inconexos, tales como el COIP y el Código de la Niñez y Adolescencia, tensionó de forma directa el principio de unidad de materia. Cuando una ley de naturaleza económica reordena ámbitos penales, el procedimiento acelerado deja de ser una técnica legislativa legítima para convertirse en una vía de elusión deliberativa, debilitando la discusión democrática que exige la reserva de ley en materia punitiva.

En clave penal, la LOIP reprodujo el patrón del periodo: intensificar las consecuencias jurídicas bajo el lenguaje del orden y la eficiencia, utilizando el conflicto armado interno como gatillo normativo. Un ejemplo de este fenómeno se observa en el régimen de deportación y expulsión de personas extranjeras privadas de libertad,<sup>124</sup> donde se establecieron reglas especiales y plazos perentorios para la decisión judicial. Esta disposición no constituye un detalle administrativo; es una decisión punitiva que reconfigura la ejecución penal y desplaza el eje desde la pena hacia la gestión de riesgos, ampliando el margen de intervención estatal sobre derechos fundamentales sin un debate proporcional al impacto de la medida.

---

<sup>123</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Integridad Pública, Registro Oficial Suplemento 68, 26 de junio de 2025.

<sup>124</sup> Noticias Caracol, Ecuador deporta a 600 colombianos sin aviso: Cancillería califica el hecho como poco amistoso, video de YouTube, 02:33, 28 de julio de 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=Nm3mB3GgXcQ>. Este reporte periodístico ilustra la implementación de los mecanismos de expulsión acelerada previstos en la normativa de emergencia, evidenciando la transición desde una lógica de ejecución penal garantista hacia una gestión administrativa de riesgos migratorios bajo el contexto del conflicto armado interno.

El punto más delicado, por su carga garantista, se sitúa en la justicia juvenil. La LOIP amplió los márgenes del internamiento preventivo y endureció la respuesta estatal frente a delitos graves, permitiendo que el cumplimiento de medidas socioeducativas privativas de libertad pudiera realizarse en centros de privación de libertad con secciones especiales.<sup>125</sup> Dogmáticamente, esto reabre una tensión central: la especialidad y la finalidad socioeducativa frente a la neutralización del infractor. El riesgo latente es la absorción del adolescente en un dispositivo penitenciario ordinario por razones de contexto, omitiendo un juicio individualizado de necesidad y proporcionalidad que respete el interés superior del niño.

Un segundo eje crítico se observó en la precarización del servicio público mediante las denominadas evaluaciones de integridad. La ley facilitó desvinculaciones aceleradas con efectos sancionatorios, debilitando la estabilidad laboral y el debido proceso al trasladar el concepto ético de integridad al terreno del control institucional punitivo.<sup>126</sup> En términos de ejercicio de poder, este diseño amplió las facultades disciplinarias del Ejecutivo y redujo las garantías del administrado, incrementando el riesgo de arbitrariedad y de instrumentalización política bajo parámetros de supuesta transparencia, especialmente cuando se combina con un clima de excepción y urgencia.

El desenlace institucional de este periodo desnuda su fragilidad técnica. La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad total de la LOIP por vicios de forma, citando vulneraciones al principio de unidad de materia, a la publicidad y a la deliberación democrática.<sup>127</sup> Este control posterior no logra resarcir el daño al sistema, pero confirma que el COIP fue utilizado como una vitrina política y que la excepcionalidad legislativa pretendió convertirse en regla permanente. La expulsión de esta norma, junto con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, ratifica

---

<sup>125</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, Registro Oficial 737, 3 de enero de 2003, art. 385, numeral 5 (reformado por la Ley Orgánica de Integridad Pública, cit.). Esta disposición contraviene las Reglas de Beijing y el principio de separación al permitir el ingreso de adolescentes a recintos diseñados para población adulta.

<sup>126</sup> Ecuador, Ley Orgánica del Servicio Público, Registro Oficial Suplemento 294, 6 de octubre de 2010, art. 80 (reformado por la Ley Orgánica de Integridad Pública, Registro Oficial, Tercer Suplemento n.º 68, 26 de junio de 2025). La reforma facultaba la destitución inmediata por *falta de integridad* basada en polígrafos, prescindiendo del sumario administrativo previo. La Corte, en la Sentencia 52-25-IN/25, declaró la inconstitucionalidad por vulnerar la estabilidad laboral y la presunción de inocencia. Véase también: Sentencia 51-25-IN/25 sobre vicios en el trámite de urgencia económica.

<sup>127</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 52 25 IN 25, 26 de septiembre de 2025. Asimismo, véase la Sentencia N.º 51 25 IN 25 respecto a la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional por vicios similares en el uso de la urgencia económica.

que el uso indebido de la urgencia económica para mezclar materias penales es un camino inviable en un Estado de derechos.

En síntesis, el ciclo normativo reciente muestra una forma de gobierno penal basada en urgencia, elasticidad conceptual y aceleración procedimental, con alto costo en seguridad jurídica y deliberación democrática. El control constitucional operó como freno ex post, pero no evita el daño sistémico: volatilidad normativa, litigiosidad y debilitamiento de garantías. Por ello, ya no basta la narración cronológica. A continuación, corresponde entrar al núcleo dogmático para identificar, con precisión, qué principios estructurales del garantismo son vulnerados por la normativa analizada.

## **1.2. Análisis dogmático de la normativa que vulnera el garantismo**

El punto de partida de cualquier escrutinio técnico sobre la legislación penal ecuatoriana debe ser el art. 1, del Código Orgánico Integral Penal,<sup>128</sup> pues allí el legislador fija el marco de legitimidad del castigo. Este precepto establece como finalidad normar la potestad punitiva del Estado, tipificar infracciones, definir el procedimiento de juzgamiento con estricta observancia del debido proceso y promover la rehabilitación social junto con la reparación integral de las víctimas. Lejos de ser una fórmula retórica, este artículo funciona como una cláusula teleológica que condiciona la validez interna de todo el sistema penal en un Estado constitucional de derechos y justicia.

Desde una lectura dogmática garantista, la noción decisiva es el mandato de normar. Este concepto no equivale a intensificar la punición ni a maximizar la severidad, sino a delimitar el ius puniendi mediante fronteras materiales y procesales infranqueables. El COIP se concibe, bajo este artículo, como un dispositivo de contención fundado en la legalidad estricta y el control judicial efectivo. En esta lógica, el derecho penal opera como el límite último frente al poder estatal y no como un mecanismo ordinario de gestión del conflicto social o de satisfacción de la alarma pública.<sup>129</sup>

El art.1, articula una tríada de fines que no puede fragmentarse sin deformar la sistemática del Código. El debido proceso se constituye como la condición de legitimidad del juzgamiento; la rehabilitación social orienta de forma exclusiva la ejecución de la

---

<sup>128</sup> “Finalidad. - Este Código tiene como finalidad normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas”. Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 1.

<sup>129</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 2014, 373 y 393. En estas páginas, el autor fundamenta la legalidad como una garantía contra el arbitrio punitivo y define al derecho penal como un sistema de límites diseñado para contener la potestad punitiva del Estado.

pena; y la reparación integral desplaza el énfasis desde la retribución estatal hacia la recomposición del daño sufrido por la víctima. Si cualquiera de estos pilares se vacía de contenido mediante reformas posteriores, el castigo se desengancha del marco constitucional, perdiendo su justificación ética y jurídica.

Sin embargo, tras una década de intervenciones legislativas, se observa un desplazamiento normativo que tensiona esta teleología original. La expansión de los marcos penales, la creación de tipos penales de redacción ambigua y la adopción de procedimientos orientados a la aceleración de la respuesta punitiva han generado un cambio cualitativo en el sistema. La racionalidad de la rehabilitación y la garantía procesal compite hoy con una racionalidad de neutralización y eficacia inmediata. La consecuencia dogmática es una ruptura de la coherencia interna del COIP: las técnicas legislativas empleadas contradicen frontalmente la finalidad declarada en su norma fundacional.

Por esta razón, el análisis dogmático de este capítulo consiste en confrontar el programa garantista del art. 1, con la normativa vigente, identificando qué principios estructurales han quedado debilitados. Cuando la legislación privilegia la rapidez sobre la contradicción, el endurecimiento sobre la proporcionalidad y la excepcionalidad sobre la regla general, el art. 1, deja de ser una norma vinculante para convertirse en un programa sin eficacia real. A partir de este parámetro de control, se examinan a continuación los núcleos de vulneración que la hipertrofia normativa ha pretendido normalizar bajo el discurso de la seguridad.

### **1.2.1. La quiebra del principio de proporcionalidad y la jerarquía de bienes jurídicos**

El primer síntoma de degradación dogmática en el ordenamiento penal ecuatoriano es la ruptura del principio de proporcionalidad previsto en el art. 76, numeral 6 de la Constitución.<sup>130</sup> Este principio no constituye un mero criterio estético del sistema, sino un límite material del *ius puniendi* que exige una coherencia interna en la dosimetría penal. Su validez descansa en la premisa de que el Estado debe sancionar con mayor rigor las conductas que lesionan bienes jurídicos fundamentales y con menor intensidad aquellas que solo los ponen en peligro. Sin embargo, la praxis legislativa reciente ha

---

<sup>130</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 76, num. 6.

fracturado esta regla de racionalidad, produciendo asimetrías punitivas que contradicen el axioma *nulla poena sine necessitate*.

En la propuesta teórica y de sistematización de Luigi Ferrajoli, esta exigencia se conecta con la idea de la pena mínima necesaria y con el mandato de evitar castigos superfluos, pues todo exceso punitivo resulta incompatible con el respeto a la persona. Como advierte el autor, la formalización legal de la pena es un presupuesto esencial para su minimización; por tanto, la ley no debe establecer más que penas estricta y evidentemente necesarias, ya que cualquier pena mayor que la suficiente para frenar reacciones informales puede ser considerada lesiva para la dignidad humana.<sup>131</sup>

El problema central radica en que, tras reformas reactivas y aisladas, el legislador ecuatoriano ha incrementado penas sin observar la integralidad del Código. El resultado es una asimetría punitiva donde infracciones de peligro abstracto o de mera tenencia llegan a aproximarse, igualar o incluso superar marcos reservados para delitos de lesión directa. En esta inversión, la pena deja de responder al daño y empieza a responder al ruido: no se castiga lo más grave, sino lo más escandaloso. Se produce así un desplazamiento desde la racionalidad garantista hacia la gestión de la alarma social, lo que se identifica como el riesgo de una pena que se justifica por su rendimiento simbólico antes que por su necesidad preventiva.

