

**Insuficiencia normativa procesal para la implementación,
desarrollo y resolución de beneficios penitenciarios en el Ecuador**

**Procedural regulatory insufficiency for the implementation,
development, and resolution of penitentiary benefits in Ecuador**

Allison Danusha Romero-Bravo ¹
Universidad Bolivariana del Ecuador - Ecuador
allidan93@hotmail.com

Jorge Lenin Saltos-Rodríguez ²
Universidad Bolivariana del Ecuador - Ecuador
pillincanu@hotmail.com

doi.org/10.33386/593dp.2024.6.2821

V9-N6 (nov-dic) 2024, pp 1277-1292 | Recibido: 30 de septiembre del 2024 - Aceptado: 26 de octubre del 2024 (2 ronda rev.)

1 ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7218-6788>

2 ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6459-3183>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

Este artículo destaca la importancia de modificar el artículo 708 del Código Orgánico Integral Penal del Ecuador, así como implementación de uno nuevo, en relación con la Insuficiencia normativa procesal para la implementación, desarrollo y resolución de beneficios penitenciarios en el Ecuador. Resaltando la necesidad y trascendencia de unificar criterios y procesos de calificación de las actividades de rehabilitación en los distintos centros de privación de libertad, y tiempos específicos en la instauración y proceso de expedientes para acceso a cambio de régimen de cumplimiento de pena, que salvaguarden los derechos del beneficiario. El objetivo de la investigación es determinar la afectación generada por la deficiencia normativa procesal en esta materia. Se utilizó una metodología de enfoque mixto, con un alcance descriptivo-explicativo-propositivo y un diseño no experimental, transversal, que incluyó métodos empíricos, teóricos y estadísticos para procesar los datos, y, un análisis jurídico comparado para procesar los datos. Estos permitieron abordar el problema desde una perspectiva integral: descriptiva (qué sucede), explicativa (por qué sucede) y propositiva (qué se puede hacer). Como resultado propone la modificación del artículo 708 y la inclusión de un nuevo artículo, en el Código Orgánico Integral Penal, para viabilizar la implementación y resolución de beneficios penitenciarios, la cual fue sometida a criterio de expertos como validación, con una consistencia óptima, lo que respalda su factibilidad de aplicación.

Palabras claves: beneficios penitenciarios, insuficiencia normativa procesal, modificación normativa, rehabilitación penitenciaria.

ABSTRACT

This article highlights the importance of modifying Article 708 of Ecuador's Comprehensive Organic Penal Code, as well as the implementation of a new article, in relation to the procedural regulatory insufficiency for the implementation, development, and resolution of penitentiary benefits in Ecuador. It emphasizes the necessity and significance of unifying criteria and processes for evaluating rehabilitation activities in different correctional facilities, and establishing specific timelines for the filing and processing of cases for access to changes in the sentencing regime, while safeguarding the rights of the beneficiary. The objective of the research is to determine the impact caused by procedural regulatory deficiencies in this area. A mixed-methods approach was used, with a descriptive-explanatory-propositional scope and a non-experimental, cross-sectional design that included empirical, theoretical, and statistical methods for data processing, along with a comparative legal analysis. These allowed the issue to be addressed from an integral perspective: descriptive (what happens), explanatory (why it happens), and propositional (what can be done). As a result, the article proposes the modification of Article 708 and the inclusion of a new article in the Comprehensive Organic Penal Code to facilitate the implementation and resolution of penitentiary benefits, which was submitted to expert review as validation, with optimal consistency, supporting its feasibility for application.

Keywords: prison benefits, procedural regulatory insufficiency, regulatory amendment, prison rehabilitation.

Introducción

La problemática respecto a la “Insuficiencia normativa procesal para la implementación, desarrollo y resolución de beneficios penitenciarios en el Ecuador” radica en su efecto directo en la administración de la justicia y los Derechos concadenados a las personas privadas de libertad. La falta de definiciones, plazos y términos claros en el procedimiento para la aplicación de beneficios penitenciarios genera no solo una incertidumbre legal sino privación de los derechos fundamentales como el derecho al debido proceso, el derecho a la rehabilitación social y la propia libertad

Dicha insuficiencia o vacío normativo afecta el funcionamiento eficiente del sistema judicial y penitenciario en el país. Así, la falta de procedimientos claros y detallados para la concesión de beneficios, como el acceso a la fase prelibertad o régimen semiabierto, implica hacinamiento en los centros de privación de libertad, procesos arcaicos, retrasados e ineficientes por parte de funcionarios públicos a cargo de la administración de las cárceles y los respectivos procesos de rehabilitación social que se ven reflejadas en las decisiones judiciales de la concesión o negación de beneficios penitenciarios.

Lo expuesto se convierte en la piedra angular de los retos del sistema de rehabilitación social del país, siendo la implementación de políticas de reinserción social y rehabilitación, así como la de normas directas que planteen procedimientos específicos, ambos esenciales para el sistema penal carcelario moderno y humanitario de los países, que faciliten la reintegración completa de las personas privadas de la libertad en la sociedad existiendo inminente peligro de reincidencia que perpetuará la misma criminalidad.

El 28 de septiembre de 2021, el sistema penitenciario ecuatoriano vivió una de sus jornadas más violentas, con un enfrentamiento entre grupos de delincuencia organizada en el Centro de Privación de Libertad Número 1 de Guayaquil que dejó un saldo trágico de

119 personas privadas de libertad fallecidas y 79 personas heridas, según el informe de la (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2021, pág. 24).

Este evento desencadenó una serie de sucesos de similar magnitud en el resto de cárceles que no dejaron de trascender ni suceder de manera reiterativa., que expone una grave crisis estructural y administrativa en el sistema penitenciario ecuatoriano, donde la insuficiencia normativa procesal para la implementación, desarrollo y resolución de procesos de rehabilitación social para la debida aplicación de beneficios penitenciarios ha contribuido a la escalada de violencia y al descontrol dentro de los centros de reclusión.

De acuerdo con el informe preliminar emitido por el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (2021): “Este violento episodio involucró al mayor número de víctimas mortales en la historia carcelaria del Ecuador y una de las mayores en América Latina” (pág. 15)

El problema radica en que la falta de normas claras, precisas y efectivas en el marco procesal que regula los beneficios penitenciarios impide una adecuada clasificación, rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad. Esta insuficiencia normativa no solo dificulta la aplicación de mecanismos de beneficios penitenciarios, sino que también genera un ambiente de incertidumbre y vulnerabilidad, tanto para los reclusos como para el personal penitenciario, fomentando condiciones propicias para la corrupción, el hacinamiento y la violencia, como lo evidenció el lamentable suceso de septiembre de 2021.

