

El incremento de los índices de criminalidad en Ecuador ¿Lo está afrontando el Estado?

The rise in crime rates in Ecuador – is the government dealing with it?

Justin Alexander Bajaña Moreira¹ (justin.bajana@upacifico.edu.ec)
(<https://orcid.org/0009-0004-2001-1193>)

Aaron Ezequiel Lazo Herrera² (aaron.lazo@upacifico.edu.ec) (<https://orcid.org/0009-0005-0834-0725>)

Carlos Andrés Espinoza Méndez³ (carlos.espinoza@upacifico.edu.ec)
(<https://orcid.org/0009-0002-8197-9881>)

Lilián Patricia Pinos Mora⁴ (lilian.pinos@upacifico.edu.ec) (<https://orcid.org/0009-0006-1903-0922>)

Resumen

En los últimos dos años, el Ecuador ha experimentado un incremento significativo en los índices de criminalidad, evidenciado en el aumento de homicidios, extorsiones y la consolidación de organizaciones delictivas. El presente estudio tiene como objetivo general: Describir de forma crítica, los aciertos y desaciertos del Estado ecuatoriano en el enfrentamiento del fenómeno de la criminalidad organizada. La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, utilizando los métodos analítico-sintético, exegético e inductivo, los cuales permiten examinar la normativa vigente, analizar datos estadísticos oficiales y revisar literatura científica especializada para comprender el alcance de las políticas criminales implementadas. A partir del análisis realizado, se evidencian limitaciones estructurales e institucionales que inciden en la eficacia de la respuesta estatal. Se determina que las medidas adoptadas muestran avances parciales, que no logran consolidar una estrategia integral para enfrentar de manera sostenida y efectiva, el incremento de la criminalidad.

Palabras clave: política criminal, criminalidad, seguridad pública, políticas públicas, Estado ecuatoriano.

¹ Estudiante e Investigador de segundo semestre de la carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia. Universidad del Pacífico. Guayaquil, Guayas, Ecuador.

² Estudiante e Investigador de segundo semestre de la carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia. Universidad del Pacífico. Guayaquil, Guayas, Ecuador.

³ Estudiante e Investigador de segundo semestre de la carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia. Universidad del Pacífico. Guayaquil, Guayas, Ecuador.

⁴ Doctora en Odontología. Doctora en Jurisprudencia. Doctora en Gestión y Salud Ambiental. Doctora en Ingeniería Mecánica. Máster en Metodología de la Investigación en Ciencias de la Salud. Licenciado en Ciencias Sociales Políticas y Económicas. Abogada. Docente-Investigadora. Decana de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas de la Universidad del Pacífico. Guayaquil, Guayas, Ecuador.

Abstract

In the last two years, Ecuador has experienced a significant increase in crime rates, reflected in the rise of homicides, extortions, and the strengthening of criminal organizations. The main objective of this study is to critically describe the successes and failures of the Ecuadorian State in tackling the phenomenon of organized crime. The research is conducted with a qualitative approach, using analytical-synthetic, exegetical, and inductive methods, which allow for examining current regulations, analyzing official statistical data, and reviewing specialized scientific literature to understand the scope of the criminal policies implemented. From the analysis carried out, structural and institutional limitations that affect the effectiveness of the state's response are evident. It is determined that the measures taken show partial progress, which does not manage to consolidate a comprehensive strategy to effectively and sustainably address the increase in crime.

Key words: criminal policy, crime, public security, public policies, Ecuadorian State.

Introducción

En los últimos años, el Ecuador ha experimentado un incremento significativo en los índices de criminalidad, particularmente, en la comisión de delitos violentos como homicidios, robos y extorsiones, lo que ha generado una creciente sensación de inseguridad en la población. Este fenómeno no solo constituye un problema social que afecta la convivencia pacífica, sino también un desafío jurídico relevante, en la medida en que compromete la obligación del Estado de garantizar la seguridad ciudadana y la protección efectiva de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

En este contexto, el Ecuador ha pasado de ser considerado un país relativamente seguro dentro de la región a convertirse en un escenario caracterizado por elevados niveles de homicidios, extorsiones, sicariato y delitos vinculados a organizaciones criminales transnacionales. Esta situación ha puesto en evidencia serias limitaciones en la capacidad del Estado para cumplir una de sus funciones esenciales: la garantía de la seguridad ciudadana. Asimismo, la percepción generalizada de inseguridad y la desconfianza de la población respecto de las instituciones encargadas de la prevención y represión del delito evidencian la existencia de una crisis estructural en materia de política criminal.

Atento a lo anterior, la presente investigación tiene como propósito responder a la siguiente pregunta científica: en qué medida han resultado eficaces las políticas criminales ejecutadas por el Estado ecuatoriano para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana, atendiendo al incremento de los índices de criminalidad para el período que se estudia.