Para dimensionar esta ruptura, basta observar el tratamiento del homicidio simple art. 144, del COIP,<sup>132</sup> cuya pena privativa de libertad se mantiene entre diez y trece años. Frente a ese estándar, el régimen de armas evidencia una inflación impulsada por la coyuntura política y la urgencia de comunicar control. En un primer nivel, el porte y la tenencia no autorizada de armas de fuego para uso civil, art. 360,<sup>133</sup> del COIP, fueron endurecidos tras la reforma asociada a la *Consulta Popular de 2024*,<sup>134</sup> elevando el porte a un rango de cinco a diez años.

---

<sup>131</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (Madrid: Trotta, 2014), 386-387. El autor sostiene que el principio de necesidad constituye la principal respuesta a la pregunta sobre cómo castigar, limitando la cantidad de pena al mínimo posible.

<sup>132</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014 (última reforma: Registro Oficial Suplemento 57, 11 de junio de 2025) Art. 144.

<sup>133</sup> *Ibid.*, art. 360.

<sup>134</sup> Ecuador, Consejo Nacional Electoral. *Resolución PLE-CNE-1-8-5-2024: Proclamación de Resultados Definitivos del Referéndum y Consulta Popular 2024*. Registro Oficial Suplemento 560, 20 de mayo de 2024. En este proceso electoral, celebrado el 21 de abril de 2024, el electorado aprobó nueve de las once propuestas planteadas, centradas mayoritariamente en el ámbito de seguridad y justicia, tales como el apoyo permanente de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, la extradición de nacionales por crimen organizado transnacional y el incremento de penas para delitos graves. Por el contrario, fueron rechazadas las reformas relativas al contrato de trabajo por horas y al arbitraje internacional para la resolución de controversias de inversión.

El punto crítico aparece en el segundo nivel: el porte de armas de uso privativo de la fuerza pública,<sup>135</sup> se castiga con diecinueve a veintidós años. Allí se consolida la quiebra dogmática por una doble vía. Primero, se instala una paradoja valorativa donde el sistema asigna mayor severidad a la potencialidad de causar daño que a la lesión consumada del bien jurídico máximo. Segundo, se rompe la jerarquía de bienes jurídicos y la coherencia sistémica: mientras el homicidio tiene un techo de trece años, el porte de un instrumento, sin resultado lesivo, puede alcanzar veintidós años. Si, como afirma Rudolf von Ihering, la tarifa de las penalidades es la medida del valor de los bienes sociales,<sup>136</sup> el legislador ecuatoriano ha decidido que la seguridad pública posee un valor jerárquicamente superior a la vida humana.

Esta asimetría confirma que la proporcionalidad ha dejado de operar como límite al poder punitivo. Cuando la pena se diseña en función de la urgencia comunicativa y no de la gravedad del daño o el grado de culpabilidad, el Derecho penal abandona su función de sistema de límites y se aproxima a una lógica de control autoritario. Esta desproporción vacía de contenido el principio de igualdad penal y desborda el criterio de necesidad, volviendo la pena tiránica en la medida en que reduce a la persona a un medio para finalidades políticas.<sup>137</sup> Este riesgo se agrava cuando marcos punitivos desmesurados se aplican sobre descripciones normativas amplias, lo que nos traslada al segundo vicio estructural: la afectación a la taxatividad y al principio de legalidad estricta.

### **1.2.2. La expansión de tipos penales abiertos y la afectación a la taxatividad**

La taxatividad no es una exigencia teórica: es el corolario indispensable del principio de legalidad penal *nullum crimen sine lege stricta* garantizado en el art. 76, numeral 3 de la Constitución. Cuando la descripción típica se torna imprecisa, la ciudadanía pierde certeza sobre lo prohibido y el poder punitivo adquiere un margen discrecional peligroso, apto para habilitar selectividad penal<sup>138</sup> arbitraria.

---

<sup>135</sup> Art. 360.1. *Ibíd.*

<sup>136</sup> Rudolf von Ihering, citado en Ferrajoli, *Derecho y razón*, 399. La escala de penas señala la escala de valores históricamente determinada de una sociedad; “si dos delitos se castigan con la misma pena, es que el legislador los considera de gravedad equivalente.”

<sup>137</sup> *Ibíd.*, art. 360.1. El autor define la forma jurídica del derecho penal como un sistema de límites y de garantías frente a las naturales vocaciones absolutistas de la potestad punitiva. La pena que excede la medida de la proporcionalidad se aparta del modelo de derecho penal mínimo para ingresar en la lógica del derecho penal máximo.

<sup>138</sup> Categoría central de la Criminología Crítica que postula que el sistema punitivo no opera de forma neutral, sino estructuralmente asimétrica. A través de la criminalización secundaria, las agencias de control aplican filtros que seleccionan y procesan predominantemente a individuos vulnerables que encajan en

En la praxis legislativa del periodo de Daniel Noboa, marcada por la excepcionalidad y la retórica del conflicto armado interno, se intentó introducir categorías normativas vagas, propias de tipos penales abiertos y conceptos jurídicos indeterminados. El problema dogmático de estas fórmulas es directo: ya no es la ley la que define con precisión la conducta prohibida, sino que se desplaza parte del contenido del injusto al intérprete, obligando al juzgador a completar la prohibición y expandiendo el castigo sin límites claros.

El caso más ilustrativo de este desajuste se evidenció en el intento de incorporar el art. 139.1, a través de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional.<sup>139</sup> La disposición pretendía sancionar la pertenencia a un Grupo Armado Organizado con penas de veintidós a veintiséis años, pero con un defecto estructural: la criminalidad del grupo dependía de su identificación previa por el Estado. Con ello, el tipo penal renunciaba a describir el presupuesto de ilicitud y lo delegaba en una calificación extrapenal, convirtiendo al Ejecutivo *de facto* en un actor con capacidad de activar consecuencias penales mediante listados.

Este diseño se aproximaba a una forma agravada de ley penal en blanco: no por remitirse a una norma técnica complementaria, sino por trasladar el núcleo definitorio del injusto a un acto estatal potencialmente discrecional. La consecuencia es incompatible con la legalidad estricta: el ciudadano no puede prever con certeza qué organizaciones quedarían bajo la categoría penal ni cuándo se activaría la punibilidad, quedando expuesto a un poder punitivo dependiente de calificaciones variables.

Igualmente, grave fue la distorsión de la figura del colaborador.<sup>140</sup> La propuesta buscó sancionar formas de colaboración incluso cuando consistieran en actos fungibles, secundarios o periféricos. Dogmáticamente, ello erosiona el principio de responsabilidad por el hecho propio y tensiona la imputación objetiva, porque criminaliza conductas

---

estereotipos de marginalidad, convirtiendo al Derecho penal en un dispositivo de reproducción de desigualdades sociales antes que en un protector equitativo de bienes jurídicos

<sup>139</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Solidaridad Nacional*, Registro Oficial Suplemento 570, 15 de mayo de 2024. El propuesto art. 139.1 del COIP pretendía sancionar la pertenencia a GAO condicionando el injusto a una identificación administrativa previa, configurando una «ley penal en blanco» violatoria de la taxatividad y la reserva de ley. La Corte Constitucional, en la Sentencia 51-25-IN/25, declaró la inconstitucionalidad total de la norma por vicios de unidad de materia y uso indebido del trámite de urgencia económica.

<sup>140</sup> *Ibíd.*, art. 139.2. La norma tipificaba la colaboración con GAO vulnerando la taxatividad con fórmulas abiertas como colaborar de cualquier manera. Al delegar en el Ejecutivo la definición del ilícito mediante listados administrativos, este diseño de ley penal en blanco permite la criminalización de conductas neutras. La Corte, en la Sentencia 51-25-IN/25, la declaró inconstitucional por vaciar la reserva de ley y permitir la instrumentalización política del castigo.

neutrales sin exigir una demostración rigurosa del dolo específico de contribuir a los fines ilícitos. Bajo una redacción de ese tipo, vender bienes, arrendar un inmueble o prestar un servicio profesional podría convertirse, por mera conexión, en una participación penalmente relevante, borrando la frontera entre complicidad y actividades estandarizadas de la vida social.

A esta vaguedad sustantiva se sumó un problema de origen: la precariedad del procedimiento legislativo. La intervención de la Corte Constitucional al suspender o invalidar disposiciones de estos paquetes funcionó como un freno frente a reformas penales estructurales tramitadas vulnerando la unidad de materia y abusando de la vía de urgencia económica. Cuando el Derecho penal se legisla bajo apremio coyuntural, la dogmática se vuelve prescindible y la norma resultante, lejos de pacificar, incrementa la inseguridad jurídica.

Sin embargo, la estrategia no se limitó a difuminar el delito: también buscó asegurar el encierro inmediato. En el debate público y legislativo se evidenció un impulso por alterar la naturaleza cautelar del sistema, promoviendo un uso expansivo de la prisión preventiva en delitos asociados a la guerra interna. Esa inclinación a transformar la libertad procesal en excepción y el encierro en regla convierte la cautelar en pena anticipada y nos obliga a examinar el siguiente pilar dogmático sacrificado en nombre de la seguridad.