El autor Jumbo (2011) plantea que:

“La realidad penitenciaria en el Ecuador, se contrapone en forma radical con lo prescrito por la Constitución, y bien puede afirmarse que actualmente existe un sistema penitenciario en emergencia, que en nada cumple su función de rehabilitación y prevención, sino que, contrariamente es una fuente de degeneración humana e infra humanidad sanitaria en muchos

casos, donde las personas sentenciadas no son garantizadas en su integridad personal” (pág. 23)

En este contexto, la insuficiencia normativa procesal no solo vulnera los derechos de los reclusos a una rehabilitación efectiva, sino que también pone en riesgo la seguridad de toda la sociedad ecuatoriana, subrayando la necesidad de una reforma urgente y profunda. Por lo que, a través de esta investigación se busca demostrar que el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social es una política pública ineficaz que impide la rehabilitación y reinserción adecuada de las personas privadas de libertad.

El sistema penitenciario en el Ecuador, es reconocido por ser estadísticamente uno de los más conflictivos por los amotinamientos y crímenes carcelarios, teniendo tasas de mortalidad altísimas, resultado de hacinamiento dentro de su población, entre la cual existen personas que acceden a beneficios penitenciarios y que han formado parte de estas víctimas mortales, en las cuales se ve reflejada la falta de aplicación de la escueta normativa penitenciaria, así como ausencia de la misma, encontrándose vacíos en el Código Orgánico Integral Penal del Ecuador, así como en la normativa creada por el Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), organismo encargado del manejo de todos los Centros de Rehabilitación Social y Centros de Privación de Libertad a nivel nacional, entidad que ejerce gestión en base a resoluciones creadas por distintas administraciones.

Dentro de los beneficios penitenciarios que se encuentran aún vigentes en el Ecuador encontramos dos principales, siendo la prelibertad que no es más que al acceso a libertad bajo condiciones una vez cumplido el 40% de la pena, regulada por el Código de Ejecución de Penas (2006) que atañía el derogado Código Penal, y el acceso al Régimen Semiabierto que es el cumplimiento del 60% de la pena, que se encuentra reglado por el Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social (2020) y el Código Orgánico Integral Penal (2021), ambos consisten

en la elaboración de informes jurídicos, sociales, psicológicos y un informe de valoración del cumplimiento de la pena todos estos en sede administrativa primaria y por último un informe de verificación de cumplimiento de requisitos otorgado en sede central del organismo, para determinar si el privado de libertad a potestad de un juez de garantías penitenciarias califica al acceso de estos beneficios.

Para ambos en materia de plazos procesales se están a los dispuestos en el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (2020), en la que existe una evidente ausencia de los mismos, que impide direccionar en reclamos por retrasos injustificados a la defensa sin la existencia de sanción alguna; en cuanto a **métodos de calificación** se versan bajo resoluciones dadas por el organismo técnico, la Resolución Nro. SNAI-SNAI-2020-0067-R (2020) y Resolución Nro. SNAI-SNAI-2022-0068-R (2022). Contemplan procesos de calificación distintos que pueden emplearse al cálculo del plan individualizado de cumplimiento de pena de una misma persona privada de libertad con sentencia alta, creando desigualdad e incongruencia en los resultados a la autoridad judicial competente, porque contemplan parámetros distintos que no van alineados a la realidad del sistema penitenciario.

Planteamos dos problemas relevantes el primero es la falta de una normativa clara para el método de calificación del plan individualizado de pena, existiendo una miscelánea de resoluciones que se aplican a cada periodo o año del privado de libertad para la calificación del plan individualizado del cumplimiento de la pena, y la ausencia de plazos para el órgano administrativo en sus dos niveles encargados de realizar la revisión previa del expediente de beneficio penitenciario cuya gestión podría inclusive tardar años entre solicitud de correcciones, actualizaciones y devoluciones, para poner finalmente a conocimiento y resolución de la autoridad judicial competente.

Además, para el desarrollo del artículo se utiliza el método de derecho comparado, se realiza un análisis comparativo de los textos

constitucionales que cumplen los parámetros de relación en cuanto a las normativas, en las Constituciones de Bolivia (2009) y Colombia (2008) se reconoce que estas constituciones buscan la protección de los Derechos Humanos. Por consiguiente, la investigación y el análisis jurídico permite determinar que leyes se aplican a los actos relacionados con los beneficios penitenciarios, se busca una comparación en la regulación de los estados y si están presentes dentro de las normativas, así como su denominación y determinación hacia la protección de los derechos de las personas privadas de libertad y el hacinamiento que se encuentra presente en las cárceles.

El sistema penitenciario en Ecuador atraviesa una crisis marcada por la sobrepoblación y el hacinamiento, lo que complica la correcta implementación de beneficios penitenciarios; el Código Orgánico Integral Penal (2021) en el art. 630 sobre la suspensión condicional de la pena establece disposiciones legales claras sobre la concesión de beneficios como la libertad condicional, pero su aplicación práctica presenta múltiples deficiencias procesales. Estas deficiencias son agravadas por la falta de recursos y la sobrecarga judicial, que no permite una evaluación adecuada de los casos.

De acuerdo con Sarango & Maldonado (2024): “El hacinamiento carcelario se refiere a la situación en la que las cárceles o prisiones exceden la población de reclusos para su capacidad diseñada”. (pág. 519)

Siendo así que, el hacinamiento y el uso excesivo de la prisión preventiva han creado un ambiente insostenible dentro de los centros penitenciarios, afectando el acceso de los reclusos a los beneficios estipulados en la ley, por lo que estas condiciones violan los derechos, como el acceso a un debido proceso y la posibilidad de reinserción social.

Por otro lado, según el criterio de Verdugo (2023) en su artículo “La realidad penitenciaria en el Ecuador, sobrevivencia, descarte social de seres humanos o rehabilitación integral”:

“Las personas privadas de libertad representan una categoría específica de sujetos de derechos a quienes se les reconocen derechos en el ámbito internacional, debido a la relación de dependencia respecto al Estado, que, al disponer en la sociedad moderna del poder punitivo, le corresponde tanto juzgar las infracciones del orden jurídico como sancionar a los penalmente responsables y garantizar la ejecución de las penas. En un contexto en que sus derechos sean garantizados, incluido el derecho a la rehabilitación, con base en una política criminal que contemple las causas de la criminalidad, las formas de persecución y sanción penal”. (pág. 93)

Por lo que el estudio busca reconocer la importancia de fortalecer las garantías procesales en el otorgamiento de beneficios penitenciarios, haciendo hincapié en la necesidad de una reforma integral que contemple la rehabilitación y la reinserción social como objetivos primordiales del sistema penitenciario.

