

La Crisis Penitenciaria de Ecuador Acontecida en el Año 2021: El Resultado de un Problema Estructural Marcado por una Inadecuada Gestión Estatal

Ecuador's 2021 Prison Crisis: The Result of a Structural Problem Marked by Inadequate State Management

 Kleber Alexis Álvarez-Andrade^{1*},

¹ Universidad Católica de Cuenca, Ecuador

Recibido: 12 de junio de 2026. Aceptado: 2 de septiembre de 2026. Publicado en línea: 4 de septiembre de 2026

*Autor de correspondencia: kleber.alvarez@ucacue.edu.ec

Resumen

Justificación: La crisis penitenciaria ecuatoriana del año 2021, que causó la muerte de 316 reclusos, requiere analizar sus causas más allá de los episodios de violencia ocurridos entre reclusos. **Objetivo:** Estudiar la crisis penitenciaria ecuatoriana del 2021 como un problema estructural estatal, analizando la deficiente gestión del sistema carcelario y la pérdida de control estatal en las cárceles, como factores contribuyentes a la crisis. **Metodología:** Investigación documental, de enfoque cualitativo y alcance descriptivo, basada en el análisis de normativa, jurisprudencia, informes institucionales y literatura académica relacionada con la gestión y el control del sistema penitenciario ecuatoriano. **Resultados:** Se determinó que el ente administrador del sistema carcelario ecuatoriano no cumplió el mandato constitucional de protección a los reclusos, a causa de una deficiente gestión del sistema que comienza en el 2019, y que resulta en la pérdida total del control gubernamental en las cárceles, lo que originó un autogobierno criminal, y un posterior enfrentamiento por ejercer este poder ilegítimo. **Conclusión:** En el contexto de la crisis estudiada se vulneró el derecho a la vida, a la integridad personal y a la rehabilitación social de los reclusos, existiendo responsabilidad estatal en la vulneración de estos, por existir una obligación legal de custodiar a los reos.

Palabras clave: administración penitenciaria, derechos de las personas privadas de libertad, crisis penitenciaria, control estatal, custodia estatal.

Abstract

Justification: The 2021 Ecuadorian prison crisis, which resulted in the deaths of 316 inmates, requires an analysis of its causes beyond the episodes of violence among prisoners. **Objective:** To examine the 2021 Ecuadorian prison crisis as a structural state problem by analyzing deficient prison system management and the loss of state control within prisons as contributing factors to the crisis. **Methodology:** A documentary study with a qualitative approach and descriptive scope, based on the analysis of legislation, case law, institutional reports, and academic literature related to the management and control of the Ecuadorian prison system. **Results:** The findings showed that the authority responsible for administering the Ecuadorian prison system failed to fulfill its constitutional mandate to protect inmates due to deficient management that began in 2019 and resulted in the loss of state control within prisons. This situation gave rise to criminal self-governance and subsequent conflicts over the exercise of this illegitimate power. **Conclusion:** During the crisis, inmates' rights to life, personal integrity, and social rehabilitation were violated. The State bears responsibility for these violations due to its legal obligation to ensure the custody and protection of persons deprived of liberty.

Keywords: prison administration, rights of persons deprived of liberty, prison crisis, state control, state custody.

Cita: Álvarez-Andrade, K. A. (2026). La Crisis Penitenciaria de Ecuador Acontecida en el Año 2021: El Resultado de un Problema Estructural Marcado por una Inadecuada Gestión Estatal. *Erevna Research Reports*, 4(2), e2026049. <https://doi.org/10.70171/dm3px905>



INTRODUCCIÓN

La crisis penitenciaria de Ecuador acontecida en el año 2021 constituye uno de los acontecimientos más trascendentales de violencia institucional y trasgresión de derechos humanos ocurridos dentro del Sistema Nacional de Rehabilitación Social ecuatoriano. El análisis de esta crisis penitenciaria/institucional no puede limitarse a la descripción de sucesos aislados, sino que exige comprenderla como la manifestación de un deterioro estructural acumulado. En este contexto, los centros de privación de libertad en Ecuador dejaron de obrar como espacios orientados a la rehabilitación integral y a la reinserción social de las personas privadas de libertad, para convertirse gradualmente en escenarios de disputa criminal, autogobierno criminal, debilitamiento institucional y pérdida del control gubernamental efectivo.

Desde una perspectiva constitucional, el sistema penitenciario de Ecuador tiene como finalidad “la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 201). Sin embargo, la crisis carcelaria acontecida en Ecuador en el año 2021 evidenció una profunda contradicción entre el mandato constitucional y la realidad penitenciaria. La distancia entre el deber constitucional y el funcionamiento real de los centros de privación de libertad de Ecuador en el contexto de la crisis carcelaria del año 2021 nos permite manifestar que el problema no se redujo a fallas administrativas aisladas, sino a una omisión estatal prolongada en materia de control y gestión penitenciarios.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos identificó que Ecuador atraviesa una “grave crisis penitenciaria de naturaleza estructural, caracterizada por niveles de violencia y corrupción sin precedentes dentro de las prisiones, y que responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado desde hace años atrás” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, pág. 8). Según dicho organismo, “durante 2021 un total de 316 personas privadas de libertad fallecieron bajo custodia del Estado, y otras cientos resultaron heridas, en una sucesión de ataques violentos ejecutados de manera planificada por grupos organizados conformados por las mismas personas detenidas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, pág. 8), cifra que representó “más de cinco veces las muertes violentas en detención documentadas en 2020, año en que se reportó un total de 46 fallecimientos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, pág. 16). Lo expuesto resulta especialmente relevante porque exhibe que la crisis carcelaria del año 2021 acontecida en Ecuador no fue un fenómeno repentino y aislado, sino la consecuencia de circunstancias previas que se agravaron hasta producir una ruptura generalizada del orden penitenciario y una afectación masiva de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

En el contexto de la problemática expuesta, vale considerar que, varias organizaciones criminales ejercían el control dentro de los centros de privación de libertad de Ecuador durante el episodio de crisis penitenciaria que venimos analizando (Asamblea Nacional del Ecuador [Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral], 2021). En tal sentido “la problemática estructural del Sistema de Rehabilitación Social se expresa en la progresiva pérdida de soberanía estatal dentro de los centros de rehabilitación social” (Asamblea Nacional del Ecuador [Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral], 2021, pág. 135). Esto revela una grave alteración del principio de autoridad estatal en los centros de privación de libertad de Ecuador.

En este sentido, la crisis penitenciaria ecuatoriana del año 2021 debe ser estudiada como una

problemática estructural relacionada con la omisión estatal en materia de control penitenciario y gestión penitenciaria, lo que ha derivado en el fracaso del modelo de rehabilitación social carcelaria de Ecuador. Los centros de privación de libertad dentro de un Estado constitucional de derechos no pueden entenderse únicamente como centros de castigo y/o aislamiento social, sino deben entenderse como instituciones que se encuentran sometidos a límites jurídicos nacionales e internacionales, estándares de derechos humanos y obligaciones estatales positivas de protección. El Estado ecuatoriano por mandato constitucional asume la responsabilidad de “la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos” (Corte Constitucional del Ecuador, 2008, art. 201), por lo tanto, situaciones como las acontecidas en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social de Ecuador en el año 2021 no deben tomarse como conflictos aislados entre personas privadas de libertad, sino como un problema de responsabilidad institucional, caracterizado principalmente por la inadecuada gestión del sistema penitenciario y análogamente la pérdida efectiva del control penitenciario al interior de los centros de privación de libertad.

La Corte Constitucional de Ecuador, en su sentencia número 365-18-JH/21, ya determinó que los “hechos de extrema violencia, muerte y ataques a la integridad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 56) ocurridos en el sistema nacional de rehabilitación social hasta el momento de la emisión de la decisión constitucional, “no son aislados, sino que tienen lugar en el marco de una profunda crisis del sistema de rehabilitación social que tiene un carácter estructural” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 273). En dicha línea, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana ha reconocido que los problemas penitenciarios no se agotan en hechos coyunturales, sino que responden a factores complejos tales como, la “falta de control estatal y la correlativa disputa violenta entre bandas delincuenciales por dicho control de los centros de privación de libertad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 274), la inadecuada gestión penitenciaria que derivó en la pérdida de control estatal, ha contribuido a la crisis carcelaria acontecida en el año 2021 en Ecuador, crisis que “ha traído como consecuencia serias vulneraciones a la integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad y la violación del derecho a la vida” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 274).

En virtud de lo expuesto, el presente manuscrito se encamina a dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo incidieron las fallas estructurales de control y gestión penitenciaria en la crisis carcelaria de Ecuador del año 2021? Por su parte, la hipótesis que guía este estudio sostiene que la crisis penitenciaria de Ecuador acontecida en el año 2021 responde a una omisión estatal estructural en el control carcelario, y la gestión carcelaria, lo que derivó en la consolidación de sistemas de autogobierno criminal dentro de las cárceles de Ecuador, lo que a su vez generó graves vulneraciones a determinados derechos humanos de las personas privadas de libertad, especialmente el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la rehabilitación social.

En este sentido, el presente manuscrito tiene como objetivo estudiar la crisis penitenciaria ecuatoriana del año 2021 como un problema estructural del Sistema Nacional de Rehabilitación Social de Ecuador, analizando la omisión estatal en la temática de control penitenciario y gestión penitenciaria, con el fin de determinar cómo el debilitamiento institucional favoreció al autogobierno criminal dentro de los centros de privación de libertad de Ecuador y generó graves transgresiones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

METODOLOGÍA

Con el propósito de contrastar la hipótesis planteada a partir de evidencia documental, la presente investigación se llevó a cabo bajo un enfoque cualitativo, con un diseño de revisión documental de tipo no experimental y de nivel descriptivo, se realizó con la utilización de los métodos analítico-sintético, inductivo-deductivo e histórico-lógico, efectuándose la técnica de revisión bibliográfica.