### **1.2.3. La desnaturalización de la prisión preventiva y el debido proceso**

Por diseño constitucional y por estándares interamericanos, la prisión preventiva es una medida cautelar estrictamente excepcional y de fines procesales. Su función legítima se limita a asegurar la comparecencia del procesado y evitar riesgos concretos de obstaculización de la justicia, bajo necesidad, proporcionalidad, motivación reforzada y plazo razonable; bajo ningún concepto puede operar como castigo anticipado ni justificarse por la sola gravedad del delito o por la expectativa social de sanción. Sin embargo, en la práctica ecuatoriana reciente, la lógica de la emergencia ha subvertido ese estándar: cada ola de inseguridad empuja a tratar el encierro cautelar como respuesta política rápida, transformando al procesado en un condenado sin sentencia y vulnerando el principio de última ratio propio de un Estado constitucional.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Para que la prisión preventiva sea considerada última ratio, el Estado debe cumplir con los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen fines exclusivamente procesales

El salto más agresivo hacia este punitivismo procesal se configuró durante la administración de Daniel Noboa, especialmente bajo la narrativa del conflicto armado interno, por dos frentes convergentes. El primero fue el impulso de convertir la prisión preventiva en medida obligatoria para delitos catalogados como graves, como terrorismo, narcotráfico y delincuencia organizada, sustituyendo el examen individualizado del caso por una regla basada en rótulos.<sup>142</sup> El vicio dogmático es directo: se reemplaza la evaluación concreta del riesgo procesal por una presunción legislativa de peligrosidad, y la excepcionalidad cautelar se invierte hasta volverse regla. Esta técnica desplaza el proceso penal desde la verificación hacia la neutralización y convierte al juzgamiento en un trámite de validación de la captura, vaciando el control judicial de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Un segundo eje de ruptura apareció en el paquete asociado a la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, que introdujo una prohibición de dictar prisión preventiva contra policías o militares que, en cumplimiento del deber durante el conflicto armado interno, causaran muertes o lesiones.<sup>143</sup> El problema no es desconocer condiciones operativas de la fuerza pública, sino crear una inmunidad cautelar que anula la posibilidad judicial de asegurar el proceso cuando existan riesgos concretos de fuga, interferencia o entorpecimiento, elevando el riesgo de impunidad frente a hechos que pueden involucrar graves violaciones de derechos. El estándar interamericano es claro: aunque se proteja la operatividad institucional, no cabe un blindaje general que suprima la facultad judicial de evaluar cautelares, sobre todo cuando están en juego verdad, justicia y reparación.

Desde la dogmática garantista, Ferrajoli advierte que la cárcel sin juicio es una contradicción que debería eliminarse para preservar dignidad y defensa, pues el imputado debe comparecer libre ante sus jueces para asegurar igualdad de armas, organizar eficazmente su defensa y evitar que la acusación construya el caso en una posición de

---

y la demostración de que no existe otra medida menos lesiva. Véase: Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

<sup>142</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Solidaridad Nacional*, Registro Oficial Suplemento 570, 15 de mayo de 2024. La norma pretendía establecer el automatismo de la prisión preventiva, eliminando la facultad judicial de dictar medidas alternativas. La Corte Constitucional, en la Sentencia 51-25-IN/25, declaró su inconstitucionalidad total al considerar que tal imposición vulnera la presunción de inocencia y el principio de *ultima ratio*, reafirmando que la privación de libertad cautelar es excepcional y requiere motivación reforzada.

<sup>143</sup> Ibid., art. 534 (reformado). La disposición prohibía la prisión preventiva para policías o militares que, en cumplimiento del deber en conflicto armado, causaran muertes o lesiones. Al establecer una inmunidad procesal absoluta, impedía al juez evaluar la necesidad de la medida y transparentar el uso de la fuerza. La Corte, en la Sentencia 51-25-IN/25, expulsó la norma por vulnerar la tutela judicial efectiva y generar riesgos de impunidad ante violaciones de derechos humanos.

ventaja estructural.<sup>144</sup> La coacción previa solo se explica, en términos estrictos, por necesidades procesales puntuales y momentáneas, no como regla general de gestión del riesgo. En esa clave, la preventiva masiva no fortalece el proceso: lo deforma, porque sustituye razones procesales por razones de control y convierte la sospecha en antesala del castigo.

Este giro choca frontalmente con la jurisprudencia constitucional ecuatoriana. En la sentencia 8-20-CN/21,<sup>145</sup> la Corte Constitucional declaró inconstitucional cualquier prohibición absoluta que impida sustituir la prisión preventiva basándose únicamente en la gravedad del delito o en el quantum de la pena, y reiteró que la medida solo es justificable desde una perspectiva constitucional, con revisión efectiva cuando pierde su fundamento. La consecuencia es clara: la cautelar exige motivación caso por caso y no admite atajos legislativos que conviertan el encierro en reflejo automático del tipo penal. En síntesis, la desnaturalización de la prisión preventiva constituye una de las quiebras más sensibles del debido proceso en el periodo analizado y proyecta su lógica hacia los márgenes más vulnerables del sistema, donde el discurso de mano dura presiona por sustituir la finalidad socioeducativa por esquemas de severidad equiparables a los de adultos; precisamente ese retroceso en la justicia especializada de adolescentes es el que se examina en el siguiente apartado.

#### **1.2.4. El retroceso en la justicia especializada de adolescentes**

El giro punitivo hacia los grupos de atención prioritaria intentó consolidarse mediante la Ley Orgánica de Integridad Pública, aprobada en junio de 2025 bajo la calificación de urgencia económica. En su dimensión penal, esta reforma introdujo una lógica de adultización del sistema juvenil, debilitando el dique normativo que separa la justicia especializada de adolescentes del modelo penal ordinario. No es un ajuste marginal, sino un desplazamiento sistemático de racionalidad que compromete la especificidad de la materia.<sup>146</sup>

La ubicación del análisis de la justicia juvenil al cierre de este segundo capítulo responde a una estrategia argumentativa y metodológica deliberada. La justicia

---

<sup>144</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* 559. El autor argumenta que la presentación coactiva ante el juez es suficiente para evitar la contaminación de pruebas, sin necesidad de mantener el encierro durante todo el proceso.

<sup>145</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en Caso n.º: 8-20-CN, 18 de agosto de 2021.

<sup>146</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Integridad Pública*, Registro Oficial Suplemento 710, 15 de junio de 2025. Esta normativa reformó sustancialmente el régimen de internamiento para adolescentes infractores involucrados en delitos de delincuencia organizada.

especializada para adolescentes infractores ha sido históricamente considerada el último bastión y el núcleo más rígido del garantismo penal y constitucional, estructurado bajo estándares internacionales de protección reforzada.

Por lo tanto, examinar su erosión y la progresiva '*adultización*' de sus dinámicas procesales al final de este capítulo permite demostrar el alcance totalizador y expansivo del populismo penal en el Ecuador; un fenómeno que no se limita al sistema penitenciario ordinario, sino que termina por dismantelar las garantías de los grupos de atención prioritaria, consolidando de forma definitiva el éxito del derecho penal de la exclusión.

Bajo el argumento de combatir el reclutamiento criminal, la reforma pretendió superar el límite máximo de internamiento institucional previsto en el Código de la Niñez y Adolescencia,<sup>147</sup> habilitando marcos de privación de libertad de doce hasta quince años para adolescentes de entre 14 y 17 años vinculados a delitos de alto impacto como sicariato o terrorismo. El cambio no es solo cuantitativo: desplaza el eje desde la reintegración hacia una lógica retributiva de neutralización del riesgo, propia de un modelo de control antes que de educación.<sup>148</sup>

En esa misma línea, la propuesta buscó aproximar el procedimiento juvenil al de adultos, reduciendo garantías específicas y pretendiendo que operadores no especializados procesen a adolescentes en delitos graves. Si el adolescente entra al mismo carril procedimental del adulto, la especialidad deja de operar como garantía estructural y se convierte en una excepción discrecional. Este retroceso tensiona los estándares de atención prioritaria y la exigencia de justicia especializada, además de desatender instrumentos institucionales como el Protocolo de Adolescentes Infractores.

Esta equiparación resulta incompatible con el principio de prioridad absoluta y el interés superior del niño conforme al art. 44, de la Constitución. La justicia penal juvenil se diferencia porque la culpabilidad debe valorarse en relación con el desarrollo evolutivo y la madurez del adolescente, y porque su finalidad es predominantemente socioeducativa. Tratar al menor con severidad equivalente a la del adulto reemplaza ese

---

<sup>147</sup> Ecuador, *Código de la Niñez y Adolescencia*, Registro Oficial Suplemento 737, 3 de enero de 2003; reformado íntegramente en su régimen de medidas socioeducativas por la *Ley Orgánica de Integridad Pública*, Registro Oficial Suplemento 710, 15 de junio de 2025.

<sup>148</sup> Previo a la reforma de 2025, el art. 385, del CONA fijaba un techo de ocho años de internamiento. La Ley Orgánica de Integridad Pública eliminó este límite para infracciones de alto impacto (sicariato, terrorismo, asesinato), permitiendo sanciones de hasta 26 años. Este incremento del 225 % denota un desplazamiento hacia una adultización penal que prioriza la neutralización punitiva sobre el fin socioeducativo y los principios de la justicia especializada.

fin por una racionalidad de incapacitación, con rasgos compatibles con una lógica de enemigo aplicada por contexto.<sup>149</sup>

La reforma, además, tensiona obligaciones internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño, que exige que la privación de libertad sea el último recurso y por el período más breve posible. Al diseñar encierros prolongados con lógica penitenciaria, el Estado se aleja del modelo garantista y se aproxima a un esquema de incapacitación. Esta regresión de derechos es especialmente problemática frente a la cláusula de no regresividad, que impide disminuir garantías bajo pretexto de emergencia.

El problema se agrava cuando el diseño permite que, al alcanzar los 18 años, el infractor sea trasladado a cárceles comunes para completar la medida. Ese tránsito introduce dinámicas penitenciarias ordinarias en un sistema que debería preservar separación y objetivos de reinserción. En un contexto de crisis carcelaria, la medida corre el riesgo de convertir la justicia juvenil en un eslabón de prisionización temprana y reproducción de violencia institucional.

La ilegitimidad del giro es doble: de fondo, por la ruptura de la especialidad, y de forma, por insertar reformas estructurales en un paquete legislativo de urgencia económica. Esta técnica compromete la unidad de materia y debilita la deliberación democrática exigible cuando se afectan derechos fundamentales de grupos vulnerables. Por eso, la justicia juvenil no puede tratarse como apéndice coyuntural de una agenda de seguridad.<sup>150</sup>

Con este marco, la tensión se proyecta hacia el núcleo de tu capítulo: un sistema que normaliza la excepcionalidad y desplaza la lógica de ultima ratio. Si el Estado usa la severidad como métrica de eficacia, convierte la excepción en regla y expande el poder punitivo sobre sujetos especialmente protegidos. Ese movimiento revela, de manera directa, la colisión con los principios de mínima intervención y proporcionalidad que se analizan a continuación.