Núñez (2016) plantea que: “La Crisis del Sistema Penitenciario del Ecuador, establece que las precarias condiciones de vida de las personas privadas de libertad es una violación a los derechos humanos y no existe rehabilitación social cuando hay maltratos y torturas”.

Estudios han señalado que la normativa actual no provee mecanismos eficaces para una correcta aplicación de los beneficios, por lo que es necesario reformar el COIP para garantizar un marco procesal más claro que permita a los jueces tomar decisiones informadas y basadas en criterios técnicos y humanitarios.

Por lo que, al ser la crisis carcelaria un problema estructural se necesita “más Estado y menos tarima política”. Malla (2024) sugiere en su artículo “El sistema penitenciario ecuatoriano. Sin luz al final del túnel”: “Reducir la población carcelaria utilizando los beneficios penitenciarios y el indulto para la excarcelación de personas condenadas por delitos de bagatela y aquellos cometidos sin violencia” (pág. 134)

Es preciso denotar que la rehabilitación de los reclusos se encuentra establecida en el Art. 201 de la Constitución de la República de Ecuador (2008): “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”.

Es así que, la rehabilitación social debería ser un pilar en la concesión de beneficios penitenciarios, y cualquier cambio normativo debe incluir un enfoque restaurativo que considere no solo el castigo, sino también la preparación de los internos para su reintegración a la sociedad. Para Mapelli (2019) los beneficios penitenciarios son: “aquellos que se conceden cuando la ejecución de la pena privativa de libertad ha comenzado”. (pág. 35)

Es por ello, que el tratamiento individual que debe seguir el PPL requiere el cumplimiento de varios ejes de reinserción social que comprenden las siguientes áreas: laboral, educación, cultura, deporte, salud, vinculación familiar y social, y reinserción.

Según lo explican Haro et al. (2020): “El acceso a los beneficios penitenciarios comprende el cumplimiento de actividades de aquellos ejes; pero, si no existe una infraestructura y espacio adecuado, ¿cómo es posible que la persona privada de libertad logre disciplinarse?” (pág. 314)

Criterio de comparación: nivel constitucional

En la Constitución de la República del Ecuador (2008), la libertad condicional no se aborda explícitamente en un artículo específico. No obstante, sí está implícito dentro del Código Orgánico Integral Penal (COIP).

La Constitución Política del Estado de Bolivia no menciona la libertad condicional en ningún artículo específico. Sin embargo, los términos de la libertad condicional se encuentran en la legislación secundaria, como el Código Penal y el Código de Ejecución

Penal y Supervisión, mismos que detallan los procedimientos y los requisitos para acceder al beneficio. Además, la Constitución de Bolivia hace referencia a los derechos de las personas privadas de libertad.

Artículo 73, el cual establece lo siguiente:

- “Toda persona sometida a cualquier forma de privación de libertad será tratada con el debido respeto a la dignidad humana”.

Entendiéndose que el Estado adoptará medidas para la rehabilitación social y la capacitación productiva de las privadas y privados de libertad con miras a su reinserción en la sociedad.

Aunque no se hace referencia directa a la libertad condicional, se hacen referencias a los principios y a la rehabilitación de las personas encarceladas.

Sin embargo, el artículo más conexo a la libertad condicional es el Artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), que establece asegurarse del derecho al debido proceso. En el mismo se menciona la obligación de respetar los derechos de las personas privadas de libertad, y que cualquier sanción penal debe cumplir con los principios de legalidad, proporcionalidad, y derechos humanos.

La libertad condicional en la Constitución de Colombia de 1991 no se establece como tal un artículo en específico. Sin embargo, el concepto se vincula con el derecho fundamental a la libertad y el derecho al debido proceso, mismos que se hallan encuadrados en varios artículos.

En específico, se pueden destacar un análisis de los siguientes:

- Artículo 28: Establece la protección del derecho a la libertad personal, entablando que nadie puede ser arrestado o detenido sin una orden judicial, salvo en los casos de flagrancia. Además, hace alusión que las personas privadas de la libertad tienen el derecho de ser presentadas ante un juez dentro de las 36 horas siguientes a su detención.

- Artículo 29: Se estipula el debido proceso, mismo incluye el derecho a la defensa y las actuaciones judiciales en caso de ser privado de la libertad.

Para la libertad condicional como parte del régimen penitenciario y de resocialización, se debe acudir al Código Penal Colombiano y al Código de Procedimiento Penal, en el cual se establecen las disposiciones relacionadas a la libertad condicional, específicamente en lo que respecta al cumplimiento de ciertos requisitos establecidos por la ley para otorgar este beneficio a las personas privadas de libertad.

En resumen, la libertad condicional no está expresamente mencionada en la Constitución de 1991, sin embargo, se conecta con el marco legal relacionado con los derechos fundamentales de libertad y debido proceso, asimismo en las normativas penales de Colombia.

Criterio de comparación: nivel infra-constitucional

En el art. 630 del Código Orgánico Penal ecuatoriano (2014) se establece la suspensión condicional de la pena, mismo que comprende la ejecución de una pena privativa de libertad, la cual puede ser suspendida bajo ciertas condiciones.

En el Código Penal boliviano (1997), la libertad condicional está regulada en el art. 66, asimismo en el art. 174 del Código de Ejecución Penal y Supervisión (2013), en ambos articulados se establecen las condiciones y requisitos para que un condenado pueda acceder a este beneficio, así como las circunstancias en las que puede ser revocada.

El Código de Procedimiento Penal Colombiano (2004) establece en el art. 471 la solicitud para la libertad condicional que presenta el condenado, de igual manera, en el Código Penal Colombiano (2000), en el art. 64 se determinan los requisitos para acceder al beneficio penitenciario de la libertad condicional.

Finalmente, se logra evidenciar que tanto el Estado ecuatoriano en comparación con el

Estado de Bolivia y Colombia sí establecen en varios artículos los beneficios penitenciarios que le son otorgados a las personas privadas de libertad, como la libertad condicional o suspensión condicional de la pena.