Las fuentes bibliográficas que integran el presente manuscrito fueron seleccionadas considerando su pertinencia respecto al tema investigado, se analizaron artículos científicos, libros, informes de organismos internacionales de Derechos Humanos, documentos técnicos emitidos por organismos internacionales de Derechos Humanos, jurisprudencia de órganos jurisdiccionales internacionales, jurisprudencia nacional ecuatoriana, informes estatales, normativa nacional de Ecuador, normativa internacional orientativa y vinculante para Ecuador, informes de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales especializados en el estudio del crimen, y diccionarios especializados.

Se partió con un análisis general del Estado como custodio de los derechos de las personas privadas de libertad, luego se analizó la administración y control penitenciaria como deberes del Estado para salvaguardar los derechos de las personas privadas de libertad a su cargo, posterior a ello se conceptualizó lo entendido como una crisis de carácter estructural, en base a estos conceptos generales se analizó la crisis penitenciaria de Ecuador como una crisis de carácter estructural derivada de la inadecuada gestión penitenciaria y pérdida de control estatal en los centros de privación de libertad, por último se examina las consecuencias derivadas de esta crisis.

RESULTADOS

El Estado como Custodio de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad

La teoría constitucional parte de una premisa central: el Estado no solo ejerce poder sobre las personas sujetas a su jurisdicción, sino que se encuentra constitucionalmente obligado a “proteger los derechos y libertades de los ciudadanos” (Casado, 2021, pág. 132). Esta obligación se intensifica cuando una persona se encuentra bajo custodia o tutela estatal directa, como es el caso de las personas privadas de libertad pues en ese escenario se genera “el rol de garante del Estado con respecto a las personas privadas de libertad” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 5).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos a la cual Ecuador está adscrita desde el año 1977 (Organización de los Estados Americanos, extraído en 2026) establece en su artículo uno numeral primero que, “los Estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 1.1). Esta disposición adquiere una dimensión reforzada en el ámbito penitenciario, porque “frente a las personas privadas de libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004, párr. 152).

Esta posición especial de garante significa que el Estado “debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones

necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004, párr. 153). En este sentido, no basta con que el Estado como garante se abstenga de vulnerar aquellos derechos de las personas privadas de libertad que no se encuentran restringidos por su condición jurídica, pues este tiene como responsabilidad actuar activamente con el objeto de garantizar estos derechos de las personas privadas de libertad (Carbonell, 2014), y no puede limitarse meramente una actuación pasiva en respeto de estos derechos.

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas generados por su institución los cuales sirven como guía para los Estados de la Organización de Estados Americanos en los que se encuentra Ecuador, ha establecido que, toda persona privada de libertad “tendrá derecho, (...) a conservar sus garantías fundamentales y ejercer sus derechos, a excepción de aquéllos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley, y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad”, este criterio reafirma la idea planteada en el párrafo previo respecto a que las personas privadas de libertad conservan sus derechos fundamentales, salvo aquellos cuyo ejercicio se encuentre restringido a causa de su condición jurídica, siendo el responsable de respetar y garantizar estos derechos el Estado.

Por su parte Ecuador es un “Estado constitucional de derechos y justicia” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 1), cuyo deber primordial es “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 3), Ecuador por medio de su constitución reconoce varios derechos a sus ciudadanos, reconociendo también derechos y garantías específicas para las personas privadas de libertad en su jurisdicción, esencialmente el derecho a una “rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 201) así también a la “protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 201).

En el mismo sentido, el Estado ecuatoriano establece que, “las personas privadas de libertad se encuentran bajo la custodia del Estado. El Estado responderá por las acciones u omisiones de sus servidoras o servidores que violen los derechos de las personas privadas de libertad” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 676), y reconoce a las personas privadas de libertad como un grupo de atención prioritaria en el ámbito público y privado por su condición de vulnerabilidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 35), reconociendo además a las personas privadas de libertad determinados derechos específicos derivados de su condición jurídica, tales como:

1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria.
2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho.
3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad.
4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad.
5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.
6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.
7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 51).

Por su parte el Código Orgánico Integral Penal complementa esta protección constitucional otorgada a las personas privadas de libertad al reconocerles legalmente ciertos derechos y garantías específicas derivadas de su condición jurídica, entre ellos: el derecho “a la integridad física, psíquica, moral y sexual” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho a la “libertad de expresión” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho a la “libertad de conciencia y religión” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho al “trabajo, educación, cultura y recreación” el derecho a la “privacidad personal y familiar” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho a la “protección de datos de carácter personal” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho a la “asociación” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho al “sufragio” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12) de acuerdo a su condición jurídica; el derecho a “a presentar quejas o peticiones ante la autoridad competente del centro de privación de libertad, a la o al juez de garantías penitenciarias y a recibir respuestas claras y oportunas” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho a “a ser informada (...) de sus derechos, las normas del establecimiento y los medios de los que dispone para formular peticiones y quejas” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho a la “salud” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho a “una nutrición adecuada, en cuanto a calidad y cantidad” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho a “a mantener su vínculo familiar y social” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); el derecho a “comunicarse y recibir visitas de sus familiares y amigos, defensora o defensor público o privado y a la visita íntima de su pareja, en lugares y condiciones que garanticen su privacidad”; el derecho a que “la persona privada de libertad, cuando cumpla la condena, reciba amnistía o indulto o se revoque la medida cautelar, será liberada inmediatamente, siendo necesario para ello únicamente la presentación de la orden de excarcelación emitida por la autoridad competente” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12); y el derecho a la “proporcionalidad en la determinación de las sanciones disciplinarias” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 12).

Concorde lo manifestado a priori el Estado ecuatoriano reconoce en su normativa nacional de rango constitucional o de rango legal, determinados derechos específicos relacionados a la condición jurídica de las personas privadas de libertad, a más de estos derechos los demás derechos que no se les restrinjan a las personas privadas de libertad en virtud de su situación legal, son aquellos que deben ser garantizados por el Estado ecuatoriano. La Corte Interamericana de Derechos Humanos pone especial énfasis en la protección estatal del derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad, de acuerdo a este organismo jurisdiccional un Estado “está obligado a garantizar todos los derechos de las personas privadas de libertad bajo su custodia, en especial el derecho a la vida y a la integridad personal, así como el acceso a servicios básicos indispensables para una vida digna” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022, párr. 33), en Ecuador los derechos a la vida y a la integridad personal se encuentran debidamente reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 66.

De acuerdo a la doctrina teórica analizada a lo largo de este apartado es deber de los estados constitucionales el salvaguardar los derechos no restringidos de las personas privadas de libertad, respecto al Estado ecuatoriano la doctrina analizada a su vez tiene respaldo legal, al establecerse en la normativa nacional de este Estado el deber de salvaguardar los derechos de las personas privadas de libertad, al establecerse que, “las personas privadas de libertad se encuentran bajo la custodia del Estado” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 676), a su vez el estado ecuatoriano respecto a

la salvaguarda de los derechos de las personas privadas de libertad tiene una obligación legal que se origina en normativa internacional, específicamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la que Ecuador está adscrita pues, “el inciso 2 del artículo 5 de la Convención Americana establece un principio general respecto del trato debido a las personas privadas de libertad basado, por un lado, en la dignidad del ser humano, y por el otro, bajo el entendimiento que el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de los derechos de las personas privadas de libertad” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022, párr. 36), en concreto el inciso 2 del artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: “Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 5.2).

En síntesis el Estado ecuatoriano tiene la obligación legal nacional e internacional de salvaguardar los derechos no restringidos de las personas privadas de libertad. Habiendo analizado ya la existencia del deber estatal de Ecuador de salvaguardar los derechos de las personas privadas de libertad a su cargo, nos corresponde ahora analizar la administración o gestión penitenciaria y, el control penitenciario como deberes del Estado para salvaguardar los derechos de las personas privadas de libertad.

Administración y control penitenciario como deberes del Estado para salvaguardar los derechos de las personas privadas de libertad a su cargo

De acuerdo con la Real Academia Española la administración puede ser entendida como la “acción y efecto de administrar” (Real Academia Española, extraído en 2026, definición nro. 1 de administración), a su vez administrar comprende el conjunto de acciones de: “ordenar, disponer, organizar” (Real Academia Española, extraído en 2026, definición número 3 de administrar); así también administrar puede entenderse como la acción de “dirigir una institución” (Real Academia Española, extraído en 2026, definición número 2 de administrar), por su parte lo penitenciario es aquello “perteneciente o relativo a la penitenciaría o penal” (Real Academia Española, extraído en 2026, definición número 1 de penitenciario), en virtud de estas conceptualizaciones dadas por la Real Academia Española la administración penitenciaria es la acción y efecto de ordenar, disponer, organizar, y dirigir la penitenciaría.

Por su parte el concepto de control viene inmerso o se relaciona directamente con el concepto de administración pues, de acuerdo con la Real Académica Española el control puede ser entendido como, aquel “dominio, mando, preponderancia” (Real Academia Española, extraído en 2026, definición nro. 2 de control), para administrar es necesario ejercer el control sobre aquello que se quiere administrar, pues a ausencia de un efectivo control se podría dar una inadecuada administración, ya que concorde lo previamente expuesto, ciertas de las acciones de administrar implican disponer, ordenar, y dirigir, acciones que sin un mando, control o preponderancia sobre aquello que deseamos administrar no se realizaran efectivamente.