### **1.3. Tensión con los principios de mínima intervención y proporcionalidad**

---

<sup>149</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37. La "adultización" contradice el estándar de la CIDH que exige centros especializados incluso si el joven alcanza la mayoría de edad durante la ejecución. Véase: Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, Opinión Consultiva OC-17/02.

<sup>150</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia", en Caso n.º: 52-25-IN/25, 26 de septiembre de 2025. En este fallo, la Corte cuestionó la inobservancia del principio de unidad de materia al insertar reformas penales estructurales en leyes de carácter económico urgente.

El análisis de las reformas recientes revela un problema que trasciende la mala técnica legislativa: la ruptura del pacto fundacional del derecho penal moderno. En un Estado constitucional de derechos, el poder punitivo se justifica bajo el principio de mínima intervención (*ultima ratio*), lo que implica que la violencia estatal solo es legítima cuando resulta estrictamente necesaria para proteger bienes jurídicos fundamentales. Esta idea no es un adorno teórico: es el límite que separa al derecho penal de un sistema de mera fuerza. Como advierte Ferrajoli, el abandono de estos límites conduce “a un derecho penal máximo, que se desarrolla fuera de todo diseño racional y a través del cual han entrado en crisis todos los clásicos principios garantistas y de legitimación”.<sup>151</sup>

Sin embargo, la política criminal impulsada bajo la narrativa del conflicto armado interno invirtió esa lógica. En la praxis del periodo reciente, el Derecho penal dejó de operar como último recurso y se convirtió en herramienta primaria de gobierno (*prima ratio*). La ley penal pasó a cumplir una función sustituta: compensar con rigor normativo lo que el Estado no logró resolver con capacidad material. Se trata de una producción normativa caracterizada por leyes de excepción, de emergencia, de ocasión, emanadas “como emblema de una permanente emergencia y dirigidas prevalentemente a conjurar los problemas con su valor simbólico y propagandístico”.<sup>152</sup>

En primer término, se cristaliza un escenario de dilatación del catálogo delictivo, que desplaza la frontera de lo penal hacia un modelo de control totalizante que banaliza la gravedad de la sanción estatal. El legislador acude al COIP para producir mensajes simbólicos ante la opinión pública, criminalizando dinámicas territoriales mediante etiquetas elásticas. El resultado es la banalización de la intervención punitiva: “está en crisis, ante todo, la garantía penal de la taxatividad o determinación semántica de los tipos penales, a causa del desorden del lenguaje de la ley. Las leyes penales especiales se confeccionan ahora en términos siempre más vagos y polisémicos”.<sup>153</sup> Cuando todo puede ser sospecha de delito, el sistema pierde su capacidad de distinguir lo verdaderamente grave.

En segundo lugar, se sacrifica la proporcionalidad en sentido estricto. La lógica de guerra tiende a operar con categorías binarias que desordenan la jerarquía de bienes jurídicos, castigando con severidad mayor conductas de peligro que de lesión. Esta crisis es responsabilidad “de la política, que ha sido siempre, en esta materia, una política

---

<sup>151</sup> Luigi Ferrajoli, *Garantismo penal. Crisis de la legalidad y derecho penal mínimo*, 62.

<sup>152</sup> *Ibid.* 62.

<sup>153</sup> *Ibid.* 63

coyuntural, capaz solamente de un uso demagógico del derecho penal como subrogación simbólica de su incapacidad para afrontar los fenómenos”.<sup>154</sup> La pena deja de ser una medida racional y pasa a ser una intensidad simbólica destinada para producir una falsa sensación de control.

En tercer lugar, esta expansión colisiona frontalmente con el principio de humanidad de las penas. La tendencia hacia condenas de larga duración y el uso sistemático de la prisión preventiva instauran un escenario de violencia estatal injustificada que altera la esencia misma del juicio penal. En este contexto, el proceso judicial sufre una metamorfosis regresiva: deja de ser un método riguroso para la verificación de los hechos y la determinación de la verdad procesal, para transformarse en una herramienta de castigo anticipado. Un sistema que prioriza el encierro masivo con fines exclusivos de neutralización, omitiendo las garantías de rehabilitación, carece de sustento ético y desvirtúa los fines que la Constitución asigna a la justicia penal.

Este marco permite describir el núcleo de la ruptura: el paso de un Derecho penal de actos limitado a un Derecho penal expansivo de pertenencias o entornos. En este desplazamiento, el Estado adopta el castigo como lenguaje principal de gobernanza, diluyendo la certeza jurídica que debería asegurar la igualdad de los ciudadanos ante la ley y su inmunidad frente a cualquier ejercicio arbitrario del poder punitivo. Bajo esta lógica de desbordamiento, la excepcionalidad deja de ser una categoría teórica para materializarse en instrumentos legales donde el conflicto con la Constitución deja de ser una sospecha para convertirse en una realidad verificable. Es en el examen de las reformas sobre integridad pública, solidaridad e inteligencia donde esta crisis de garantías se manifiesta con mayor nitidez.

#### **1.4. Casos paradigmáticos: la inconstitucionalidad de las leyes de Integridad Pública, Solidaridad Nacional e Inteligencia**

Las leyes de Solidaridad Nacional, Integridad Pública e Inteligencia constituyen casos paradigmáticos porque concentran dos fallas estructurales. Por un lado, exhiben un vicio constitucional de producción normativa, derivado del abuso de la vía de urgencia económica y de la ruptura de la unidad de materia; por otro, descansan en un diagnóstico criminológico simplificado: presuponen que el incremento de delitos y penas puede sustituir el control territorial efectivo y el fortalecimiento institucional. En términos

---

<sup>154</sup> Ibíd. 64

dogmáticos, el Derecho penal opera aquí como un sustituto normativo de la política pública, produciendo un impacto comunicativo inmediato, pero sin intervenir sobre las condiciones estructurales de la violencia organizada.

La urgencia económica es una vía excepcional que reduce la deliberación y concentra la agenda legislativa. Cuando se la utiliza para introducir reformas penales permanentes, el atajo se convierte en un vicio que desnaturaliza el procedimiento. En la Sentencia 51-25-IN/25, la Corte Constitucional fue enfática al señalar que este uso indebido “trastocaría el equilibrio de poderes, atentaría gravemente contra la representación y la deliberación democráticas y socavaría el principio de interdicción de la arbitrariedad”.<sup>155</sup>

Este vicio operó en dos niveles. Primero, en la desnaturalización de la materia, pues la Corte determinó que “ni el eje temático ni la finalidad de la [ley] guardan relación con los aspectos sustantivos de la política económica o fiscal”.<sup>156</sup> Segundo, en el quebrantamiento de la unidad de materia, al empaquetar temas heterogéneos como seguridad, régimen penal e incluso sociedades anónimas deportivas. La Corte advirtió que dicha “dispersión normativa resulta contrario al principio de unidad normativa... [y] contempla disposiciones de carácter penal y de seguridad, que no se centran en las medidas económicas”.<sup>157</sup> El punto es central para esta tesis: el uso de procedimientos abreviados para materias que exigen un debate plural produce normas ilegítimas, pues “el valor de la ley no solo radica en la autoridad formal del legislador, sino también en el hecho de que ella debe ser el producto de una deliberación”.<sup>158</sup>

Incluso si estas leyes hubieran superado el control formal, su promesa de reducción del crimen era frágil por confundir severidad normativa con eficacia criminológica. La agenda punitiva se construyó como si el delito fuese un fenómeno aislado del entorno, ignorando que la violencia organizada se asienta en espacios con capacidad estatal fragmentada. En este escenario, el aumento de penas no recompone el tejido social ni reemplaza el control territorial.

En segundo lugar, el diseño legislativo reposó en una noción defectuosa de disuasión. Lo que desalienta el delito no es la amenaza abstracta de décadas de prisión, sino la certeza y prontitud de la investigación. Al no alterar la probabilidad de captura, la

---

<sup>155</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en Caso n.º: 51-25-IN/25, 26 de septiembre de 2025, 35.

<sup>156</sup> Ferrajoli, *Garantismo penal* 34.

<sup>157</sup> *Ibid.*, 28.

<sup>158</sup> *Ibid.*

severidad se vuelve meramente simbólica. En tercer lugar, se advierte un desplazamiento hacia lógicas de peligrosidad y etiquetamiento, donde la expansión de categorías vinculadas a la "pertenencia" o "colaboración" eleva el riesgo de persecución selectiva. Finalmente, en un sistema carcelario deteriorado, el encarcelamiento masivo especialmente sobre adolescentes produce un efecto criminógeno, fortaleciendo aprendizajes criminales y redes delictivas.

Estas leyes comparten un mismo ADN político criminal: una forma constitucionalmente defectuosa de producción normativa y un fondo criminológicamente débil. En el plano formal, la tentativa de normalizar la excepción mediante la urgencia económica fue contenida por la Corte Constitucional, que actuó como dique frente al desborde, recordando que la observancia de las reglas de procedimiento para la formación de la ley no es un mero formalismo, sino una condición de validez.<sup>159</sup>

Sin embargo, el problema de fondo persiste: una arquitectura legal que no interviene sobre los factores determinantes de la violencia, sino que refuerza una estrategia de expansión punitiva de alta rentabilidad política y mínima eficacia real. Este desajuste entre la pretensión de seguridad y el rigor jurídico no solo compromete la validez de las normas, sino que diluye la certeza del derecho necesaria para asegurar la igualdad ante la ley y la inmunidad de los ciudadanos frente al arbitrio. Al desplazar el eje de las garantías por el de la oportunidad política, se genera un escenario de vulnerabilidad sistémica cuya magnitud se manifiesta en la erosión del Estado constitucional de derechos.