Por otra parte, a pesar de que se establece el derecho al debido proceso en todas las legislaciones a nivel constitucional abordadas en el derecho comparado, actualmente no se reconoce la mejora en calidad de protección de los derechos humanos a las personas privadas de libertad, por las situaciones precarias en las que se sitúan, provocando hacinamiento en las cárceles debido al desarrollo retrasado e ineficiente por parte de funcionarios públicos a cargo de la administración de las cárceles.

Mientras que el hacinamiento en las cárceles en sí mismo se debe principalmente al aumento de la delincuencia, la duración de la ley proceso y la falta de alternativas efectivas a la privación de libertad, como la libertad condicional y las medidas de rehabilitación.

Uno de los principales problemas es la falta de criterios estandarizados para la evaluación de la conducta de los reclusos, lo que genera discrecionalidad en las decisiones judiciales sobre los beneficios, esta falta de claridad normativa contribuye a que muchos reclusos vean retrasada su posibilidad de acceder a los beneficios que establece la ley.

Finalmente, en el presente artículo se subraya la importancia de fortalecer la infraestructura judicial y penitenciaria, ya que la actual sobrecarga procesal impide que se realicen evaluaciones detalladas y justas de los internos, lo que resulta en un sistema incapaz de cumplir con los principios básicos de justicia y rehabilitación.

El estudio plantea como problema principal la siguiente interrogante: ¿Cómo afecta la insuficiencia normativa procesal en Ecuador la implementación, desarrollo y resolución de los beneficios penitenciarios, y cuáles son sus principales limitaciones? Se formuló la hipótesis de que dicha insuficiencia genera obstáculos

importantes en la aplicación efectiva de los derechos de los reclusos, contribuyendo a la sobrecarga del sistema judicial y penitenciario. El objetivo general de la investigación es determinar cómo esta insuficiencia normativa afecta el desarrollo y resolución de los beneficios penitenciarios en Ecuador, limitando su adecuada aplicación en el sistema penitenciario.

Método

La investigación adoptó un enfoque mixto que permitió tanto la cuantificación como la cualificación de las variables, utilizando un alcance explicativo propositivo. Esto facilitó la comprensión de las manifestaciones del fenómeno estudiado y permitió la elaboración de una propuesta de solución. El diseño de la investigación fue no experimental transversal, ya que no hubo manipulación de variables y el objeto de estudio se observó en su contexto social natural.

Se emplearon métodos del nivel empírico como la observación, estudio de caso, revisión sistemática de la documentación, derecho comparado y criterios de expertos. A nivel teórico, se aplicaron métodos exegético-jurídico, histórico-lógico-jurídico, análisis-síntesis, hipotético-deductivo y *lege ferenda*. El método estadístico facilitó la tabulación y análisis de los datos, garantizando una mayor inferencia de la información recolectada a través de entrevistas, encuestas y guías de revisión documental.

Cálculo de universo, población y muestra
calculadora question pro

- Universo: Todos los elementos que intervienen en el sistema penitenciario
- Población: 120 Operadores Jurídicos de la ciudad de Guayaquil, 15 Académicos especialistas en derecho penal y penitenciario de las Universidades: Universidad de Guayaquil (10), Universidad Laica de Guayaquil “Vicente Rocafuerte” (5), 10 Jueces de la Unidad Judicial de Garantías Penitenciarias de la ciudad de Guayaquil. Lo que arrojó una población total de 145 individuos

- Muestra: nivel de confianza 95%, margen de error hasta 5%, el cálculo del tamaño de la muestra se realizó utilizando la calculadora, certificada en línea, QuestionPro la cual arrojó un tamaño de muestra de 106.

Desarrollo

Análisis de los principales hallazgos del análisis sistemático de la bibliografía

Se observa que la legislación ecuatoriana sobre beneficios penitenciarios no proporciona un marco claro y adecuado para su implementación, esto genera incertidumbre tanto para los operadores de justicia como para los internos. La insuficiencia normativa también afecta la rehabilitación de los internos, ya que, sin un marco adecuado, es difícil implementar programas que favorezcan la reintegración social, lo que perpetúa la reincidencia.

La bibliografía sugiere la necesidad de reformas legislativas que clarifiquen los procedimientos, así como la implementación de políticas públicas que promuevan la capacitación y sensibilización de los actores involucrados en el sistema penitenciario. Los hallazgos indican que la insuficiencia normativa procesal en Ecuador es un obstáculo significativo para la implementación efectiva de beneficios penitenciarios; abordar estas carencias no solo mejorará la situación de los internos, sino que también contribuirá a un sistema penal más justo y eficiente.

Entrevista

Las entrevistas realizadas a los operadores de justicia y expertos en la materia, presentan observaciones consistentes en la existencia de normativa insuficiente y falta de claridad, por cuanto la ausencia de directrices unificadas genera inseguridad jurídica y afecta la concesión equitativa de beneficios como la prelibertad y el régimen semiabierto, lo que causa arbitrariedades.

Así también identificaron evidentes demoras en los procesos, indicando que la falta de plazos definidos para que los órganos

administrativos remitan los informes provoca retrasos significativos en las decisiones judiciales, afectando los derechos de los privados de libertad. Vacíos normativos en el COIP y resoluciones inconsistentes del SNAI, que generan desigualdad y confusión en la aplicación de los beneficios penitenciarios, dejando muchos aspectos a la discrecionalidad de los administradores.

La coordinación insuficiente, propone mejorar la comunicación y agilizar los procesos mediante sistemas digitales y capacitaciones para los funcionarios penitenciarios. Por otra parte, la desigualdad en las resoluciones del SNAI, siendo inconsistentes dificultando el acceso equitativo a los beneficios penitenciarios entre los diferentes centros. Por último, la necesidad de reformas, si bien la normativa actual protege derechos, se requieren reformas para mejorar la eficiencia, precisión y justicia en el acceso a los beneficios penitenciarios.