De forma más específica la administración de un organismo puede ser entendida como aquel, proceso organizado mediante el cual se busca cumplir metas específicas (Koontz, Weihrich, & Cannice, 2012), en el caso de la administración penitenciaria de Ecuador las metas esenciales son: lograr la rehabilitación y reinserción social de la persona sentenciada (Constitución de la República del Ecuador, 2008), para esta meta se requiere a su vez mantener un adecuado orden y ejecutar una

correcta administración de un centro de privación de libertad, por ello la segunda meta esencial del Sistema Nacional de Rehabilitación Social de Ecuador, es salvaguardar los derechos de las personas privadas de libertad durante el tiempo que se mantengan privados de su libertad (Código Orgánico Integral Penal, 2014).

El consejo de Europa por medio del Consejo de Ministros establece que respecto a la administración o gestión carcelaria “es preciso tener en cuenta los imperativos de seguridad, de protección y de disciplina y que, al mismo tiempo, deben garantizar unas condiciones penitenciarias que no atenten contra la dignidad humana” (Consejo de Europa: Comité de Ministros, 2006), siendo estos imperativos aquellos básicos a considerar al ejercer la dirección de un sistema carcelario de acuerdo al Comité de Ministros del Consejo de Europa, esta afirmación del mentado consejo es acertada desde la perspectiva de un Estado constitucional cuya base sea el respeto a los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos como es el caso del Estado de Ecuador, en este sentido gestionar un sistema carcelario debe considerar como imperativos mínimos, la seguridad, la protección de las personas privadas de libertad y el orden o disciplina de los centros de privación de libertad, imperativos de gestión que buscan asegurar condiciones dignas de detención, y que se logran a través de una adecuada preponderancia o control estatal concorde lo analizado previamente.

Autores como el reconocido jurista Manuel Colmeiro concuerdan con los imperativos expuestos por el Comité de ministros del Consejo de Europa al establecer respecto a la administración carcelaria que esta implica “la clasificación de las prisiones, la distribución de los presos, la seguridad, salubridad y orden de los establecimientos penales, su régimen económico y todos los pormenores de la policía interior, así como dirigir el trabajo y procurar, la corrección y enmienda de los sentenciados” (Colmeiro, 1876, pág. 387), el mentado jurista hace alusión al igual que el Comité de Ministros del Consejo de Europa a la seguridad, al orden (disciplina), y sobre la protección, último imperativo dado por el Comité al que venimos haciendo alusión si bien no se menciona directamente, al establecer a la clasificación de las prisiones, la distribución de los presos, y los pormenores de la policía interior como imperativos de la administración carcelaria lo hace de manera indirecta, pues estos justamente tienen como objetivo proteger a las personas privadas de libertad; en este sentido, la clasificación de los reclusos de acuerdo a su nivel de peligrosidad, y los pormenores del personal de seguridad interna de un centro de privación de libertad son cuestiones importantísimas a considerar si se quiere custodiar y proteger adecuadamente a los reclusos (Coyle, 2009).

Nos habíamos referido previamente a que el control penitenciario es necesario para una adecuada administración penitenciaria, pues parte central de una correcta administración es ejercer la dirección, en este sentido ejercer de forma adecuada el control se vuelve mayormente relevante si consideramos a la seguridad como un imperativo de la dirección carcelaria según lo expuesto por Manuel Colmeiro y el Comité de ministros del Consejo de Europa, pues sin un adecuado control de la penitenciaría no se puede lograr una correcta seguridad de los centros de privación de libertad (Coyle, 2009). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha explicado que la seguridad penitenciaria depende en gran medida de la interacción profesional entre el personal de seguridad penitenciario y las personas privadas de libertad, donde el personal de seguridad penitenciario debe ejercer un adecuado control sobre las personas privadas de libertad para garantizar la seguridad del centro de privación de libertad (United Nations Office on Drugs and Crime, 2010).

De igual manera el control adecuado de un centro de privación de libertad garantiza los imperativos

de protección y disciplina de la administración carcelaria; al respecto las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela) establecen la importancia de mantener un control firme en un centro de privación de libertad al establecer que, “la disciplina y el orden se mantendrán (...) para garantizar la custodia segura, el funcionamiento seguro del establecimiento penitenciario y la buena organización de la vida en común” (Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, 2015, art. 36). En virtud de lo antedicho, el control estatal debe propender a asegurar los imperativos esenciales de la gestión o administración carcelaria: “seguridad, de protección y de disciplina y que, al mismo tiempo, deben garantizar unas condiciones penitenciarias que no atenten contra la dignidad humana” (Consejo de Europa: Comité de Ministros, 2006).

En Ecuador es el Organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores el encargado de “Ejercer la (...) administración del Sistema Nacional de Rehabilitación Social” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 674.1), para ello la normativa nacional le ha otorgado las siguientes competencias:

Ejercer la rectoría de la política de desarrollo integral de adolescentes infractores; formular el Plan Nacional o la política pública de rehabilitación social y de desarrollo integral de adolescentes infractores; administrar, ejecutar y verificar el cumplimiento de las medidas y penas no privativas de libertad de competencia institucional; definir e implementar modelos de gestión penitenciaria de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, seguridad y buena gestión penitenciaria; definir e implementar modelos de gestión para desarrollo integral de adolescentes infractores de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos y de tratamiento especializado a adolescentes infractores; ejecutar la planificación, regulación y control sobre la administración, evaluación y seguridad de los centros de privación de libertad; definir la estructura orgánica funcional de los centros de privación de libertad en sus diversos tipos y administrar los centros de privación de la libertad, centros de rehabilitación social, centros de privación provisional de libertad y unidades de aseguramiento transitorio que dependan del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, inclusive los centros destinados a apremios que se crearen; definir la estructura orgánica funcional de los centros de adolescentes infractores y unidades zonales de desarrollo integral; coordinar con las instituciones del sector social el diseño e implementación de la política pública de rehabilitación social y realizar su seguimiento; organizar el régimen de visitas de las personas privadas de libertad; garantizar la custodia, seguridad, protección e integridad de las personas privadas de libertad, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos; garantizar la seguridad de las personas que ingresan como visitas a los centros bajo su administración; ejercer la rectoría del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, organizar el Cuerpo como entidad de seguridad, y hacer cumplir las funciones y atribuciones determinadas en la normativa vigente; crear, organizar, formar, capacitar y evaluar a los grupos especializados de seguridad y vigilancia penitenciaria; establecer las políticas de seguridad interna y externa de los centros de adolescentes infractores; crear, organizar, formar, capacitar y evaluar a las instructoras e instructores educadores; evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas del Sistema de Rehabilitación Social y para el desarrollo integral de adolescentes infractores; fijar los estándares de cumplimiento de los fines del Sistema y de las políticas para el desarrollo integral de adolescentes infractores; crear grupos especializados para el seguimiento de los ejes de tratamiento en el proceso de rehabilitación y reinserción social; coordinar con el Ministerio rector de la política laboral, la creación de carreras administrativas y de seguridad para el personal en el ámbito de la rehabilitación social. (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 674).

Estas competencias otorgadas al Organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores se alinean con los imperativos mínimos a considerar en la administración carcelaria de acuerdo con la doctrina que hemos analizado en el presente apartado, a su vez y considerando que la administración de un organismo de forma general tiene como finalidad lograr determinados objetivos (Koontz, Weihrich, & Cannice, 2012), estas competencias buscan cumplir los objetivos legalmente establecidos en la normativa nacional ecuatoriana, respecto a “garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, asegurar su rehabilitación integral durante el cumplimiento de la pena y promover su efectiva reinserción social y económica” (Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2026, art. 3).

Conceptualización de Crisis Estructural

Previo a abordar la temática de la crisis penitenciaria ecuatoriana, es necesario precisar qué se entiende por una crisis de carácter estructural. De manera general una crisis ocurre cuando un sistema enfrenta una amenaza seria a sus estructuras básicas o a sus valores fundamentales, en un contexto de incertidumbre y presión para adoptar decisiones relevantes (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2017); por su parte una crisis estructural no se limita a un episodio súbito o accidental; supone la existencia de fallas profundas, acumuladas y persistentes en la organización de un sistema, pues una crisis de carácter estructural se relaciona directamente con una gestión inadecuada durante un largo periodo de tiempo (Goodwin, 2012).

En otras palabras, lo estructural no se identifica únicamente por la gravedad del evento final, sino por la permanencia de las condiciones inadecuadas de administración que lo hicieron posible, pues una crisis es “estructural cuando no se circunscribe a un hecho específico o coyuntural, sino que se sustenta en factores (...) de acciones y omisiones que se reproducen continuamente” (Corte Constitucional del Ecuador, 2020, párr. 71).

En el ámbito de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha utilizado el concepto de crisis estructural para referirse a contextos en los cuales las violaciones a los derechos humanos de un determinado grupo no corresponden a situaciones aisladas, sino consecuencias de patrones de omisión, debilidad institucional, y/o inadecuada administración estatal por un largo periodo de tiempo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

Por su parte la Corte Constitucional de Ecuador, en concordancia con las ideas previamente expuestas establece que una crisis de carácter estructural se relaciona directamente con una gestión o administración institucional inadecuada, en términos concretos la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que, “lo estructural pone el acento en la (...) institucionalidad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 39) lo que puede provocar “por acción u omisión, la violación de derechos” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 39). Establece también este órgano jurisdiccional que la existencia de una crisis estructural implica que, “la institucionalidad encargada de la protección de los derechos, en lugar de superar o solventar los factores que provocan dicha amenaza, tiende a reproducirlos o incluso a empeorarlos, deviniendo así, en una posible vulneración estructural a los derechos” (Corte Constitucional del Ecuador, 2020, párr. 72).

En síntesis una crisis de carácter estructural se relaciona directamente con una inadecuada gestión o administración de un sistema por un largo periodo de tiempo, presenta además una alteración a la propia estructura o institucionalidad de dicho sistema, requiriendo una atención o cambio profundo del mismo para que vuelva a funcionar de forma adecuada, además una crisis de carácter estructural

concorde lo antedicho puede derivar en la vulneración de derechos humanos. Habiendo definido lo que es una crisis estructural, y analizado los factores que intervienen para que una crisis adquiriera tal carácter, nos corresponde ahora analizar la temática referente a la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social de Ecuador con el objeto de analizarla o entenderla como una crisis de carácter estructural, relacionada con la inadecuada gestión del sistema penitenciario ecuatoriano.