El análisis del capítulo muestra que la política criminal del periodo no fue una suma de reformas aisladas, sino una reorientación del sistema: el Derecho penal dejó de operar como *ultima ratio* y empezó a funcionar como *prima ratio*. Ese desplazamiento no solo altera el COIP, altera la Constitución en su dimensión material. Cuando la excepcionalidad se vuelve método de gobierno y la respuesta penal se concibe como herramienta principal de gestión política, las consecuencias ya no son coyunturales, sino estructurales. En lo que sigue se sintetiza el daño en tres planos:

- i) La deformación de la arquitectura democrática y de la división de poderes
- ii) La inoperatividad del sistema de justicia por saturación.
- iii) La generación de responsabilidad internacional para el Estado ecuatoriano.

---

<sup>159</sup> Ibid, 38.

El riesgo más grave para el Estado constitucional es que la excepción deje de ser extraordinaria.<sup>160</sup> Gobernar de manera recurrente bajo la lógica del conflicto armado interno y la urgencia económica produce una mutación de facto. La Constitución permanece intacta en su texto, pero se degrada en su eficacia ante la práctica constante.<sup>161</sup> Se instala la idea de que las garantías son obstáculos operativos y no límites infranqueables para el ejercicio del poder.

Al respecto, la Corte Constitucional ha advertido que la declaratoria constante de estados de excepción transgrede la naturaleza extraordinaria de la figura.<sup>162</sup> En el Dictamen 7-24-EE/24, se cuestionó la *ordinarización* de la emergencia para enfrentar hechos que demandan cambios estructurales. El uso recurrente de la fuerza pública no atiende la dimensión real de la violencia, sino que desplaza las políticas de largo plazo necesarias para garantizar la seguridad ciudadana.

Esta normalización permite que el Ejecutivo concentre la agenda de seguridad y fije el marco de interpretación de la amenaza. El Legislativo opera entonces como un órgano de reacción rápida sin deliberación, mientras el Judicial queda atrapado ante presiones que exigen castigo inmediato. En términos institucionales, el juez deja de ser el garante constitucional para transformarse en un mero administrador de la emergencia, cuya labor se limita a gestionar la urgencia del poder punitivo.

Como advierte Ferrajoli, este fenómeno representa una administrativización del sistema punitivo que debilita la legalidad estricta.<sup>163</sup> La ley deja de ser una norma taxativa para convertirse en una caja vacía que se llena según la discrecionalidad ejecutiva. Cuando la calificación de peligro depende de actos de autoridad, el principio de tipicidad se diluye, permitiendo que el poder penal se vuelva más gobernable políticamente pero menos controlable desde la técnica jurídica.

Siguiendo a Dyzenhaus, este escenario prefigura agujeros grises legales donde la justicia se limita a legitimar la excepcionalidad soberana.<sup>164</sup> A largo plazo, se produce un deterioro cultural donde los derechos son negociables frente al miedo social y el debido

<sup>160</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, arts. 164-166.

<sup>161</sup> Giorgio Agamben, *Estado de excepción: Homo sacer*, II, I, trad. Flavia Costa e Ivana Costa (Buenos Aires: Adriana Hidalgo, 2004), 11-15.

<sup>162</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 7-24-EE/24* (Quito, 1 de agosto de 2024), párr. 45. La Corte advierte que el uso constante de esta figura desnaturaliza su carácter excepcional.

<sup>163</sup> Luigi Ferrajoli, "Crisis de la legalidad y derecho penal mínimo", en *Garantismo penal* (México D. F.: UNAM, 2006), 57-59.

<sup>164</sup> David Dyzenhaus, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 3-5.

proceso se percibe como un lujo. Cuando las garantías se vuelven condicionales, el sistema penal activa mecanismos automáticos que ignoran la racionalidad procesal básica en favor de un eficientismo ciego y punitivo.

Esta dinámica multiplica la prisión preventiva y acelera la tramitación de causas sin los filtros de la dogmática penal. El crecimiento desmedido del volumen de expedientes sobrecarga la ejecución de penas hasta que el sistema opera por capacidad y no por legalidad. Esta inercia de castigo masivo sin contenciones jurídicas precipita un escenario de parálisis técnica absoluta. Dicho flujo incesante de ingresos es lo que detona, finalmente, el colapso judicial y penitenciario.

La inflación punitiva en el Ecuador contemporáneo no solo genera problemas de legitimidad; destruye la capacidad operativa del Estado al convertir al sistema penal en una estructura de gestión de volumen antes que de justicia. La expansión de tipos penales y el endurecimiento de la prisión preventiva han derivado en lo que la Corte Constitucional identifica como una vulneración estructural y sistemática de los derechos fundamentales.<sup>165</sup>

Esta saturación produce una ineficacia estratégica: mientras el sistema se vuelve funcional para tramitar detenciones por delitos menores o flagrancias de baja complejidad, posterga la desarticulación de estructuras de gran criminalidad. El castigo, por tanto, se vuelve masivo, pero regresivamente selectivo, operando bajo una calidad decisional degradada que utiliza la prisión como una salida administrativa automática.<sup>166</sup>

Este fenómeno alcanza su punto de mayor criticidad en el sistema penitenciario, que ha dejado de ser un espacio de encierro para transformarse en el centro de mando y control del crimen organizado. Según investigaciones recientes, el pecado original del colapso ecuatoriano reside en la combinación de leyes punitivas y una superpoblación crónica que desplazó el control estatal hacia estructuras criminales, convirtiendo a las prisiones en sedes operativas para la coordinación de delitos transnacionales.<sup>167</sup>

En este entorno, el Estado mantiene una especial relación de sujeción con las personas privadas de libertad (PPL), asumiendo una posición de garante absoluto de su

---

<sup>165</sup> Ecuador, Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia N.º 365-18-JH/21 y acumulados* (Quito, 24 de marzo de 2021), párr. 96.

<sup>166</sup> *Ibid.*, párr. 95.

<sup>167</sup> InSight Crime, *El sistema penitenciario en Ecuador: historia y retos de un epicentro del crimen* (Washington D.C.: InSight Crime, diciembre 2024), 10-12.

integridad.<sup>168</sup> No obstante, la realidad operativa muestra una omisión estatal absoluta: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de medidas cautelares como la MC 706/21 para el CPL Guayas N.º 1, ha denunciado la pérdida de control de los pabellones, la presencia de armas de alto calibre y una violencia interna que el Estado ha sido incapaz de mitigar.<sup>169</sup>

Al cierre de 2024 e inicios de 2025, el colapso escaló hacia una crisis de subsistencia básica. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura documentó la suspensión sistemática de alimentación en centros estratégicos, provocando muertes en contexto de custodia vinculadas a cuadros severos de desnutrición y tuberculosis no tratada. Frente a esta crisis, la respuesta estatal ha sido una militarización que, lejos de restablecer la rehabilitación, ha profundizado la opacidad. Amnistía Internacional y Human Rights Watch han advertido que el marco de conflicto armado interno ha facilitado abusos graves, incluyendo tortura y la destrucción de suministros básicos durante las requisas, lo que refuerza la advertencia del Comité contra la Tortura de la ONU sobre la urgencia de desmilitarizar la gestión penitenciaria.<sup>170</sup>

En consecuencia, expandir el castigo sin una infraestructura que garantice derechos mínimos solo traslada el colapso de la calle al sistema. Como señala la doctrina internacional, un sistema penitenciario descompuesto no resocializa, sino que intensifica los aprendizajes delictivos y consolida redes de poder externas.<sup>171</sup> Cuando este colapso se vuelve rutina, la política criminal deja de ser un plan explícito y se convierte en una práctica dispersa y subterránea, reconocible por sus boletines de operativos masivos más que por indicadores de reinserción o seguridad real. Este es el escenario que obliga a examinar cómo se traduce este discurso oficial en una gestión selectiva y de impacto desigual.

El enfoque punitivo actual ha impactado severamente a la niñez mediante la Ley Orgánica de Integridad Pública de 2025, que permite sanciones similares a las de adultos. Durante el conflicto armado interno se registraron más de 3300 detenciones de menores, muchos bajo cargos de terrorismo tras operativos militares. UNICEF advierte un aumento

---

<sup>168</sup> *Ibid.*, párr. 34.

<sup>169</sup> Ecuador Defensoría del Pueblo del Ecuador - MNPT, *Noveno informe de seguimiento a lo dispuesto en la Resolución emitida en la Causa No. 17230-2024-09062* (Quito: DPE, enero 2025), 6-7.

<sup>170</sup> Amnistía Internacional, *Ecuador: Estado de excepción y crisis de derechos humanos* (Londres: Amnesty International, 2024), 15; Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas (CAT), *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Ecuador* (Ginebra: Naciones Unidas, 2024), párrs. 14-16.

<sup>171</sup> *Ibid.*, 15.

drástico en la tasa de homicidios infantiles debido a una estrategia estatal que no logra frenar la violencia criminal sistémica.<sup>172</sup>

Respecto a la crisis penitenciaria, las propuestas de reforma para excluir a los reclusos del sistema de atención prioritaria han agravado la emergencia humanitaria en los centros. Amnistía Internacional y Human Rights Watch han documentado casos de tortura y muertes bajo custodia militar en el contexto del estado de excepción.<sup>173</sup> Esta desprotección institucional evidencia una renuncia del Estado a su posición de garante, priorizando el control bélico sobre los estándares de dignidad.

La militarización ha profundizado la estigmatización de comunidades rurales, donde la Amazonía se presenta como un territorio disputado entre el abandono estatal y el control de grupos armados. Investigaciones de *Amazon Underworld* denuncian que la ausencia de ley bajo la gestión de Noboa ha facilitado que economías ilegales negocien el control territorial.<sup>174</sup> Este escenario afecta principalmente a jóvenes y organizaciones indígenas, quienes quedan atrapados en lógicas de sospecha penal y vigilancia militar.

Un hito crítico es la sentencia de diciembre de 2025 en el caso Las Malvinas, donde se condenó a militares por la desaparición y tortura de cuatro menores de edad. Amnistía Internacional reporta al menos 43 denuncias de desapariciones forzadas cometidas por agentes estatales entre 2023 y 2025.<sup>175</sup> Estos hechos reflejan un patrón de impunidad favorecido por la negativa de las Fuerzas Armadas a entregar información a la Fiscalía, alegando razones de seguridad nacional.