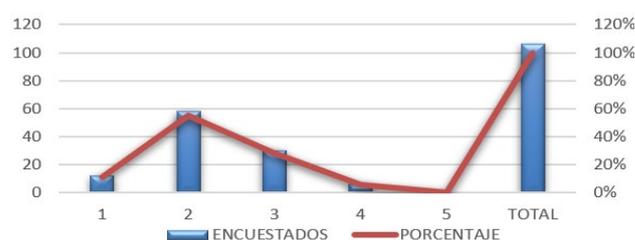
Resumen de los resultados de la encuesta

La encuesta permitió examinar la repercusión legal de la insuficiencia normativa procesal para la implementación, desarrollo y resolución de beneficios penitenciarios en el Ecuador, en el contexto del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Se basa en una encuesta dirigida a operadores jurídicos especializados en derecho penal y garantías penitenciarias, con el objetivo de evaluar el nivel de cumplimiento de este indicador en una escala Likert del 1 al 5, donde 1 representa el cumplimiento mínimo y 5 el óptimo, realizado a 106 individuos. Se tuvo en consideración, para mayor entendimiento de la encuesta que, el Rango 1: Los promedios indicarán una respuesta de cumplimiento mínimo; Rango 2: Cumplimiento regular; Rango 3: Cumplimiento Moderado, Rango 4: Cumplimiento bueno; y, Rango 5: Cumplimiento óptimo. (Tabla 1, Figura 1).

Tabla 1.
La insuficiencia normativa procesal obstaculiza la correcta implementación de los beneficios penitenciarios en Ecuador.

| ESCALA | ENCUESTADOS | PORCENTAJE |
|--------------|-------------|-------------|
| 1 | 12 | 11% |
| 2 | 58 | 55% |
| 3 | 30 | 28% |
| 4 | 6 | 6% |
| 5 | 0 | 0% |
| TOTAL | 106 | 100% |

Figura 1.
Insuficiencia normativa procesal obstaculiza la correcta implementación de los beneficios penitenciarios en Ecuador



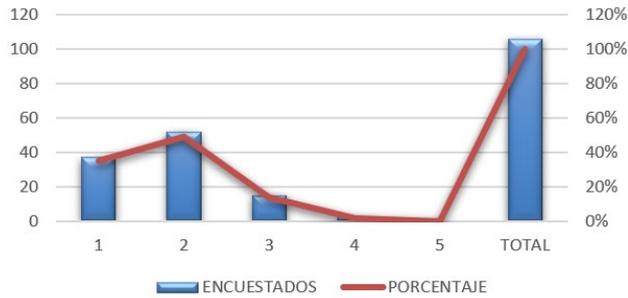
La encuesta revela influyentes deficiencias en la normativa procesal que obstaculiza la correcta implementación de los beneficios penitenciarios en Ecuador, dificultando la implementación efectiva al contener vacíos legales e interpretaciones ambiguas de manera administrativa que ralentizan los procedimientos judiciales. Esta insuficiencia normativa en ciertas fases del proceso provoca desigualdades en la aplicación de beneficios, además limita la capacidad de los jueces y abogados. Una legislación más coherente y actualizada facilitaría una mejor resolución. (Tabla 2, Figura 2).

Tabla 2.
El desarrollo de los beneficios penitenciarios en el Ecuador se ve afectado por la falta de claridad en la normativa procesal.

| ESCALA | ENCUESTADOS | PORCENTAJE |
|--------------|-------------|-------------|
| 1 | 37 | 35% |
| 2 | 52 | 49% |
| 3 | 15 | 14% |
| 4 | 2 | 2% |
| 5 | 0 | 0% |
| TOTAL | 106 | 100% |

Figura 2.

El desarrollo de los beneficios penitenciarios en el Ecuador se ve afectado por la falta de claridad en la normativa procesal.



Demuestra una afectación en el desarrollo de los beneficios penitenciarios en el Ecuador, por la falta de claridad en la normativa procesal, siendo que la mayoría de los encuestados calificaron con el cumplimiento regular, existiendo un grupo notorio que estimaron como mínima la limpidez, lo cual sugiere la existencia una verdadera ausencia de normas procesales claras para la aplicación, implementación y desarrollo de beneficios penitenciarios en el Ecuador. (Tabla 3, Figura 3).

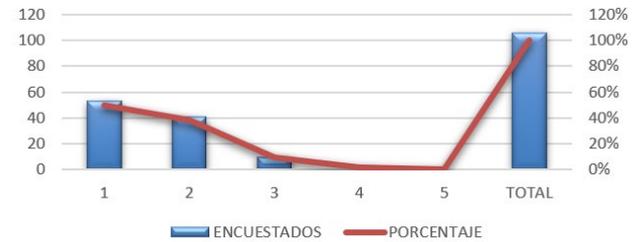
Tabla 3.

La insuficiencia normativa procesal retrasa la resolución de los casos relacionados con beneficios penitenciarios en el sistema judicial ecuatoriano.

| ESCALA | ENCUESTADOS | PORCENTAJE |
|--------------|-------------|-------------|
| 1 | 53 | 50% |
| 2 | 41 | 39% |
| 3 | 10 | 9% |
| 4 | 2 | 2% |
| 5 | 0 | 0% |
| TOTAL | 106 | 100% |

Figura 3.

La insuficiencia normativa procesal retrasa la resolución de los casos relacionados con beneficios penitenciarios en el sistema judicial ecuatoriano



Se revela un alto criterio consistente en que la insuficiencia normativa procesal retrasa la resolución de los casos relacionados con beneficios penitenciarios en el sistema judicial ecuatoriano, indicando el promedio más alto de los encuestados el del cumplimiento mínimo, demostrando un criterio porcentual prominente sobre retrasos a consecuencia de ausencia de plazos determinados en la norma que rige este proceso, revelando preocupaciones lo cual sugiere el inmediato establecimiento de tiempos procesales a través de plazos o términos. (Tabla 4, Figura 4).

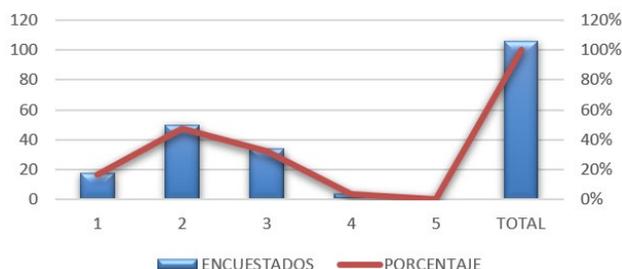
Tabla 4.

Existencia de limitaciones significativas en la normativa procesal que impiden una adecuada aplicación de los derechos de los reclusos en relación con los beneficios penitenciarios.

| ESCALA | ENCUESTADOS | PORCENTAJE |
|--------------|-------------|-------------|
| 1 | 18 | 17% |
| 2 | 50 | 47% |
| 3 | 34 | 32% |
| 4 | 4 | 4% |
| 5 | 0 | 0% |
| TOTAL | 106 | 100% |

Figura 4.

Existencia de limitaciones significativas en la normativa procesal que impiden una adecuada aplicación de los derechos de los reclusos en relación con los beneficios penitenciarios.