Crisis Estructural del Sistema Nacional de Rehabilitación Social de Ecuador como Consecuencia de la Inadecuada Administración Penitenciaria y la Pérdida de Control Estatal en los Centros de Privación de Libertad de Ecuador

De manera general y como preámbulo del análisis concreto de la crisis estructural penitenciaria de Ecuador acontecida durante el año 2021 podemos afirmar en base a los aportes doctrinales y normativos analizados en el marco teórico de la presente investigación que, incidieron en la crisis carcelaria ecuatoriana del año 2021 principalmente dos cuestiones centrales, la inadecuada ejecución de los deberes estatales de: ejercer un control estatal efectivo en los centros de privación de libertad; y gestionar adecuadamente la administración del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. A continuación, se narrarán los hechos ocurridos durante el 2021 en los centros de privación de libertad de Ecuador esto previo a abordar el análisis de la crisis del sistema penitenciario ecuatoriano como una crisis de carácter estructural, todo esto con el objeto de responder la pregunta que guía la presente investigación: ¿cómo incidieron las fallas estructurales de omisión estatal en el control y gestión penitenciaria en la crisis carcelaria de Ecuador del año 2021?

En Ecuador durante el año 2021 existieron una “sucesión de ataques violentos ejecutados de manera planificada por grupos organizados de privados de libertad” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 15), esto con la pretensión de “tomar el control de los centros penitenciarios, y así tomar el poder territorial de negocios ilícitos –tanto al interior como al exterior de los centros penales” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 15), estos enfrentamientos entre personas privadas de la libertad se originaron a causa de la debilitación del grupo delincucional denominado “Los Choneros”, que hasta el “asesinato de Jorge Luis Zambrano –máximo líder de la banda Los Choneros–, el 28 de diciembre de 2020 (...) el control de los centros de privación de libertad era ejercido de manera hegemónica por ese grupo” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 34), en este sentido “los hechos de violencia ocurridos durante 2021 en los diferentes centros penitenciarios, (...) ocurren en este contexto más amplio de lucha por el control y poder, tanto dentro como fuera de los centros penitenciarios” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 34), a causa de la violencia vivida en varios centros de privación de libertad en Ecuador durante el año 2021 “perecieron 316 personas” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 16), y “otras cientos resultaron heridas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 8), las cifras de fallecidos representaron “más de cinco veces las muertes violentas en detención documentadas en 2020, año en que se reportó un total de 46 fallecimientos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 16).

La crisis penitenciaria acontecida en Ecuador durante el año 2021 no puede entenderse como un hecho aislado ni como una simple sucesión de acciones que, derivaron en la muerte de 316 personas privadas de la libertad pues, la evidencia institucional (Asamblea Nacional del Ecuador [Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral], 2021) y los informes de organismos internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022) permiten entenderla como la expresión de un problema de carácter estructural, caracterizado por una inadecuada administración del sistema

penitenciario y una pérdida de control estatal sobre los centros de privación de libertad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos identificó en su informe titulado “Personas Privadas de Libertad en Ecuador” que, Ecuador atravesaba una “grave crisis penitenciaria de naturaleza estructural (...) que responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado desde hace años atrás” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2022). En el mismo sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia número 365-18-JH/21 y acumulados, determinó que “existe una vulneración estructural y sistemática a (...) derechos dentro del sistema de rehabilitación social” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, p. 1). Estos aportes nos permiten afirmar que la crisis penitenciaria de Ecuador del año 2021 es de carácter estructural y fue el resultado del abandono institucional, lo que se refleja en la inadecuada gestión y pérdida de control institucional, concorde se analizara en lo posterior; lo que dio como resultado una vulneración sistemática de derechos en el sistema de rehabilitación social de Ecuador.

Respecto a la pérdida o inadecuado control penitenciario al interior de los centros de privación de libertad, incidió este factor en la crisis penitenciaria ecuatoriana del año 2021, al permitirse el debilitamiento del dominio institucional legítimo dentro de los centros de privación de libertad, sobre esto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observa que “uno de los problemas apremiantes en las cárceles donde han ocurrido los hechos más graves de violencia (...) es la falta de control efectivo de los centros penitenciarios por parte del Estado” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 31), por su parte la Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional del Ecuador estableció que “la problemática estructural del Sistema de Rehabilitación Social se expresa en la progresiva pérdida de soberanía estatal dentro de los centros de rehabilitación social” (Asamblea Nacional del Ecuador [Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral], 2021), en virtud de esta pérdida de soberanía la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que, “las cárceles, en donde han ocurrido los hechos violentos de esta crisis carcelaria, están siendo dominadas por grupos del crimen organizado” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 32).

En Ecuador “se ha observado una ausencia de control efectivo por parte del Estado en las instalaciones penitenciarias. Esta falta de control facilita la entrada de (...) armas a las cárceles” (Peralta, 2023, p. 37), considerando que gran parte de las muertes referentes a la crisis carcelaria ecuatoriana del año 2021 fueron causadas “con armas de fuego y armas blancas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 30), se relaciona la falta de control estatal con las muertes de centenares de personas en los diversos centros de privación de libertad afectados durante la crisis penitenciaria que venimos analizando.

En el mismo sentido vale mencionar que “en el centro penitenciario Guayas 4, la Comisión se entrevistó con siete personas privadas de libertad (...) y observó que algunos líderes de bandas criminales son internos privilegiados que ejercen el poder dentro de las cárceles” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022), esto evidencia la pérdida de control estatal en las cárceles de Ecuador, siendo el principal motivo de la crisis carcelaria acontecida en este país durante el año 2021.

La pérdida del control penitenciario fue, a su vez, el resultado de una administración penitenciaria deficiente. Gestionar un centro de privación de libertad implica considerar esencialmente la seguridad de este (Consejo de Europa: Comité de Ministros, 2006) evaluando posibles riesgos para prevenirlos,

el marco teórico del presente manuscrito establece que, la seguridad y la protección de las personas privadas de libertad son elementos indispensables a considerar en la administración carcelaria (Consejo de Europa: Comité de Ministros, 2006) estos imperativos mínimos a considerar en la administración de una cárcel no pueden ser llevados a cabo sin un control adecuado, ya que no puede garantizarse la seguridad de un establecimiento penitenciario y análogamente la protección de las personas privadas de libertad si no es el Estado quien ejerce el mando al interior de los centros de privación de libertad, como ha sido el caso de Ecuador en el año 2021, ya que concorde lo analizado, el Estado no ejercía el control debido de los Centros de Privación de Libertad, Azuay No. 1, Cotopaxi No. 1 y Guayas No. 1, Guayas No. 4 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022), dando como consecuencia la muerte de 316 personas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

Desde un aspecto normativo nacional debemos también considerar que, la gestión o administración penitenciaria a cargo del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores tiene como uno de sus primordiales deberes legales “garantizar la custodia, seguridad, protección e integridad de las personas privadas de libertad” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 674), cuestión que no ha venido efectuando de manera adecuada, principalmente por la pérdida de control estatal en los centros de privación de libertad en Ecuador durante el año 2021, esta pérdida de control concorde lo mencionado previamente permitió el ingreso de armas al interior de los centros de privación de libertad afectados durante la crisis carcelaria del año 2021 (Peralta, 2023), siendo esta una de las principales causas derivadas de la inadecuada gestión y control penitenciario que derivó en la muerte de 316 personas durante el año 2021 como producto de la crisis que venimos analizando.

Es relevante considerar la temática del ingreso de armas en los Centros de Privación de Libertad de Ecuador al analizar la crisis estructural penitenciaria que venimos analizando, pues se relaciona este factor con la inadecuada gestión del sistema penitenciario ecuatoriano y su omisión en los imperativos administrativos de seguridad y protección de las personas privadas de libertad, al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso del Penal Miguel Castro Vs. Perú, caso similar al de Ecuador respecto a la consecuencia de muerte por permitir el porte de armas entre internos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006), estableció que, “el Estado y la administración carcelaria no cumplieron con los estándares de seguridad y control de establecimientos carcelarios” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, p. 40), pues permitieron “la facilitación del ingreso de armas” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, p. 80). Análogamente y a pesar de que la Corte no ha analizado la crisis carcelaria de Ecuador del año 2021 hasta la fecha de la publicación del presente manuscrito, existe responsabilidad directa en el Estado ecuatoriano respecto a la deficiente administración carcelaria en el tema de la seguridad y control por permitir el ingreso de armas a los centros de privación de libertad afectados durante la crisis carcelaria del año 2021, al ser la facilitación del ingreso de armas a las cárceles de acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos un incumplimiento a los estándares de seguridad y control respecto a una administración carcelaria adecuada (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

Existe pues el deber primordial del ente encargado de la administración carcelaria de “evitar de manera efectiva el ingreso de armas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008, principio 23.1.d), esto pues concorde lo establece la Corte Constitucional de Ecuador “circunstancias como (...) el tráfico de armas (...) ponen en riesgo la seguridad y convivencia pacífica de las personas

privadas de libertad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2020, párr. 26). Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos reitera también respecto a la administración o gestión penitenciaria, “la existencia de la facultad e incluso la obligación del Estado de garantizar la seguridad y mantener el orden público, en especial dentro de las cárceles (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, párr. 240), lo que implica impedir el ingreso de armas a los centros de privación de libertad a su cargo.