La persistencia de estas prácticas, sumada a los 237 casos de presunto uso excesivo de la fuerza registrados en 2025,<sup>176</sup> coloca al país en una zona de alto riesgo de

<sup>172</sup> UNICEF, "Ecuador: La niñez atrapada en el fuego cruzado de la violencia", *Wambra Medio Comunitario*, 15 de enero de 2025.

<sup>173</sup> Amnistía Internacional, "Ecuador: Desapariciones forzadas cometidas por militares evidencian la fallida estrategia de seguridad", 10 de septiembre de 2025, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2025/09/ecuador-enforced-disappearances/>.

<sup>174</sup> Amazon Underworld, "Ni Estado ni ley: A dos años de Noboa, la Amazonía de Ecuador es controlada y negociada entre grupos armados", *Amazon Underworld*, 20 de noviembre de 2025, <https://amazonunderworld.org/es/ni-estado-ni-ley-a-dos-anos-de-noboa-la-amazonia-de-ecuador-es-controlada-y-negociada-entre-grupos-armados/>.

<sup>175</sup> La sentencia de Las Malvinas condenó a once militares por tortura y desaparición de menores en Guayaquil. El fallo evidencia la quiebra de controles internos y ratifica la responsabilidad estatal en violaciones de derechos humanos bajo el conflicto armado. Ver análisis y video en: <https://inredh.org/sentencia-por-el-caso-los-cuatro-ninos-de-las-malvinas/> y <https://www.youtube.com/watch?v=M4HXVwylAs0>.

<sup>176</sup> Primicias, "Fiscalía de Ecuador investiga casos de presunta extralimitación de fuerza y desaparición forzada", 24 de febrero de 2025, <https://www.primicias.ec/seguiridad/fiscalia-ecuador-investiga-casos-extralimitacion-fuerza-desaparicion-forzada-ejecucion-extrajudicial-descarga-electrica-112692/>. El informe detalla la apertura de investigaciones por ejecuciones extrajudiciales y torturas, subrayando cómo la falta de transparencia en los operativos del Bloque de Seguridad ha derivado en una

incompatibilidad con los estándares interamericanos. Cuando las garantías internas se vacían por opacidad operativa y se normaliza la excepcionalidad como método, el problema deja de ser solo de abuso y pasa a ser de modelo: ya no se trata de hechos aislados, sino de una forma de gestionar la seguridad sin un marco público, verificable y evaluable. En ese punto, lo decisivo es identificar qué política criminal existe realmente: la escrita en normas o la que se ejecuta en operativos, cadenas y boletines.

El colapso judicial y penitenciario no es solo un problema de “capacidad instalada”; es un síntoma de diseño. Cuando el Estado responde a una crisis de violencia con operativos, cadenas y reformas urgentes,<sup>177</sup> pero sin un instrumento público, evaluable y estable que ordene prioridades, metas, indicadores, prevención y reinserción, lo que aparece es una política criminal en modo incógnito: se intuye por lo que se hace y se comunica, más que por lo que se planifica y rinde cuentas.

En ese marco, la narrativa gubernamental de integralidad convive con una práctica que privilegia el despliegue de fuerza, tecnología, control territorial y expansión carcelaria, dejando la prevención social y la rehabilitación como capítulos secundarios o correctivos.

#### **1. 4.1. La “hoja de ruta”: un plan de seguridad reactivo con estética de política criminal**

El Boletín 225 (26 de enero de 2026) presenta la *hoja de ruta*<sup>178</sup> como una respuesta integral contra la inseguridad, delincuencia y corrupción, basada en acciones conjuntas y una coordinación entre UAFE, Inteligencia, Policía y Fuerzas Armadas. El énfasis discursivo es explícito: seguridad mediante despliegue de fuerza y combate a los *patrocinadores políticos* del crimen.

Si se mira el contenido operativo comunicado, lo que se detalla como ruta es, sobre todo, capacidad coercitiva y tecnológica:

---

práctica punitiva que evade los controles judiciales ordinarios y los estándares internacionales de derechos humanos.

<sup>177</sup> Ministerio del Interior, “Ministro John Reimberg presenta nuevas cifras sobre seguridad en el país”, *Ministerio del Interior*, enero de 2026. Según las cifras oficiales, el volumen de operativos policiales escaló de 767.000 en 2024 a más de 1,4 millones en 2025, resultando en la detención de más de 100.000 personas y la incautación de 500 toneladas de droga.

<sup>178</sup> Presidencia de la República del Ecuador, “Presidente Daniel Noboa presenta al Ecuador la hoja de ruta en la lucha contra la delincuencia”, boletín oficial n.º 225, (Quito: Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 26 de enero de 2026), <https://www.comunicacion.gob.ec/presidente-daniel-noboa-presenta-al-ecuador-la-hoja-de-ruta-en-la-lucha-contra-la-delincuencia/>.

- **Inversión y equipamiento militar:** USD 180 millones para proyectos estratégicos (helicópteros, buque logístico, radar 3D, escáneres, drones), modernización de inteligencia táctica y fortalecimiento de movilidad operativa.
- **Tecnología forense y de identificación:** incorporación de sistemas como IBIS y AFIS para identificación de armas, municiones e identidades.
- **Control migratorio “anticipado”:** información previa de pasajeros antes de su llegada al país, como herramienta para afectar la economía del crimen organizado.
- **Fortalecimiento policial específico:** se anuncia a la UNASE como organismo autónomo con mayor presupuesto y capacidad.
- **Infraestructura penitenciaria como símbolo de solución:** *Cárcel del Encuentro* y la promesa de una nueva cárcel para 15.000 personas, además de inversión para ECU 911 (USD 50 millones).
- **Guerra financiera:** la UAFE como eje (*seguir la ruta del dinero*, identificar financiamiento ilícito a políticos/administraciones y debilitar mafias).

Esto permite sostener, con base en el propio texto oficial, una tesis nítida: la hoja de ruta funciona como *plan de seguridad* (operativo y reactivo) más que como política criminal integral. La diferencia no es semántica: una política criminal moderna, mínimamente, requiere (i) prioridades con criterios públicos; (ii) indicadores de evaluación y corrección; (iii) prevención social sostenida; (iv) persecución penal estratégica (no solo operativos); (v) reinserción con capacidad real; y (vi) control democrático y judicial robusto. En la hoja de ruta comunicada, lo visible y medible es principalmente lo primero: coerción + tecnología + infraestructura.

La Presidencia y su aparato comunicacional complementan este enfoque con piezas audiovisuales de narrativa bélica (“*guerra*” contra narcotráfico/terrorismo), reforzando el marco de “*enemigo*” y urgencia como gramática política.

En paralelo, el Ministerio del Interior publica la Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores 2026–2029,<sup>179</sup> que desde el inicio vincula rehabilitación, seguridad ciudadana y derechos humanos. A la vez, reconoce límites estructurales del sistema: déficit de infraestructura, falta de talento humano,

---

<sup>179</sup> Ministerio del Interior, *Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores 2026-2029* (Quito: Ministerio del Interior, 2025), [https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2026/01/30-12-2025\\_RE\\_Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social-y-Atencion-Integral-a-Adolescentes-Infractores-2026-2029.pdf](https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2026/01/30-12-2025_RE_Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social-y-Atencion-Integral-a-Adolescentes-Infractores-2026-2029.pdf).

programas fragmentados y una articulación interinstitucional débil. En otras palabras, no promete milagros: admite que el problema no es solo normativo, sino de capacidad estatal real.

Este reconocimiento obliga a contrastar la política nacional con el *corpus iuris* internacional. Las *Reglas de Beijing* establecen que la justicia juvenil debe priorizar el bienestar del adolescente y asegurar que las respuestas estatales sean proporcionales a las circunstancias del infractor.<sup>180</sup> En la misma línea, la *Convención sobre los Derechos del Niño* y las *Reglas de La Habana* disponen que la privación de libertad debe ser el último recurso y por el tiempo más breve posible, orientando el internamiento hacia el desarrollo integral y no al castigo retributivo.<sup>181</sup> Para el caso de las adolescentes mujeres, este estándar exige además una perspectiva de género que garantice la separación por sexo y atención especializada para prevenir riesgos específicos de violencia y explotación.

Finalmente, la adopción de un enfoque restaurativo, respaldado por las *Reglas de Tokio* y las *Directrices de Riad*, propone transitar del encierro masivo hacia mecanismos de mediación, reparación simbólica y fortalecimiento de vínculos comunitarios.<sup>182</sup> No obstante, cuando la práctica estatal ignora estos parámetros para priorizar la militarización y el control punitivo expansivo, la brecha entre el discurso y la realidad deja de ser un problema puramente administrativo. Este desacoplamiento entre el estándar internacional y la ejecución securitaria nacional activa mecanismos de supervisión y monitoreo que trasladan el conflicto fuera de las fronteras, transformando la crisis interna en un factor de litigiosidad extranjera. Es precisamente esta deriva la que sitúa al país frente a la inminente activación de la responsabilidad internacional del Estado, configurando un escenario donde la presión externa regresa como un riesgo de efecto bumerán.

El tercer plano del daño es externo, pero no por eso menos real: la deriva punitiva acerca al Ecuador a una zona de colisión con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El problema no es abstracto. Tipos penales ambiguos, persecución basada en perfiles o pertenencias, prisión preventiva tratada como pena anticipada, y endurecimiento regresivo en justicia juvenil son patrones que ya han sido condenados por

---

<sup>180</sup> Naciones Unidas, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores* (*Reglas de Beijing*), Resolución 40/33 (Nueva York: ONU, 1985), regla 5.

<sup>181</sup> Naciones Unidas, *Convención sobre los derechos del niño* (Nueva York: ONU, 1989), art. 37; Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad* (*Reglas de La Habana*), Resolución 45/113 (Nueva York: ONU, 1990).

<sup>182</sup> Naciones Unidas, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad* (*Reglas de Tokio*), Resolución 45/110 (Nueva York: ONU, 1990); Naciones Unidas, *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil* (*Directrices de Riad*), Resolución 45/112 (Nueva York: ONU, 1990).

la Corte Interamericana en precedentes contra el propio Estado ecuatoriano, como los casos Chaparro Álvarez, Suárez Rosero o Tibi.<sup>183</sup> La consecuencia típica no es reputacional solamente, es jurídica y presupuestaria.