Denota una percepción regular de la existencia de limitaciones consideradas como significativas en la normativa procesal para la correcta aplicación de beneficios solicitadas por las Personas Privadas de Libertad, encontrando en los encuestados rangos de cumplimiento regular y moderado, lo cual recomienda de forma significativa reformas en las normas que contienen los procedimientos a aplicarse al acceso a este tipo de libertades anticipadas bajo condiciones de rehabilitación de cumplimiento obligatorio. (Tabla 5, Figura 5).

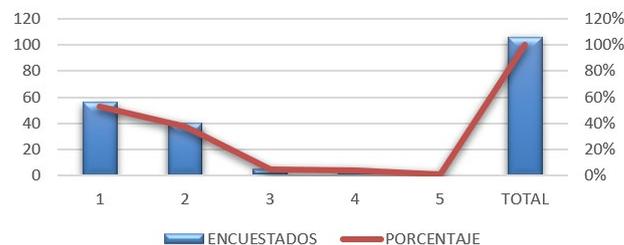
Tabla 5.

La sobrecarga del sistema judicial ecuatoriano en materia de beneficios penitenciarios es consecuencia de la insuficiencia normativa procesal.

| ESCALA | ENCUESTADOS | PORCENTAJE |
|--------|-------------|------------|
| 1 | 56 | 53% |
| 2 | 40 | 38% |
| 3 | 5 | 5% |
| 4 | 4 | 4% |
| 5 | 1 | 1% |
| TOTAL | 106 | 100% |

Figura 5.

La sobrecarga del sistema judicial ecuatoriano en materia de beneficios penitenciarios es consecuencia de la insuficiencia normativa procesal.



Muestra un criterio dentro de los encuestados de cumplimiento mínimo de tiempos adecuados y oportunos a consecuencia de insuficiencia normativa procesal, lo que genera una sobrecarga en los juzgados de garantías penitenciarias, siendo el resultado de dilaciones innecesarias que únicamente obstruyen el debido proceso en dicha materia, a consecuencia de la falta de normas claras y precisas, cuyo efecto se amplía fuera del sistema judicial, si no que también impiden bajar los niveles de hacinamiento en la población penitenciaria. (Tabla 6, Figura 6).

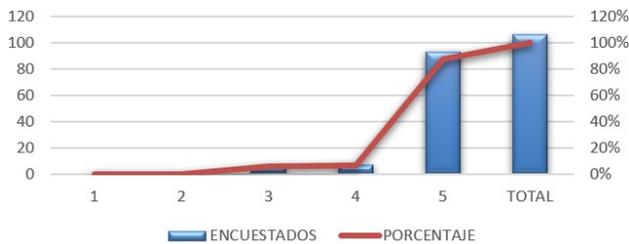
Tabla 6.

El fortalecimiento de la normativa procesal en materia de beneficios penitenciarios podría mejorar la eficiencia y rapidez en su implementación y resolución.

| ESCALA | ENCUESTADOS | PORCENTAJE |
|--------|-------------|------------|
| 1 | 0 | 0% |
| 2 | 0 | 0% |
| 3 | 6 | 6% |
| 4 | 7 | 7% |
| 5 | 93 | 88% |
| TOTAL | 106 | 100% |

Figura 6.

El fortalecimiento de la normativa procesal en materia de beneficios penitenciarios podría mejorar la eficiencia y rapidez en su implementación y resolución.



Se revela entre los resultados de la encuesta el rango de cumplimiento óptimo para la implementación y resolución al fortalecerse la normativa procesal en materia de beneficios penitenciarios, que a criterio de profesionales mejoraría la eficiencia y rapidez del acceso a un cambio de régimen, sugiriendo la realización de actualizaciones dentro de la normativa que rige las garantías penitenciarias apegadas a la realidad nacional del sistema de privación de libertad, a los derechos humanos modernos, a la política criminal y al derecho penitenciario internacional.

Resultados

Los resultados obtenidos de la investigación revelan que la insuficiencia normativa procesal en Ecuador constituye un obstáculo significativo para la correcta implementación de los beneficios penitenciarios. La falta de claridad en el marco legal del sistema penitenciario regido por el Reglamento Nacional del Sistema de Rehabilitación Social, así como también de la Resolución Nro. SNAI-SNAI-2022-0068-R del 17 de agosto de 2022 y Resolución Nro. SNAI-SNAI-2020-0067-R del 16 de diciembre de 2020, genera incertidumbre tanto para los operadores de justicia como para los privados de libertad, lo que se traduce en una aplicación desigual y arbitraria de beneficios como la prelibertad y el régimen semiabierto. Además, los vacíos legales e interpretaciones ambiguas provocan demoras en los procesos, ya que la ausencia de directrices unificadas y plazos definidos para la emisión de informes administrativos ralentiza las decisiones

judiciales y afecta directamente los derechos de las personas privadas de libertad.

Asimismo, las entrevistas realizadas a operadores de justicia y expertos en el sistema penitenciario confirman estas deficiencias. Señalan que la falta de coordinación y comunicación entre los diferentes actores involucrados, así como las resoluciones inconsistentes del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad (SNAI), incrementan la incertidumbre jurídica y dificultan el acceso equitativo a los beneficios penitenciarios entre los diferentes centros. La ausencia de normativas precisas deja muchos aspectos a la discrecionalidad de los administradores, lo que contribuye a la desigualdad y genera confusión en la aplicación de estos beneficios.

Los resultados de la encuesta aplicada a operadores jurídicos especializados en derecho penal y garantías penitenciarias respaldan estos hallazgos, confirma que el actual marco normativo procesal en Ecuador presenta deficiencias significativas. Los encuestados señalaron que la insuficiencia de la normativa retrasa la resolución de casos relacionados con beneficios penitenciarios, afectando la eficiencia del sistema judicial y los derechos de los reclusos. Estos hallazgos destacan la necesidad de establecer procedimientos y plazos claros que agilicen el proceso y garanticen una aplicación más equitativa de los beneficios. Además, se concluye que el fortalecimiento de la normativa procesal mediante reformas legislativas mejoraría notablemente la eficiencia y rapidez en la implementación de estos beneficios, promoviendo una administración de justicia más justa y favoreciendo la reinserción social de los internos.

Propuesta

Objetivo:

Establecer un método unificado de evaluación del plan de cumplimiento de la pena y plazos específicos que regulen el proceso de cambio de régimen, garantizando comprensión,

transparencia y eficiencia en el acceso a beneficios penitenciarios.