En este punto del análisis me permito manifestar que la violencia carcelaria de 2021 no puede ser explicada exclusivamente como violencia entre internos, pues si bien los enfrentamientos entre grupos delincuenciales fueron un elemento visible de la crisis penitenciaria que venimos estudiando, el problema fundamental radica en que las disputas en cuestión ocurrieron dentro de espacios administrados y custodiados por el Estado por mandato normativo y constitucional. La administración estatal del sistema penitenciario ecuatoriano, ha sido deficiente por un largo periodo de tiempo, lo que otorga a la crisis carcelaria que venimos analizando carácter de estructural, pues hay que considerar que, una crisis de carácter estructural se relaciona directamente con una gestión inadecuada durante un periodo prolongado de tiempo (Goodwin, 2012), esta gestión inadecuada comienza en el año 2019 con una “enorme reducción del presupuesto de funcionamiento del sistema penitenciario” (InSight Crime, extraído en 2026), lo que “debilita masivamente el funcionamiento y la capacidad de las autoridades penitenciarias” (InSight Crime, extraído en 2026), en términos concretos “el presupuesto para el sistema se redujo de US\$117 millones en 2017, a US\$91 millones en 2019” (InSight Crime, 2024, p. 16).

Esta reducción de presupuesto derivó a su vez en “insuficiente personal administrativo y de seguridad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 280), en el año “2019, el sistema contaría con poco más de 1.500 guardias, más de 6.400 menos de los que se necesitarían para cumplir con los estándares internacionales” (InSight Crime, 2024, p. 17), además a causa de “el cierre de la Escuela de Formación de Guías Penitenciarios, que se había inaugurado solo dos años antes” (InSight Crime, 2024, p. 17), por otro lado, “las prácticas de contratación iban de descuidadas a corruptas, y que el personal calificado, con conocimientos y experiencia, era la excepción” (InSight Crime, 2024, p. 17).

La corrupción concorde la última idea citada en el párrafo que antecede, estaba presente en el sistema carcelario incluso en la contratación del personal carcelario, pero no se limitaba la corrupción en este punto, la corrupción es justamente aquello que explica la gran cantidad de armas que ingresaron al interior de las cárceles ecuatorianas (InSight Crime, 2024), las cuales en gran medida se usaron durante la crisis carcelaria ecuatoriana del año 2021 (InSight Crime, 2024). La corrupción es una expresión de una inadecuada administración o gestión estatal (Matinja, Eugene, & Umar, 2025), en referencia al tema que venimos estudiando la corrupción en las cárceles de Ecuador es el reflejo de la inadecuada administración carcelaria de Ecuador que se debilitó a partir del año 2019.

Por otra parte, respecto al tema de “insuficiente personal administrativo y de seguridad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 280), como característica de la inadecuada gestión carcelaria en Ecuador vale mencionar que “al 29 de noviembre del 2021 (...) el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores contaba con 1,632 funcionarios” (Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, 2021), esto “equivale en promedio a un agente de custodia por cada 20 personas detenidas. No obstante, el

Estado informó que debido a que el personal se divide en distintas guardias, por turno se destinan (...) un promedio de un servidor por cada 62 reclusos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 19). Esto resulta en una clara “insuficiencia de guardias penitenciarios de seguridad dedicados a la vigilancia y control de los centros” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 34), a más de ello “el personal de guardia no cuenta con el equipo, la formación y preparación requerida” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 34), esto se debe en gran medida a “el cierre de la Escuela de Formación de Guías Penitenciarios” (InSight Crime, 2024, p. 17).

La insuficiencia de personal penitenciario constituye una de las manifestaciones más evidentes de las deficiencias estructurales del Sistema Nacional de Rehabilitación Social del Ecuador, pues limita la capacidad estatal para ejercer un control estatal efectivo en los centros de privación de libertad de Ecuador. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito identificaron que a septiembre del 2021 existía un déficit de al menos 2.500 agentes penitenciarios (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos & Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2021). Estas cifras en concordancia con el análisis previo nos permiten considerar que la insuficiente dotación de personal no constituye únicamente un problema operativo, sino también el resultado de deficiencias prolongadas en la planificación, asignación presupuestaria y administración de los recursos humanos del sistema penitenciario ecuatoriano.

Continuando con el análisis de la crisis estructural derivada de una gestión y control inadecuados de las cárceles en Ecuador, mencionemos al hacinamiento como consecuencia de una inadecuada administración o gestión carcelaria que contribuyó a la mentada crisis, de acuerdo a la Corte Constitucional de Ecuador el hacinamiento contribuyó en la crisis carcelaria del año 2021, esto pues en palabras de este órgano jurisdiccional, “la prevención de la violencia en los centros de privación de libertad está estrechamente vinculada a la erradicación del hacinamiento” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021), este criterio lo establece la Corte de mayor jerarquía en Ecuador, criterio que alude a la existencia de, una relación directa entre el hacinamiento y la violencia intracarcelaria (Llor, 2024). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos determina en su informe “Personas Privadas de la Libertad en Ecuador” al que nos hemos referido ya en este manuscrito que, la “sobrepoblación penitenciaria en términos numéricos equivale al 21.31%” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 50), en este sentido podemos afirmar que el imperativo de gestión carcelaria referente a la seguridad y protección de las personas privadas de libertad, se vio perjudicado en Ecuador también por permitir grandes niveles de hacinamiento en el sistema carcelario ecuatoriano, en especial cuando existió durante la crisis carcelaria del año 2021, insuficiente personal de seguridad penitenciario para mantener un adecuado orden y garantizar la seguridad de las personas privadas de libertad concorde lo analizado a priori.

Todos estos factores analizados contribuyeron a la generación de la crisis carcelaria de Ecuador del año 2021, esta concorde lo sostenido a lo largo del presente manuscrito es de carácter estructural pues se relaciona directamente con la omisión o abandono institucional respecto a la gestión y control penitenciarios durante un periodo prolongado de tiempo. Desde la perspectiva del control carcelario, la crisis estructural se vincula con la pérdida o debilitamiento de la presencia estatal efectiva dentro de los centros de privación de libertad de Ecuador. Cuando la autoridad estatal no logra mantener el orden legítimo, prevenir riesgos de seguridad, controlar el ingreso de objetos prohibidos, proteger de

forma general a los internos, y evitar que grupos internos ejerzan el poder en los centros de privación de libertad, se configura un deterioro del monopolio estatal de la fuerza dentro de las prisiones, es decir el Estado pierde el control al interior de los centros de privación de libertad, “lo cual da cuenta de un problema estructural, que evidencia la falta de control efectivo por parte de las autoridades (...) sobre los Centros de Privación de Libertad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 163). Desde la perspectiva de la gestión penitenciaria, concorde lo analizado, la crisis estructural a la que nos hemos referido se expresa en la insuficiencia de recursos económicos, la falta de personal penitenciario, la permisión del hacinamiento, y la presencia de corrupción, además debemos considerar que un adecuado control estatal al interior de los centros de privación de libertad es parte de una adecuada gestión, pues al gestionar o administrar un sistema un Estado, debe ejercer un adecuado dominio estatal en el mismo.

En este sentido la Corte Constitucional de Ecuador menciona que, la crisis penitenciaria de Ecuador acontecida en el año 2021 es de carácter estructural pues concorde cita la Corte a un fallo previo cuando “la institucionalidad encargada de la protección de los derechos, en lugar de superar o solventar los factores que provocan dicha amenaza, tiende a reproducirlos o incluso a empeorarlos, deviniendo así, en una posible vulneración estructural a los derechos” (Corte Constitucional del Ecuador, 2020, párr. 71).

El Autogobierno Criminal y la Vulneración de Derechos Humanos Durante la Crisis Carcelaria del 2021 como Consecuencia de la Deficiente Gestión Penitenciaria y la Pérdida de Control Estatal en los Centros de Privación de Libertad en Ecuador

Una vez establecido el carácter estructural de la crisis penitenciaria ecuatoriana de 2021, corresponde analizar como las deficiencias en la gestión del sistema penitenciario y en el control de los centros de privación de libertad previamente analizados, produjeron un cambio fundamental en las relaciones de poder al interior de las cárceles de Ecuador, pasando de un dominio estatal en los centros de privación de libertad a un desplazamiento del poder del Estado para pasar a un autogobierno criminal en las cárceles de Ecuador, lo que análogamente derivó en la crisis carcelaria del 2021 que dejó como resultado la muerte de 316 personas privadas de libertad, lo que implicó la vulneración de ciertos derechos fundamentales y constitucionales.

En este sentido establezcamos que para llevar a cabo una adecuada administración o gestión de un sistema penitenciario se requiere esencialmente mantener un control adecuado de los centros de privación de libertad, en Ecuador uno de los objetivos que tiene el ente encargado de la administración penitenciaria es “garantizar la custodia, seguridad, protección e integridad de las personas privadas de libertad” (Código Orgánico Integral Penal, 2014, art. 674), para ello se requiere mantener un dominio estatal en las cárceles, para garantizar la disciplina y seguridad al interior de los centros de privación de libertad, dominio que en el sistema ecuatoriano no ha venido ejerciendo el Estado concorde el análisis teórico de la crisis expuesta en el apartado previo.

La pérdida del control estatal penitenciario en Ecuador no debe entenderse netamente como la incapacidad del Estado ecuatoriano de contener acciones prohibidas al interior de un centro de privación de libertad, sino como un proceso progresivo de debilitamiento estatal que deriva en la “pérdida de control del Estado sobre las personas y los territorios” (Salgado & Rodríguez, 2024, p. 144), respecto a las personas, el Estado de Ecuador ha perdido el control sobre los privados de libertad y respecto de los territorios, este Estado ha perdido control en las cárceles de Ecuador, esta pérdida

de control permitió que determinadas organizaciones criminales asumieran funciones de gestión penitenciaria que, normativamente no les corresponden (Código Orgánico Integral Penal, 2014).