Desde la Convención Americana, el Estado asume deberes positivos: respetar y garantizar derechos, adecuar su derecho interno y asegurar recursos judiciales efectivos. Cuando el Estado produce normas o prácticas que debilitan el principio de legalidad y de retroactividad, normalizan afectaciones al derecho a la libertad personal sin una justificación individualizada, degradan las garantías judiciales básicas o restringen el derecho a la protección judicial efectiva, el riesgo de responsabilidad internacional crece. Si además se afecta a adolescentes, el estándar se eleva porque entra en juego el deber de protección reforzada de la niñez y el principio de excepcionalidad de la privación de libertad en justicia juvenil.<sup>184</sup>

Ecuador, además, no discute esto desde cero: la Corte Interamericana ya ha analizado casos ecuatorianos relevantes sobre detenciones, prisión preventiva y garantías judiciales. Por eso el riesgo es doble: no solo se incumplen estándares generales, se reincide en problemas que ya han sido identificados en sentencias previas. En términos prácticos, la consecuencia es el efecto *bumerán*:<sup>185</sup> la política de mano dura que se vende como solución interna termina convertida en obligación internacional de reparación, reformas normativas, medidas de no repetición y costos fiscales directos. Lo que hoy se publicita como eficacia mañana puede traducirse en condenas, indemnizaciones, supervisión de cumplimiento y erosión de confianza institucional.

---

<sup>183</sup> Ministerio del Interior, “Ministro John Reimberg presenta nuevas cifras sobre seguridad en el país”, boletín oficial, enero 2026. Según las cifras oficiales, el volumen de operativos policiales escaló de 767.000 en 2024 a más de 1,4 millones en 2025, resultando en la detención de más de 100.000 personas y la incautación de 500 toneladas de droga. Amnistía Internacional, *Ecuador: Estado de excepción y crisis de derechos humanos* (Londres: Amnesty International, 2025), 18; Corte IDH, *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*, Fondo, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, Serie C No. 35; Corte IDH, *Caso Tibi Vs. Ecuador*, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C No. 114; y Corte IDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez Vs. Ecuador*, Sentencia de 21 de noviembre de 2007, Serie C No. 170.

<sup>184</sup> Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre derechos humanos* (Pacto de San José), suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Los derechos y deberes referidos en el texto corresponden a: Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno (art. 2), Derecho a la Libertad Personal (art. 7), Garantías Judiciales (art. 8), Principio de Legalidad y de Retroactividad (art. 9), Derechos del Niño (art. 19) y Protección Judicial (art. 25).

<sup>185</sup> El concepto de efecto bumerán se refiere a la fase de supervisión de cumplimiento de sentencias, donde la Corte IDH obliga al Estado no solo al pago de indemnizaciones, sino a la modificación de la legislación penal incompatible, como ha ocurrido históricamente con las reformas al régimen de detención en Ecuador.

### 1.5. La reserva de código como límite al populismo punitivo: la propuesta de Ferrajoli frente al modelo de Daniel Noboa

El cierre dogmático de este capítulo puede formularse desde una propuesta de técnica constitucional con impacto penal directo: la *reserva de código*<sup>186</sup> desarrollada por Luigi Ferrajoli. En su sentido garantista, el principio exige que las normas relativas a delitos, penas y procedimiento penal se contengan en un único cuerpo normativo codificado, evitando su dispersión en leyes especiales. En el caso ecuatoriano, esta exigencia debe leerse a partir de un dato institucional decisivo: desde 2014, el COIP unificó en un solo texto la parte sustantiva y el procedimiento penal. Por ello, la *reserva de código* no se traduce en dos códigos separados, sino en una regla de concentración y clausura: todo lo penal dentro del COIP, nada penal fuera del COIP, con la consecuencia necesaria de impedir que la criminalización o el endurecimiento procesal se inserten subrepticamente en leyes de otra materia.

La lógica no es formalista. Para Ferrajoli, el derecho penal incide de manera intensa sobre la libertad y adquiere relevancia *cuasi constitucional*.<sup>187</sup> Por eso, no es tolerable que quede expuesto a la volatilidad política, a los humores de mayorías circunstanciales o a la producción constante de emergencias como excusa para expandir el castigo. La reserva cumple, así, una función de higiene legislativa que es al mismo tiempo una garantía material: obliga a sistematizar, hace visible el impacto del castigo en el conjunto del ordenamiento, y restituye al derecho penal su condición de ultima ratio.

En el contexto ecuatoriano reciente, la utilidad de esta reserva se vuelve evidente frente a un patrón legislativo reiterado: la tendencia a reformar de facto el sistema penal mediante normas heterogéneas, tramitadas con lógicas de urgencia y orientadas a producir rédito comunicativo inmediato. Allí es donde la *reserva de código*<sup>188</sup> operaría como dique institucional: no impide toda reforma, pero sí impide el método. Obliga a que cualquier expansión del *ius puniendi* sea explícita, sistemática y debatida en la sede correcta, con control de coherencia interna y de constitucionalidad.

---

<sup>186</sup> Ferrajoli, *Garantismo penal*, 8; Luigi Ferrajoli, “Jurisdicción y democracia”, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, en *Jueces y derecho: Problemas contemporáneos*, comp. por Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro y Rodolfo Vázquez (México: Porrúa / UNAM, 2004), 112, citado en Miguel Carbonell, “Presentación: La teoría garantista de Luigi Ferrajoli”.

<sup>187</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>188</sup> Luigi Ferrajoli sostiene que la reserva de ley es insuficiente ante la dispersión normativa, proponiendo una reserva de código. Este principio exige integrar toda reforma penal en los textos codificados, preferiblemente mediante procedimientos agravados, para restaurar la coherencia del sistema. Véase: “La giustizia penale nella crisi del sistema politico”, en *Governo dei giudici*, ed. E. Bruti Liberati et al. (Milán: Feltrinelli, 1996), 81-82; “La pena in una società democratica”, en *Questione giustizia* (1996), 3-4: 537-538; y “Giurisdizione e democrazia”, en *Democrazia e diritto* (1997), 1: 302-303.

Para un presidencialismo con incentivos populistas, la *reserva de código*<sup>189</sup> impone al menos tres límites estructurales:

En primer lugar, desactiva el injerto penal clandestino. Esto es, la inserción de tipos penales, agravantes, restricciones a medidas sustitutivas, alteraciones de flagrancia o reglas de investigación dentro de leyes formalmente administrativas, económicas o de seguridad. La reserva obliga a transparentar el acto de criminalización: si se quiere crear delito, subir pena o endurecer el proceso, debe hacerse reformando el COIP y asumiendo el costo político, técnico y constitucional de esa reforma. El efecto garantista es inmediato: se reduce la discrecionalidad legislativa para colar castigo donde no corresponde y se refuerza la unidad dogmática del sistema.

En segundo lugar, la reserva limita la lógica central del populismo punitivo: convertir la coyuntura en cárcel. El punitivismo reactivo vive de la velocidad y del simbolismo. Necesita respuestas penales rápidas para capitalizar la alarma social. La reserva, por el contrario, fuerza una deliberación real sobre necesidad, proporcionalidad, taxatividad e impacto penitenciario, porque cualquier reforma debe insertarse en el armazón del COIP y confrontarse con el resto del sistema. Así, el derecho penal deja de ser un instrumento dúctil para la comunicación política y recupera su estatuto correcto: un poder excepcional que exige fundamentación estricta.

En tercer lugar, la reserva obliga a la coherencia y racionalidad del conjunto, especialmente en proporcionalidad, jerarquía de bienes jurídicos y legalidad estricta. Cuando todo lo penal está en un solo cuerpo, las asimetrías punitivas y los tipos abiertos no se esconden: chocan frontalmente con el resto del Código y obligan al legislador a justificar el desajuste. Esa visibilidad sistemática funciona como freno: vuelve más difícil sostener inflaciones sancionatorias por alarma social y reduce el espacio para figuras vagas que amplían la discrecionalidad policial y fiscal.

A modo de cierre del capítulo, el periodo analizado evidencia una erosión acumulativa de la racionalidad dogmática y constitucional: proporcionalidad fracturada, taxatividad debilitada, cautelares desnaturalizadas y retrocesos en justicia especializada. El patrón no es accidental, sino metodológico: expansión punitiva por urgencia, con

---

<sup>189</sup> Luigi Ferrajoli propone una recodificación garantista para clausurar la emergencia y restaurar la función de *ultima ratio*. El proceso exige frenar la «elefantiasis punitiva» reduciendo el catálogo a figuras mínimas protectoras de derechos fundamentales y suprimiendo los tipos de excepción que derivan en un derecho penal del enemigo. Para asegurar certeza y humanidad, sugiere un límite máximo de diez años de prisión. Véase: *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal* (Madrid: Trotta, 1995), 832-834; y “Crisis del sistema político y jurisdicción”, en *Pena y Estado* n.º 1.

prioridad del impacto simbólico sobre el control de validez y coherencia interna. Con este diagnóstico, corresponde sintetizar los hallazgos en conclusiones, fijando con claridad qué se verificó y qué exigencias garantistas quedan como límites ineludibles.

## Conclusiones

En el periodo 2014-2025, el sistema penal ecuatoriano ha operado bajo una mutación constitucional de facto. Aunque la Constitución de 2008 permanece formalmente vigente, su fuerza normativa se ha debilitado por una práctica recurrente que instala la emergencia y el estado de excepción como técnicas ordinarias de gobierno. Esta normalización altera el diseño de frenos y contrapesos, desplaza la deliberación democrática y convierte la excepcionalidad en un criterio estable de decisión político-criminal, con efectos directos sobre las garantías y el control judicial.

Se constata, además, una ruptura sostenida del principio de mínima intervención, donde el derecho penal dejó de funcionar como ultima ratio para convertirse en el lenguaje principal de la gestión pública de la inseguridad. El incremento de penas, la inflación normativa y la expansión de figuras de contornos amplios responden más a una lógica de eficacia simbólica orientada a producir mensajes de firmeza que a una estrategia criminológica verificable. El resultado es un derecho penal de alto rendimiento comunicacional, pero de baja capacidad estructural para desarticular economías criminales o fortalecer la investigación estratégica.