Justificación de la propuesta

La propuesta busca solucionar las deficiencias actuales en el Código Orgánico Integral Penal, en el Reglamento del Sistema de Rehabilitación y las resoluciones contradictorias emitidas por Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, que carecen de directrices claras para la evaluación y seguimiento del plan de cumplimiento de la pena, lo que dificulta la adecuada reinserción social de las personas privadas de libertad través del otorgamiento de beneficios penitenciarios. Al establecer evaluaciones periódicas y criterios específicos, se pretende también asegurar un proceso más estructurado y transparente que fomente la rehabilitación efectiva y la reducción de la reincidencia.

Además, se plantea la necesidad de agilizar el proceso de cambio de régimen mediante la implementación de plazos concretos y sanciones por incumplimiento, para evitar demoras y arbitrariedades en la aplicación de beneficios penitenciarios. Esto permitirá un acceso más equitativo y eficiente a dichos beneficios, mejorando la coordinación entre los actores involucrados y fortaleciendo el sistema penitenciario en su conjunto, disminuyendo el hacinamiento de población carcelaria existente en los centros de privación de libertad.

Propuesta de modificación:

Como resultado del análisis de la problemática investigada se hace necesario realizar una propuesta de modificación normativa al Código Orgánico Integral Penal, la cual contendría los siguientes cambios:

El Art. 708 del Código Orgánico Integral Penal, originalmente expresa: “Plan individualizado de cumplimiento de la pena. - Para efectos del tratamiento de las personas privadas de libertad, se elaborará un plan individualizado de cumplimiento de la pena,

que consiste en un conjunto de metas y acciones concertadas con la persona, que conllevan a superar los problemas de exclusión y carencias que influyen en el cometimiento del delito. Su objetivo es la reinserción y el desarrollo personal y social de la persona privada de libertad. El plan individualizado de cumplimiento de la pena será evaluado periódicamente y, de ser el caso, será reformulado para cumplir con su objetivo. Su elaboración, evaluación y reformulación se realizará sobre la base prevista en el reglamento.”

Modificándolo por:

Art. 708.- Plan Individualizado de cumplimiento de la pena. - Para efectos del tratamiento de las personas privadas de libertad, se elaborará un plan individualizado de cumplimiento de la pena, que consiste en un conjunto de metas y acciones concertadas con la persona, que conllevan a superar los problemas de exclusión y carencias que influyen en -el cometimiento del delito. Su objetivo es la reinserción y el desarrollo personal y social de la persona privada de libertad.

El plan individualizado de cumplimiento de la pena será evaluado periódicamente cuya duración será de 06 meses cada uno, incluyendo 10 días de descanso, con horarios regulados de máximo 40 horas semanales, ejecutándose actividades propias a los ejes tratamiento que conforman el programa de rehabilitación social.

Las calificaciones serán de conocimiento público, sobre 10 puntos, de la suma y división de las mismas se obtendrá un promedio global, para obtener un informe favorable por parte de la comisión del órgano regulador la calificación mínima será el de 5 puntos. Se exceptúan de este método de calificación a los privados de libertad que desarrollen el eje laboral cuya actividad es de 8 horas diarias con 1 de almuerzo a quienes únicamente se les calificará esta actividad, sin embargo, estarán obligados a recibir talleres psicológicos durante de la jornada laboral dos veces por semana.

Quienes no obtengan una calificación promedio mínima de 5 puntos en el plan

individualizado de cumplimiento de la pena no serán sujetos a acceso a beneficio penitenciario.

También es necesario incorporar en el Capítulo Segundo, Régimen General de Rehabilitación Social, Sección Segunda, Progresión en los Centros de Rehabilitación Social, del Código Orgánico Integral Penal el siguiente artículo:

Art...- Cambio de régimen.- El acceso a cambio de régimen por parte de las personas privadas de libertad, consistirá en un expediente administrativo que será puesto en conocimiento del juez de garantías penitenciarias de la ciudad donde se encuentra privado de su libertad, contará con dos fases, la primera se llevará a cabo en el Centro de Rehabilitación Social donde actualmente se encuentre cumpliendo su pena, y la segunda en la Comisión de Beneficios Penitenciarios del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.

El expediente administrativo contará con informes, jurídico, social, psicológico, plan individualizado del cumplimiento de la pena, y certificaciones contenidas en el reglamento respectivo, la verificación de los requisitos iniciales y análisis de las condiciones de cumplimiento de requisitos de la persona privada de libertad que accede al beneficio penitenciario o cambio de régimen no podrá ser mayor a los quince (15) días laborables, el cual deberá ser remitido a la Comisión de verificación de requisitos.

La comisión tendrá un plazo de diez (10) días laborales, para el análisis del expediente y la emisión de la certificación de verificación de cumplimiento de requisitos, una vez recibido este informe el director del Centro de Rehabilitación Social tendrá cuarenta y ocho (48) horas laborales para remitir copias certificadas del expediente íntegro de la solicitud de cambio de régimen al juez de garantías penitenciarias.

Si se detectare requisitos faltantes y/o documentación errónea en los expedientes remitidos a la Comisión, el centro de privación

de libertad de origen dispondrá de cuarenta y ocho (48) horas laborables para subsanar las observaciones una vez se le haya puesto en conocimiento de la misma, caso contrario el expediente será devuelto con un llamado de atención al director(a) responsable.

El incumplimiento de los plazos antes determinados será sancionado con multas pecuniarias al nivel del organismo responsable, se exceptúan de sanciones cuando de manera motivada dichos incumplimientos sean competencia de los defensores públicos o privados.

Validación de la propuesta

Para determinar la pertinencia de la propuesta se realizó una validación por criterios de expertos. En la selección de los expertos se tuvo en cuenta su nivel académico, actividad investigativa en la materia derecho procesal penal y garantías penitenciarias y su experiencia profesional en la disciplina. Se realizó la selección de cinco (5) expertos, de un total de treinta (30) candidatos. Como criterios de pertinencia de la propuesta se contemplaron las siguientes categorías:

Como criterios de pertinencia de la propuesta se contemplaron las siguientes categorías:

Validación de una propuesta

Tabla 8.