Las omisiones estructurales en materia de gestión estatal penitenciaria previamente identificadas — el hacinamiento, la insuficiencia de personal de seguridad penitenciaria, la reducción presupuestaria y la pérdida de control estatal en los centros de privación de libertad y análogamente la corrupción que contribuyó al ingreso de armas y otros objetos prohibidos en los centros de privación de libertad — se conectan con la consolidación de sistemas de autogobierno criminal y con las graves vulneraciones de derechos humanos durante la crisis carcelaria del 2021. La Corte Constitucional del Ecuador ya había comunicado, en marzo de ese mismo año, por medio de la sentencia No. 365-18-JH/21 que, la crisis penitenciaria en Ecuador no respondía a situaciones aisladas, sino a acciones y omisiones estatales recurrentes y que la insuficiencia de personal, el hacinamiento, las deficiencias institucionales y la presencia de armas y organizaciones criminales habían contribuido al debilitamiento de la gestión y control estatal y a graves afectaciones de la vida y la integridad de las personas privadas de libertad (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

La pérdida de control estatal en el sistema penitenciario ecuatoriano comienza con la coalición de varias bandas delincuenciales, de acuerdo con InSight Crime, portal especializado en el análisis del crimen organizado en América Latina y el Caribe (InSight Crime, extraído en 2026), “las redes criminales que se apoderarían del sistema penitenciario ecuatoriano se conformaron a partir de una convergencia de bandas, organizaciones criminales más grandes conocidas en Ecuador como mafias” (InSight Crime, 2024, p. 19), en el eje o base “de esta convergencia se encontraba un grupo: Los Choneros” (InSight Crime, 2024, p. 19).

Respecto del grupo denominado “Los Choneros”, “a principios de la década de 2010, la banda estaba debilitada y gran parte de sus miembros habían muerto o habían sido encarcelados” (InSight Crime, 2024, p. 19). Entre los encarcelados «se encontraban sus principales líderes: Jorge Luis Zambrano, alias “Rasquiña” o “JL”, y su lugarteniente José Adolfo Macías Villamar, alias “Fito”» (InSight Crime, 2024, p. 19). En el año, “2013, ambos se fugaron de la prisión de máxima seguridad La Roca. Pero, tras ser recapturados, Los Choneros iniciaron una espectacular evolución hacia una red carcelaria de alcance nacional” (InSight Crime, 2024, p. 19).

El fortalecimiento de “Los Choneros” se ensambla, “a partir de una federación de estructuras criminales existentes que operaban bajo el liderazgo de Los Choneros” (InSight Crime, 2024, p. 19). El acuerdo de convergencia “fue beneficioso para todos: Los Choneros consiguieron un ejército criminal y las bandas pasaron a formar parte de una sofisticada federación considerablemente más alta en la pirámide del crimen organizado” (InSight Crime, 2024, p. 19). De este proceso de unión “nacieron la mayoría de las mafias más conocidas de Ecuador, como Los Lobos, Los Tiguerones y Los Chone Killers” (InSight Crime, 2024, p. 20). Esta “nueva coalición amplió el poder y el alcance de Los Choneros, tanto en las cárceles como en las calles” (InSight Crime, 2024, p. 20).

Con esta nueva fuerza criminal, “la federación de Los Choneros empezó a utilizar las conexiones criminales locales preexistentes y la experiencia de sus facciones para introducirse en nuevas zonas del país” (InSight Crime, 2024, p. 21). Así también “la federación empezó a arrebatar a las autoridades el control de las prisiones” (InSight Crime, 2024, p. 21), de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos las bandas delincuenciales al interior de los centros de privación de libertad “controlan diversas actividades delictivas, tales como el tráfico de drogas,

alcohol y el cobro de cuotas extorsivas a otras personas detenidas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 86), en este sentido “el sistema penitenciario se ha convertido en un negocio lucrativo” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 32), donde el Estado ya no controla las cárceles pues “quienes controlan los centros –en su mayoría, líderes de bandas criminales– tienen el poder de decisión respecto de una serie de aspectos relativos a la administración cotidiana de las cárceles, en el ámbito de los pabellones” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 32). En este sentido “estos grupos cobran precios ilegítimos y abusivos a los otros internos por sus celdas y camas, así como para el acceso a internet y teléfonos, y otros servicios” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 86). Así también, “en algunos casos, son las propias personas detenidas quienes quieren incidir en la toma de decisiones sobre el lugar de detención de otras personas internas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 86).

Las medidas iniciales adoptadas por la federación criminal para buscar tomar el control de las cárceles “adoptaron un tono tradicional: los guardias y funcionarios aceptaban sobornos y se convertían en adjuntos o miembros de la federación, de lo contrario se enfrentaban a repercusiones potencialmente violentas” (InSight Crime, 2024, p. 21), continuando la federación criminal la lucha por el control de las prisiones progresivamente, “presos, miembros de bandas y funcionarios de prisiones de todo el país coinciden en que esta transición fue gradual” (InSight Crime, 2024, p. 21), pero al final y como resultado de la crisis estructural penitenciaria que comenzó en el año 2019 con la reducción de presupuesto (InSight Crime, 2024, p. 40), “todas las grandes cárceles acabaron en el mismo punto: los funcionarios y los guardias entregaron las llaves a las bandas de las prisiones” (InSight Crime, 2024, p. 21), al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos determinó en su informe del año 2022 titulado “Personas Privadas de Libertad en Ecuador” que “las llaves de ingreso a pabellones están en posesión tanto de las autoridades como las personas privadas de libertad” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022), esto último se traduce en la pérdida total de la soberanía de control del Estado ecuatoriano al interior de los centros de privación de libertad, esto se derivó principalmente a causa de los diversos factores previamente analizados, resultante de una deficiente administración carcelaria — el hacinamiento, la insuficiencia de personal de seguridad penitenciaria, la reducción presupuestaria, la corrupción que contribuyó al ingreso de armas y otros objetos prohibidos en los centros de privación de libertad, contribuyeron análogamente a la pérdida de control estatal en los centros de privación de libertad — influyendo esto de forma directa en la derivación del autogobierno criminal al interior de los centros de privación de libertad de Ecuador y en la vulneración de determinados derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En el mismo sentido, Pontón (2022) establece que, las limitaciones de presupuesto, el déficit de personal de seguridad penitenciaria, la corrupción en los centros de privación de libertad y las debilidades de la administración del sistema penitenciario, contribuyeron a aminorar la capacidad estatal y, paralelamente, a incrementar el poder de las organizaciones criminales dentro de los establecimientos penitenciarios.

El autogobierno criminal derivado de la ineficiente gestión penitenciaria y análogamente la pérdida de control estatal, contribuyó a la generación de la crisis carcelaria ecuatoriana del año 2021, pues “hasta el asesinato de Jorge Luis Zambrano –máximo líder de la banda Los Choneros–, el 28 de diciembre de 2020 (...) el control de los centros de privación de libertad era ejercido de manera hegemónica por ese grupo” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 34) dejando con la muerte de Jorge Luis Zambrano un vacío de poder al interior de las cárceles que el resto de

bandas delincuenciales querían tomar, en este sentido “los hechos de violencia ocurridos durante 2021 en los diferentes centros penitenciarios, no son actos aislados, sino que ocurren en este contexto más amplio de lucha por el control y poder, tanto dentro como fuera de los centros penitenciarios” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 34), de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos las principales bandas involucradas en los hechos de violencia ocurridos en la crisis penitenciaria ecuatoriana del año 2021 son “Los Choneros, Los Lobos, Tiguerones, Latin Kings y Nueva Generación” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 33), en el mismo sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que fue, “la disputa por el control de pabellones y centros penitenciarios al interior por parte de diferentes bandas delincuenciales, motivada principalmente por los beneficios generados por la economía ilegal existente” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 33).

De estos hechos violentos, que derivaron en la muerte de 316 personas privadas de libertad y cientos de heridos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022) el responsable desde un aspecto normativo, constitucional y convencional es el Estado ecuatoriano por permitirse perder la soberanía estatal al interior de los centros de privación de libertad, como consecuencia de una deficiente gestión penitenciaria a partir del año 2019.

Los principales derechos fundamentales vulnerados a las personas privadas de libertad a causa de la crisis carcelaria acontecida en el año 2021 en Ecuador son: el Derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, y el derecho a la rehabilitación social y posterior reinserción social; estos derechos se encuentran debidamente reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Constitución de la República del Ecuador, lo que genera para el Estado ecuatoriano un deber constitucional y convencional de garantizar estos derechos en su jurisdicción, cuestión que no ha cumplido en torno a estos derechos en el año 2021 en el contexto de la crisis penitenciaria acontecida en Ecuador durante el año 2021.

La crisis penitenciaria ecuatoriana del año 2021 implicó o derivó en una crisis de derechos humanos. Recordemos que las personas privadas de libertad se encuentran bajo una relación jurídica especial con el Estado pues, aunque jurídicamente pueden ser privadas de su libertad ambulatoria como consecuencia de una sentencia judicial legítima, la privación de la libertad de una persona no implica la pérdida o restricción de los demás derechos que jurídicamente aún conserva esta persona. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que existe “el rol de garante del Estado con respecto a las personas privadas de libertad” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 5), en el mismo sentido ha reiterado la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, “el Estado se encuentra en una posición especial de garante frente a las personas privadas de libertad (...) De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, párr. 87).

En este sentido, y a pesar de que los autores materiales de las numerosas muertes y lesiones a personas privadas de libertad hayan sido causadas por otras personas privadas de libertad, no excluye la responsabilidad estatal que tiene el Estado ecuatoriano respecto a la crisis que venimos narrando, pues existe una obligación convencional del Estado ecuatoriano que no se limita a que el Estado por medio de sus servidores públicos se abstengan de vulnerar derechos, sino que comprende la adopción de medidas para impedir la vulneración de los derechos fundamentales establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se materialicen sobre los ciudadanos bajo su custodia

incluyendo las personas privadas de libertad, esto concorde lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los siguientes términos: “los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 2)

Además desde una óptica centrada en la normativa nacional, el Estado ecuatoriano tiene el deber de proteger los derechos de las personas privadas de libertad a su cargo, al establecerse en la Constitución de este Estado que, “el sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 201).