Este giro punitivo alcanzó también a la justicia penal juvenil mediante intentos de equiparar el tratamiento del adolescente al del adulto en delitos graves, lo que debilita la especialidad como garantía estructural. Este desplazamiento sustituye el objetivo socioeducativo por una racionalidad de neutralización del riesgo, tensionando el interés superior del niño y los estándares internacionales que exigen la privación de libertad como último recurso. Se genera así un retroceso incompatible con la lógica constitucional de protección reforzada para este grupo vulnerable.

Por otra parte, el empleo sistemático del procedimiento de urgencia económica para introducir reformas penales configura una degradación deliberativa con relevancia constitucional. La celeridad procedimental, diseñada para materias fiscales, no puede operar como una vía para reconfigurar permanentemente el sistema penal ni para mezclar materias inconexas. Cuando la ley penal se produce bajo presión temporal y sin debate técnico suficiente, se afecta su legitimidad democrática y se incrementa el riesgo de inconstitucionalidad formal e inestabilidad normativa.

A la par, la expansión de potestades administrativas en ámbitos de seguridad e inteligencia ha propiciado la creación de "agujeros grises" normativos. En estos espacios, la vigencia formal de la ley convive con márgenes amplios de discrecionalidad ejecutiva y controles insuficientes. Esta tendencia erosiona la reserva judicial y compromete el núcleo del Estado de derecho al desplazar decisiones restrictivas de derechos hacia agencias de seguridad, reduciendo las garantías de contradicción y el control jurisdiccional preventivo.

La expansión punitiva se revela estéril frente a los factores estructurales de la violencia cuando no se acompaña de un incremento en la capacidad investigativa. La severidad de las penas, por sí sola, no produce un efecto disuasivo relevante si el sistema no aumenta la certeza de la sanción y no corrige los déficits de persecución penal. Por el contrario, el encarcelamiento masivo ha agravado la crisis carcelaria, fortaleciendo dinámicas de control informal y reproduciendo violencia, con un efecto inverso al prometido por la retórica de mano dura.

Bajo este escenario, la recuperación de la racionalidad en la política criminal ecuatoriana exige un retorno operativo al garantismo y a la legalidad estricta. Superar el populismo punitivo implica desplazar la gobernanza de la emergencia hacia una política criminal basada en evidencia e institucionalidad democrática. Solo de esta forma el proceso penal podrá recuperar su función de comprobación y límite, permitiendo que el Estado constitucional de derechos y justicia vuelva a ser un parámetro real de actuación estatal.

Finalmente, se establece que Ecuador carece de una política criminal técnica que articule prevención, persecución y reinserción bajo indicadores medibles. Lo que predomina es una seguridad reactiva y performativa, ejemplificada en estrategias como el Plan Fénix, que operan más como una narrativa político-comunicacional que como política pública. El desafío radica en construir un modelo transparente capaz de anticipar el delito dentro del marco de las garantías constitucionales, abandonando la lógica de guerra centrada exclusivamente en lo mediático.

## Bibliografía

- Agamben, Giorgio. *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo, 2005.
- Anitua, Gabriel Ignacio. *Historias de los pensamientos criminológicos*. Buenos Aires: Ávila Santamaría, Ramiro. *El neoconstitucionalismo andino*. Quito: UASB-E / CEP, 2011.
- . *La injusticia penal en la democracia constitucional de derechos: una mirada desde el garantismo penal*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013.
- . *La utopía del oprimido*. México: Akal, 2019.
- . *Código orgánico integral Penal hacia su mejor comprensión y aplicación*. Quito: UASB-E/ Corporación Editorial Nacional.
- Bacigalupo, Enrique. *Principios constitucionales de derecho penal*. Madrid: Akal, 1999.
- Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.
- Beccaria, Cesare. *Tratado de los delitos y de las penas*. Traducido por Juan Antonio de las Casas. Granada: Comares, 1993.
- Beade, Gustavo A. “El populismo penal es ‘todo terreno’ en la Argentina”. *Derecho Penal y Criminología* 31, n.º 90 (2010): 55-70.
- Binder, Alberto M. *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2004.
- Bovino, Alberto. *Garantías procesales y guerras contra el crimen*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2018.
- Bustos Ramírez, Juan. *Introducción al derecho penal*. 3ª ed. Bogotá: Temis, 1994.
- . *Estándares interamericanos de protección de derechos humanos*. Quito: UASB-E / Correo de la Juventud, 2017.
- Cancio Meliá, Manuel. *Líneas maestras de la teoría de la imputación objetiva*. Buenos Aires: Ediciones Didot, 2011.
- Carrión, Fernando (coord.). *Seguridad ciudadana en América Latina: Desafíos y debates*. Quito: FLACSO Ecuador, 2010.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informes sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Washington D.C.: OEA, 2013.

- . *Situación de las personas privadas de libertad en Ecuador*. Washington D.C.: OEA, 2022.
- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH). *Informes sobre la situación de los derechos humanos y sistema carcelario en Ecuador*. Guayaquil: CDH, 2023.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35.
- Daroqui, Alcira (coord.). *La expansión de la cárcel. El "giro punitivo" en Argentina y el mundo*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2011.
- Dussel, Enrique. *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Madrid: Trotta, 1998.
- Dyzenhaus, David. *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014.
- . *Decreto Ejecutivo n.º 110*. Registro Oficial 473, Primer Suplemento, 9 de enero de 2024.
- . *Decreto Ejecutivo n.º 111*. Registro Oficial 474, Primer Suplemento, 10 de enero de 2024.
- . *Decreto Ejecutivo n.º 148*. Registro Oficial, Cuarto Suplemento n.º 129, 22 de septiembre de 2025.
- . *Decretos Ejecutivos n.º 229 y 230*. Registro Oficial Suplemento 133, 4 de diciembre de 2017.
- . *Decreto Ejecutivo n.º 1440*. Registro Oficial Suplemento 13, 13 de junio de 2017.
- Ecuador Corte Constitucional. "Dictamen. n.º 1-24-EE/24<sup>a</sup>". 24 de enero de 2024.
- . "Sentencia". En *Caso n.º 16-18-CN/19*. 12 de junio de 2019.
- . "Sentencia". En *Caso n.º 10-20-CN/20*. 19 de agosto de 2020.
- . "Sentencia N.º 16-18-CN/19". 12 de junio de 2019
- . "Sentencia N.º 10-20-CN/20". 2020. 19 de agosto de 2020
- . "Sentencia N.º 51-25-IN/25". 26 de septiembre de 2025.
- . "Sentencia". En *Caso n.º 8-20-CN/21*. 27 de octubre de 2021.

- Ecuador Defensoría del Pueblo del Ecuador. *Informes anuales sobre el sistema de justicia penal*. Quito: DPE, 2024.
- Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Encuestas de victimización y percepción de seguridad*. Quito: INEC, 2023.
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995.
- . *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2001.
- . *Garantismo Penal*. Mexico: UNAM, 2006.
- FM Mundo Live. “Ecuador a las urnas, el ‘SÍ’ y el ‘NO’ en debate”. Entrevista de Fausto Yépez a Andrés Castillo y Jahiren Noriega. Video de YouTube, 10 de noviembre de 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=02JbS3noYro>.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1976.
- García Caverro, Percy. *Derecho Penal Económico. Parte General*. Lima: Grijley, 2007.
- Gargarella, Roberto. *El derecho como una conversación entre iguales*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.
- Garland, David. *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005.
- Gómez, Andrés y Fernanda Proaño. “¿Qué es el populismo penal? Entrevista a Máximo Sozzo”. *Urvio: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 11 (marzo de 2012): 117-122.
- Han, Byung-Chul. *Psicopolítica: Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder, 2014.
- Hassemer, Winfried. *Fundamentos del Derecho Penal*. Barcelona: Bosch, 1984.
- Jakobs, Günther, y Manuel Cancio Meliá. *Derecho Penal del Enemigo*. 2ª ed. Madrid: Civitas, 2006.
- Maier, Julio B. J. *Derecho Procesal Penal. Tomo I: Fundamentos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004.
- Melossi, Dario, y Massimo Pavarini. *Cárcel y fábrica: Los orígenes del sistema penitenciario*. México: Siglo XXI, 1980.
- Mir Puig, Santiago. *Derecho Penal, Parte General*. 10ª ed. Barcelona: Reppertor, 2016.
- Pegoraro, Juan S. *Sociología del delito y la violencia en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

- Primera Plana ECU. “Rumbo a la consulta popular y referéndum 10/11/2025”. Entrevista de Fabricio Vela a Inés Alarcón y Mauro Andino. Video de YouTube, 10 de noviembre de 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=CXsKebVITv4>.
- Quenta Fernández, Javier. “El populismo del derecho penal: (la necesidad de racionalizar las leyes punitivas populares)”. *Revista Jurídica Derecho* 5, n.º 6 (2017): 133-154. <https://repositorio.umsa.bo/bitstream/handle/123456789/16198/RJD6g.pdf>.
- Rivera Beiras, Iñaki. *La cuestión carcelaria. Historia, epistemología, derecho y política*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009.
- Roxin, Claus. *Derecho Penal, Parte General. Tomo I: Fundamentos*. Madrid: Civitas, 1997.
- Santos, Boaventura de Sousa. *Para descolonizar el Occidente: Más allá del pensamiento abismal*. Quito: UASB-E / Abya-Yala, 2010.
- Schünemann, Bernd. *El sistema moderno del Derecho Penal: Cuestiones fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1991.
- Silva Sánchez, Jesús-María. *La expansión del Derecho Penal: Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas, 2001.
- Sozzo, Máximo. “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina”. *Urvio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n.º 1 (mayo de 2007): 88-116.
- Verri, Pietro. *Observaciones sobre la tortura*. Traducido por Ezequiel Malarino. Buenos Aires: Hammurabi, 2012.
- Wacquant, Loïc. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2000.
- Yturralde, Felipe. *La "cuestión criminal" en el Ecuador: Del COIP a la crisis carcelaria*. Quito: UASB-E, 2021.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. *La cuestión criminal*. Buenos Aires: Ediar, 2011.
- . *El enemigo en el Derecho Penal*. Buenos Aires: Ediar, 2006.
- . *Derecho Penal: Parte General*. 2.ª ed. Buenos Aires: Ediar, 2002.