Tabla de valoración de los criterios de los expertos.

| NO. | CONSISTENCIA JURIDICA | IMPACTO SOCIAL | APLICABILIDAD | COHERENCIA CON EL ORDENAMIENTO JURIDICO | OPTIMIZACIÓN DE LA NORMA | TOTAL |
|---------------|-----------------------|----------------|---------------|---|--------------------------|-------|
| 1 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 50 |
| 2 | 10 | 9 | 10 | 10 | 10 | 49 |
| 3 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 50 |
| 4 | 9 | 10 | 9 | 9 | 8 | 45 |
| 5 | 10 | 10 | 9 | 10 | 9 | 48 |
| TO-TAL | 49 | 49 | 48 | 49 | 47 | 242 |

La tabla 8 contiene la valoración del criterio de los expertos.

Resultado de la suma de criterios entre la cantidad de criterio: 242

Valor de la propuesta: Es igual a la suma de los criterios entre la cantidad de criterios: $242/30 = 8.06$

8.06 es la media ponderada de todos los criterios vertidos por los expertos.

Tabla 9.

Cuadro de valoración de propuesta.

| No. | Rangos de resultados | Valoración del resultado |
|-----|-------------------------|-----------------------------|
| 1 | Evaluación inferior a 5 | La propuesta se desecha |
| 2 | Evaluación de 5 a 6.9 | La propuesta debe mejorarse |
| 3 | Evaluación de 7 a 8.5 | La propuesta es consistente |
| 4 | Evaluación de 8.5 a 10 | La propuesta es óptima |

Fuente: Hernández et al. (2023).

La propuesta es óptima Del análisis comparativo de los resultados obtenidos (Tabla 9) y la escala de valores se determina que la propuesta alcanza un nivel óptimo. Por lo que es factible la modificación propuesta y a partir de su consistencia evaluar su implementación.

Conclusiones

En el estudio se propuso modificar el artículo 708 y la incorporación de un nuevo artículo, en el Código Orgánico Integral Penal del Ecuador, para establecer criterios de calificación y cuantificación unificados a todas las personas privadas de libertad cuyos delitos y penas de acuerdo a la norma y cumplimiento de porcentaje les permita acceder a un beneficio penitenciario, es decir a cumplir parte de su pena bajo reglas de rehabilitación y reinserción demostrables y controladas, así también que el proceso administrativo que termina con una resolución judicial, tenga plazos claros, determinados, cuyo incumplimiento genere sanciones, conllevando a la vulneración de derechos. En la actualidad las calificaciones del plan individualizado si rigen a través de resoluciones muchas de ellas extemporáneas; así como el simple proceso de implementación de beneficio puede tardar hasta un año para obtener un informe de verificación por parte de la Comisión, generando un evidente retraso procesal.

El resultado de la validación de la propuesta de modificación por parte de expertos en derecho procesal penal y garantías penitenciarias. La consulta está basada en pautas académicas y profesionales, corroborando que la modificación propuesta es una medida y acción eficaz para enfrentar la problemática detectada en la investigación, lo que sugiere su adopción e implementación como una solución adecuada en el campo legal y jurídico.

Los hallazgos de la investigación resaltan la necesidad obligatoria de una modificación normativa para abordar la Insuficiencia normativa procesal para la implementación, desarrollo y resolución de beneficios penitenciarios en el Ecuador, por cuanto la ausencia de normas específicas genera una serie de problemas tanto en el ámbito jurídico como en la sociedad, contribuyendo a una de las mayores problemáticas que afronta el país, como lo es el hacinamiento de la población carcelaria que compromete la seguridad del sistema penitenciario.

Sin embargo, la propuesta de modificación, validada por expertos en derecho procesal penal y garantías penitenciarias, ofrece un enfoque claro y viable para abordar esta problemática, estableciendo métodos de calificación y plazos de obligatorio cumplimiento para el acceso a cambios de régimen. En conjunto, estos hallazgos respaldan la implementación de la modificación propuesta como una medida efectiva y necesaria para mejorar el marco legal en este aspecto crucial del derecho de familia y así evitar la limitación que en la actualidad existe en la ley civil.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Ciudad Alfaro, Montecristi, Ecuador: Quito, Ecuador : Imprenta del Gobierno.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2016). Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. s.c: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2022). PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD. OAS Cataloging-in-Publication Data. Obtenido de El Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos.
- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos. (2021). REPORTE DE VISITAS DE VERIFICACIÓN DEL CDH POR LA MASACRE EN LA PENITENCIARÍA DEL LITORAL. Guayaquil: Rosa luxemburg stiftung.
- Haro-Lara, A. T. (2020). Régimen semiabierto en el sistema penitenciario ecuatoriano. Revista Científica y Arbitrada de Ciencias Sociales y Trabajo Social.
- Jumbo, J. C. (2011). INSUFICIENCIA NORMATIVA DEL CÓDIGO PENAL PARA JUZGAR A QUIENES UTILIZAN LA EXTORSIÓN DENTRO DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS ATENTANDO CONTRA LA VIDA DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. Repositorio digital de la Universidad Nacional de Loja, 23.
- Lazo, J. E. (2023). La realidad penitenciaria en el Ecuador, sobrevivencia, descarte social de seres humanos o rehabilitación integral. Revista Foro, 87-105.
- Malla, J. P. (2024). El sistema penitenciario ecuatoriano. Sin luz al final del túnel. Revista Foro, 119-138.
- Mapelli. (2019). Algunas cuestiones relacionadas con las garantías jurídicas de los beneficios penitenciarios. Anuario de derecho penal y ciencias penales. Anuario de derecho penal y ciencias penales, LXXII, 31-54.
- Nuñez, J. (2016). La Crisis del Sistema Penitenciario del Ecuador. Programa de estudios de la ciudad Flaxo.
- Sarango, C. G., & Maldonado, L. M. (2024). Análisis del hacinamiento carcelario en Ecuador durante el periodo 2021- 2023. Digital Publisher CEIT , 519-535.
- Bolivia., A. C. (2009). Constitución Política del Estado de Bolivia. En A. C. Bolivia., Derechos sociales y económicos. (págs. 11-12). El Alto: Congreso Nacional.
- Defensoría del Pueblo. (21 de Agosto de 2023). Defensoría del Pueblo. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/primer-informe-del-mnp-bolivia-revela-que-a-2022-se-registro-un-188de-sobrepoblacion-en-centros-penitenciarios#:~:text=en%20centros%20penitenciarios-,Primer%20informe%20del%20MNP%20%2D%20Bolivia%20revela%20que%20a%20>
- Mejía, M. (19 de Octubre de 2024). Infobae. Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/colombia/2024/10/19/hacinamiento-y-violaciones-de-derechos-esto-dice-el-informe-del-magistrado-jorge-ibanez-del-hacinamiento-carcelario/>