En este sentido existe un deber derivado del derecho internacional y del derecho nacional de proteger los derechos de las personas privadas de libertad, existiendo una connotación especial en el derecho internacional al existir una disposición expresa de no solo abstenerse a no vulnerar derechos si no a realizar acciones positivas para garantizar estos derechos. El Estado de Ecuador ha incumplido su deber de proteger a las personas privadas de libertad a su cargo en el contexto de la crisis carcelaria de Ecuador del año 2021 derivándose como resultado de esta crisis la vulneración de diversos derechos, específicamente el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, y el derecho a la rehabilitación social y posterior reinserción social.

Respecto al derecho a la vida, este se encuentra consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece en su parte pertinente: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 4.1), por su parte en la constitución de la República del Ecuador se reconoce “El derecho a la inviolabilidad de la vida” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 66.1). La vulneración a este derecho consagrado en normativa nacional e internacional representa la vulneración más grave producida durante la crisis carcelaria ecuatoriana del año 2021, pues dejó como resultado la muerte de 316 personas privadas de libertad a cargo del Estado ecuatoriano (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022), la Corte Constitucional de Ecuador, estableció el 24 de marzo del año 2021 a través de la sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados que en el contexto de la crisis carcelaria que se encontraba suscitando en Ecuador se vulneró el derecho a la vida de las personas privadas de la libertad afectadas hasta la fecha de emisión de la sentencia (Corte Constitucional del Ecuador, 2021), el factor jurídico dirimente que hace del Estado ecuatoriano normativa y doctrinalmente responsable de la muerte de las personas privadas de libertad es el hecho de haber estado las personas privadas de su libertad a cargo del Estado ecuatoriano, pues recordemos que el Estado es garante de los derechos de las personas privadas de libertad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

La crisis penitenciaria estudiada afectó también el derecho a la integridad personal, de las personas privadas de libertad, reconocido en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que, “toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 5.1) y a su vez dispone que, “nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda

persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 5.2). En la normativa nacional ecuatoriana la Constitución de la República del Ecuador reconoce de forma expresa “el derecho a la integridad personal” que incluye de acuerdo con esta norma: “la integridad física, psíquica, moral y sexual” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 66.3.a) y “una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida (...) contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 66.3.b), a más de reconocerse el derecho a la integridad personal, se establece en el artículo 66.3 numeral b la obligación positiva del Estado de adoptar medidas para prevenir violencia contra personas en situación de vulnerabilidad, grupo en el que se encuentran las personas privadas de libertad al incluirlas en los denominados grupos de atención prioritaria concorde lo determinado acuerdo al artículo 35 del cuerpo normativo mencionado (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Los cientos de personas heridas en el contexto de la crisis carcelaria del año 2021 en Ecuador representan la vulneración de la dimensión a la afectación física del derecho a la integridad personal; sin embargo, el análisis de la vulneración a este derecho no puede limitarse al análisis de las consecuencias físicas de las personas privadas de libertad afectadas durante la crisis penitenciaria del año 2021, sino también debemos considerar como los hechos de violencia que acontecieron en el año 2021 en las diversas cárceles de Ecuador comprometieron también la integridad psíquica y moral de la población penitenciaria que sobrevivió a los enfrentamientos acontecidos en el contexto de la crisis del año 2021 en Ecuador, en este sentido vale mencionar que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022) documentó actos de extrema violencia, al interior de los centros de privación de libertad afectados durante la crisis carcelaria de Ecuador del año 2021, como evidencia de esto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que, “los cuerpos levantados por las autoridades estaban en muy malas condiciones debido a la violencia extrema a la que fueron objeto. Algunos de ellos fueron desmembrados o mutilados; y los cuerpos y las piezas anatómicas fueron apiladas e incendiadas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 25).

La crisis penitenciaria estudiada afectó además la finalidad constitucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, respecto a esta finalidad la Constitución de la República del Ecuador establece que, “el sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 201), en similar sentido la Convención Americana establece que, “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 5.6), estas afirmaciones – constitucional y convencional – generan a su vez el reconocimiento expreso de que las personas privadas de su libertad por sentencia condenatoria en Ecuador tienen derecho a ser rehabilitadas socialmente para su reintegro a la sociedad, para ello el Estado ecuatoriano reconoce normativamente diversos mecanismos de rehabilitación social (Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2026), con la finalidad de “promover la rehabilitación y readaptación social de los internos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012, párr. 67), ordenado por la Convención y la Constitución de Ecuador, no obstante estos mecanismos no podrán ser implementados de forma adecuada cuando esta finalidad convencional y constitucional quedó suplida por una lógica de supervivencia y delincuencia intramuros, además, para la ejecución adecuada de programas de

rehabilitación social se requiere condiciones adecuadas para su realización donde prime la seguridad del Centro de Rehabilitación Social (Martinez, Tubon, Morales, & Ojeda, 2024), a más de la perspectiva referente al contexto adecuado para rehabilitar a las personas privadas de libertad, se vulnera el derecho a la rehabilitación social en el contexto de la crisis carcelaria del año 2021 ya que, “desde los hechos de violencia ocurridos en las cárceles, la CIDH fue informada que las actividades y programas para la población penitenciaria habrían quedado suspendidos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 69-70).

En síntesis, desde la óptica de la obligación estatal de proteger positiva y no solo pasivamente los derechos de las personas privadas de libertad, obligación establecida en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado ecuatoriano se permitió omitir el deber de “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos” (Corte Constitucional del Ecuador, 2024, párr. 112)” de las personas privadas de libertad, dando como resultado de este descuido estatal, la vulneración del derecho a la vida, del derecho a la integridad personal y del derecho a la rehabilitación social.

CONCLUSIÓN

La crisis penitenciaria acontecida en Ecuador durante el año 2021 no puede entenderse como un fenómeno social que responde a enfrentamientos y hechos violentos entre grupos delincuenciales organizados al interior de un centro de privación de libertad, si no como una crisis de carácter estructural, pues la misma ha sido resultado de una inadecuada gestión estatal del sistema penitenciario ecuatoriano por un periodo prolongado de tiempo que derivo en la pérdida del control estatal en los centros de privación de libertad de Ecuador especialmente los afectados durante la crisis carcelaria del año 2021 – Centros de Privación de Libertad, Azuay No. 1, Cotopaxi No. 1 y Guayas No. 1, Guayas No. 4 – lo que generó un autogobierno criminal al interior de los centros de privación de libertad.

De acuerdo con la doctrina analizada en el presente manuscrito los imperativos mínimos a considerar en la administración de un sistema penitenciario son, la seguridad penitenciaria, la disciplina y la protección de las personas privadas de la libertad, en similar sentido la normativa nacional ecuatoriana establece como uno de los deberes legales del ente encargado de la gestión del sistema carcelario de Ecuador el garantizar la custodia, la seguridad, la protección y la integridad de las personas privadas de libertad, a pesar de ello la crisis carcelaria de Ecuador acontecida en el año 2021 dejó como resultado la muerte de 316 personas privadas de la libertad y centenares de personas pertenecientes a este grupo de atención prioritaria heridos, esto pone en evidencia que el Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores, organismo encargado de la gestión o administración del sistema penitenciario ecuatoriano no ha cumplido con los imperativos doctrinales de gestión penitenciaria ni con el deber normativo establecido en el Código Orgánico Integral Penal.

La gestión inadecuada del sistema penitenciario ecuatoriano que derivo en la crisis carcelaria del año 2021 comienza en el año 2019 con una reducción presupuestaria de 26 millones de dólares, esto derivo en el cierre de la Escuela de Formación de Guías Penitenciarios, y en la insuficiencia de personal de seguridad penitenciaria, estos factores junto con otros como, la corrupción y el

hacinamiento, derivaron en la peor forma de expresión de una inadecuada gestión de un sistema carcelario nacional, la pérdida de control estatal al interior de los centros de privación de libertad.

La pérdida del control del Estado ecuatoriano en los centros de privación de libertad se evidencia de varias maneras, tales como: la permisión del ingreso de armas de fuego y armas blancas al interior de las cárceles, esto a pesar de la existencia legal de un deber primordial del Estado ecuatoriano respecto a evitar el ingreso de armas al interior de centros de privación de libertad, para asegurar la convivencia pacífica de las personas encarceladas; por otro lado, la pérdida del control estatal al interior de los centros de privación de libertad, se ha evidenciado al convertirse el tráfico de drogas, alcohol y el cobro de cuotas extorsivas por servicios o elementos a otras personas detenidas, en algo común al interior los centros de privación de libertad de Ecuador, estas actividades delincuenciales están a cargo de determinados grupos de delincuencia organizada, lo que nos permite evidenciar que los siguientes factores de deficiente gestión institucional penitenciaria: reducción presupuestaria, hacinamiento, insuficiencia de personal de seguridad penitenciaria, la corrupción y la pérdida de control estatal en los centros de privación de libertad, han derivado en formas de autogobierno criminal al interior de los centros de privación de libertad.

Este autogobierno criminal estaba encabezado por una coalición de bandas delincuenciales a cargo del grupo delincencial denominado “Los Choneros”, en este sentido hegemonícamente “Los Choneros” estaban a cargo del gobierno criminal en las cárceles de Ecuador, esta hegemonía llega a su fin el 28 de diciembre del 2020 con el asesinato de Jorge Luis Zambrano líder de este grupo de delincuencia organizada, este suceso deriva en un vacío de poder al interior de los centros de privación de libertad que otros grupos de delincuencia organizada deseaban ocupar, lo que generó enfrentamientos violentos al interior de los Centros de Privación de Libertad, Azuay No. 1, Cotopaxi No. 1, Guayas No. 4 y Guayas No. 1, enfrentamientos en los que los principales protagonistas fueron los siguientes grupos de delincuencia organizada: Los Choneros, Los Lobos, Tiguerones, Latin Kings y Nueva Generación.

Estos enfrentamientos derivaron en la peor crisis del sistema penitenciario ecuatoriano, pues dejó como resultado la muerte de 316 personas privadas de la libertad y centenares de personas privadas de la libertad heridas, además, las mutilaciones de extremidades, las decapitaciones, y la incineración de las víctimas, nos permiten evidenciar la violencia vivida al interior de los centros de privación de libertad de Ecuador durante el año 2021.

A pesar de que los autores materiales de las muertes y lesiones a las personas privadas de libertad son otras personas privadas de libertad, el responsable de esta crisis desde una óptica convencional y constitucional es el Estado ecuatoriano, pues existe un deber normativo derivado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Constitución de la República del Ecuador de adoptar medidas positivas para salvaguardar los derechos no restringidos a causa de la condición jurídica de las personas privadas de la libertad, es decir el Estado tiene el deber de no solo limitarse a la abstención de vulneración de los derechos de las personas privadas de libertad por parte de los servidores públicos estatales, sino que tiene la obligación convencional y constitucional de tomar acción positiva para evitar que estos derechos de las personas privadas de libertad sean vulnerados.

Los derechos reconocidos en la Constitución de Ecuador y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos vulnerados en el contexto de la crisis penitenciaria ecuatoriana acontecida en el año 2021 son: el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, y el derecho a la rehabilitación

social. La muerte de 316 personas privadas de la libertad evidencia la vulneración del derecho a la vida, las afecciones físicas y psicológicas de centenares de personas privadas de libertad evidencian la vulneración del derecho a la integridad personal desde la dimensión física y psicológica, y respecto al derecho a la rehabilitación social se vulnera el mismo ya que la finalidad del sistema de rehabilitación social ecuatoriano que consiste en la rehabilitación de los condenados queda suplida por la búsqueda diaria de supervivencia, además de que doctrinariamente se requiere que prime la seguridad en los centros de privación de libertad en los que se pretende ejecutar programas de rehabilitación social para que los mismos se lleven adecuadamente a cabo, y en especial por que desde que acontecieron los hechos de violencia en las cárceles ecuatorianas, los programas de rehabilitación social quedaron suspendidos.

Implicaciones y Limitaciones

La presente investigación contribuye a la comprensión de la crisis penitenciaria ecuatoriana acontecida en el año 2021, puesto que permite interpretarla no enfocada netamente en los enfrentamientos entre reclusos, sino que nos permite entender dichos acontecimientos en un contexto de una crisis estatal estructural, caracterizada por las deficiencias prolongadas en la gestión del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y análogamente el progresivo debilitamiento del control estatal al interior de las cárceles. En este sentido, los hallazgos sugieren que la violencia intracarcelaria no surgió exclusivamente por culpa de los grupos delincuenciales que se confrontaron entre sí, si no por la pérdida total de la soberanía estatal al interior de las cárceles de Ecuador. Desde una óptica jurídica, la investigación pone relevancia en las obligaciones positivas que le corresponden al Estado de Ecuador, el cual concorde mandatos internacionales y nacionales asume una posición de garante para con las personas privadas de libertad en su jurisdicción. En virtud de esto último, la presente investigación puede contribuir al debate jurídico sobre el alcance de la responsabilidad estatal frente a las vulneraciones de derechos producidas durante la crisis carcelaria ecuatoriana del año 2021.

Por otro lado, el presente manuscrito presenta determinadas limitaciones debido principalmente a su enfoque bibliográfico, esto implica que los productos de esta investigación dependieran de la disponibilidad y la calidad de las fuentes usadas, además al sustentarse en el análisis de fuentes secundarias no incorpora información primaria obtenida directamente de personas privadas de libertad, o servidores públicos que vivieron la crisis penitenciaria del año 2021. Por consiguiente, las conclusiones se circunscriben a la interpretación y contrastación de la evidencia documental disponible.

Contribuciones

KAAA: Diseño de la investigación, administración del proyecto, análisis e interpretación formal de datos, redacción manuscrito y revisión final del manuscrito. Toma de datos, revisión de la bibliografía y redacción manuscrito. He leído y aprobado la versión final del manuscrito, así mismo estoy de acuerdo con la responsabilidad de todos los aspectos del trabajo presentado.

Conflicto de Interés

El autor declara que no tienen conflictos de interés en relación con el trabajo presentado en este informe.

Uso de Inteligencia Artificial

No se usaron tecnologías de IA o asistidas por IA para el desarrollo de este trabajo.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Antillano, A. (2015). Cuando los presos mandan: control informal dentro de la cárcel venezolana. *Espacio abierto*, 24(4), 16-39. <https://www.redalyc.org/pdf/122/12243813002.pdf>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Resolución 2200 A [XXI], 16 de diciembre de 1966).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* (Reglas Mandela). Organización de las Naciones Unidas.
- Asamblea Nacional del Ecuador [Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral]. (08 de octubre de 2021). *Informe no vinculante de cumplimiento de las Resoluciones del Pleno*: RL-2021-2023-030 / RL-2021-2023-031.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial, Suplemento No. 180.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (Vol. 1). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2007.00619.x>
- Carbonell, M. H. (2014). El deber del Estado ecuatoriano de reparar las violaciones de Derechos Humanos. *Revista de Estudios Jurídicos Cálamo*(1), 137-152. <https://doi.org/10.61243/calamo.1.336>
- Casado, I. V. (2021). *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Universidad Libre.
- Colmeiro, M. (1876). *Derecho Administrativo Español*. Madrid: Imp. y libr. de Eduardo Martínez.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Comunicado de prensa número 044/21*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (21 de febrero de 2022). *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*.
- Consejo de Europa: Comité de Ministros. (enero de 2006). *Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas*. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020, 19 de octubre). *Dictamen No. 6-20-EE/20*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020, 30 de septiembre). *Sentencia No. 16-16-JC/20*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 24 de marzo). *Sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados (Integridad personal de personas privadas de libertad)*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024, 28 de noviembre). *Sentencia No. 95-18-EP/24*.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004, 2 de septiembre). *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia. Serie C No. 112.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 25 de noviembre). *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia. Serie C No. 160.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 5 de julio). *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia. Serie C No. 150.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012, 27 de abril). *Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia. Serie C No. 241.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 9: Personas privadas de libertad*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022, 30 de mayo). *Opinión Consultiva OC-29/22: Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*. Serie A No. 29.
- Coyle, A. (2009). *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos: Manual para el personal penitenciario*. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios.
- Goodwin, M. (2012). Regulation Theory. *International Encyclopedia of Housing and Home*, 22-27. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-047163-1.00666-4>
- InSight Crime. (2024). *El sistema penitenciario en Ecuador: historia y retos de un epicentro del crimen*. Steven Dudley & María Fernanda Ramírez.
- InSight Crime. (extraído en 2026). *La evolución de la crisis carcelaria en Ecuador*. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/evolucion-crisis-carcelaria-ecuador/>
- InSight Crime. (extraído en 2026). *Quiénes somos*. <https://insightcrime.org/es/quienes-somos/>
- Koontz, H., Weihrich, H., & Cannice, M. (2012). *Administración una perspectiva global y empresarial*. McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES S.A. DE C.V.
- Loor, E. P. (2024). Estudio de la relación entre hacinamiento carcelario y la vulneración de los derechos humanos. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(1), 36-53. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i1.1570>
- Martinez, G. L., Tubon, L. J., Morales, M. J., & Ojeda, C. J. (2024). Estrategias para mejorar la eficacia del sistema penitenciario en Ecuador. *Verdad y Derecho*, 3, 20-31. <https://doi.org/10.62574/4spk3j59>
- Matinja, S., Eugene, H., & Umar, A. (2025). Corruption as a Barrier to Effective Governance in Key Sectors of Nigeria. *International Journal of Research and Innovation in Social Science (IJRISS)*, 9(4), 4953-4969. <https://dx.doi.org/10.47772/IJRISS.2025.90400356>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2010). *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos & Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito . (2021). *Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al gobierno de Ecuador*.
- Organización de los Estados Americanos. (22 de noviembre de 1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

- Organización de los Estados Americanos. (extraído en 2026). *Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos* (B-32). Estado de Firmas y Ratificaciones. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.
- Peralta, I. (2023). *La responsabilidad del Estado ecuatoriano en la protección del derecho a la integridad de las personas privadas de libertad del Centro de Privación de Libertad de Personas Adultas en Conflicto con la Ley de Riobamba* [Tesis de posgrado, Universidad Nacional de Chimborazo].
- Pontón, D. (2022). Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas Universitas XXI*(37), 173-199. <https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07>
- Presidencia de la República del Ecuador. (abril de 2026). *Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social*. Quito, Ecuador.
- Real Academia Española. (extraído en 2026). *Definición de autogobierno*. <https://dle.rae.es/autogobierno>
- Real Academia Española. (extraído en 2026). *Definición número 1 de administración*.
- Real Academia Española. (extraído en 2026). *Definición número 1 de penitenciario*.
- Real Academia Española. (extraído en 2026). *Definición número 2 de administrar*.
- Real Academia Española. (extraído en 2026). *Definición número 2 de control*.
- Real Academia Española. (extraído en 2026). *Definición número 3 de administrar*.
- Salgado, E. E., & Rodríguez, N. M. (2024). Noción de Estado fallido: consecuencias jurídicas desde el derecho internacional y constitucional ecuatoriano, 2019-2022. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(18), 141-159. doi:https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.342
- Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores. (2021). *Numérico de ASP y PPL de los Centros de Privación de Libertad*.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2010). *Handbook for prison leaders: A basic training tool and curriculum for prison managers based on international standards and norms*. United Nations.