La finalidad general del estudio radica en efectuar una crítica descriptiva a partir de los aciertos y errores del Estado ecuatoriano en el enfrentamiento al incremento de la criminalidad que viene aconteciendo en los últimos dos años. En términos específicos, se plantea el siguiente análisis: examinar la política criminal como ciencia autónoma a

la par que coadyuvante del Derecho Penal; evaluar los índices delictivos en el Ecuador en el periodo mencionado; y determinar cuáles han sido las políticas criminales que ha asumido el Estado, ponderando los niveles de eficacia alcanzados.

El trabajo de investigación se lleva a cabo a partir del enfoque cualitativo. Para Hernández *et al.* (2014): Debe incluir esta cita en el listado final

El enfoque cualitativo pretende comprender con profundidad los fenómenos sociales a partir del análisis interpretativo de su contexto y significados de estos fenómenos sociales. En el campo jurídico este enfoque adecuado, ya que la política criminal necesita analizar normas, decisiones estatales y procesos sociales siguiendo una crítica e interpretación mucho más allá de la meramente estadística. (p.22)

Con una visión que responde a un enfoque cualitativo, que tiene como doble finalidad la crítica y el análisis interpretativo de los índices de criminalidad en el Ecuador, así como el de las políticas criminales adoptadas por el Estado desde hace dos años.

Respecto a los procedimientos investigativos utilizados, se hace uso el método analítico-sintético, el cual, según Bernal (2010), “permite descomponer el fenómeno en los elementos que le dan forma y volver a integrarlos en una forma global” (p. 60). También se aplica el método exegético o el método dogmático, propio de la investigación jurídica, que consiste en la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico vigente a partir de la normativa, especialmente cuando se trata de disposiciones constitucionales y penales relacionadas con la seguridad pública. Por último, se utiliza el método inductivo, el cual permite tomar como referencia el análisis de los datos estadísticos oficiales relativos a la criminalidad para llegar a las conclusiones generales sobre la eficacia de las políticas.

Estos métodos son, por tanto, idóneos para llevar a cabo el desarrollo del estudio, ya que permiten poner el análisis normativo y doctrinal en relación con la realidad empírica y constituyen una forma de comprender de forma holística el fenómeno delictivo y la respuesta del Estado ante el mismo.

En cuanto a los métodos científicos empleados, se utiliza el método analítico-sintético, que consiste en aislar el fenómeno del objeto de estudio para reconocer sus elementos estructurales (causas, manifestaciones y consecuencias) y posteriormente, integrarlos en una visión general. También el método exegético o dogmático, propio del ámbito de la investigación jurídica, mediante la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico vigente, así como, de las normas constitucionales y penales relacionadas con la seguridad ciudadana. Finalmente, se utiliza el método inductivo, a través del análisis de los datos estadísticos oficiales sobre criminalidad, con la finalidad de formular conclusiones generales sobre la eficacia de las políticas puestas en práctica.

La técnica que se utiliza es la revisión documental de fuentes normativas, doctrinales y estadísticas oficiales.

Desarrollo

Política criminal: Una ciencia autónoma y coadyuvante al Derecho Penal, desde sus conceptos, métodos y características

La política criminal se desarrolla como una disciplina científica del Derecho Penal, pero con autonomía conceptual, metodológica y funcional. Su desarrollo es también consecuencia de la necesidad de racionalizar el ejercicio del poder punitivo del Estado, evitando que este tenga lugar de manera arbitraria, desproporcionada o meramente represiva. Al interior del Estado constitucional vigente, la política criminal no sólo da lugar a la creación de normas, sino que también analiza críticamente los fines, límites y efectos del castigo.

La política criminal es entendida doctrinalmente como el conjunto de estrategias, decisiones y pautas que adopta el propio Estado para prevenir, controlar y responder frente a la criminalidad (UNODC, 2024). Sin embargo, la política criminal va más allá del ámbito estrictamente punitivo. En efecto, la política criminal también incluye políticas públicas de carácter social, económico e institucional dirigidas a intervenir sobre los factores estructurales y que inciden en la producción del delito. En este sentido, se puede afirmar que la política criminal no es solo la reacción frente al acontecimiento ya consumado, sino que también incluye mecanismos de prevención social, situacional e institucional.

Visto desde el plano dogmático, el Derecho Penal describe las conductas prohibidas y determina las consecuencias jurídicas que hay que dar a las mismas, y la política criminal es la que establece los criterios que guían la elaboración legislativa, la interpretación judicial y la práctica de las normas penales. En consecuencia, la política criminal, sino que se presenta como una disciplina crítica que analiza la legitimidad, la necesidad y la eficacia de las decisiones punitivas adoptadas por el Estado.

Desde esta orientación, Roxin sostiene que la política criminal puede cumplir la función de conexión entre la criminología y el Derecho Penal, al articular la experiencia empírica en relación con las causas del delito y la construcción normativa de las respuestas jurídicas (Roxin, 2000). Partiendo de esta concepción garantista, la política criminal debe de funcionar como un límite y como una guía del poder punitivo, el cual, de esta forma, no se desbordará y, a la vez, se garantizan los principios de la Constitución.

La misma se expresa también en su dimensión metodológica. La política criminal opta por un método interdisciplinario, que combina variables jurídicas, sociológicas, económicas y estadísticas; así, incluye el análisis empírico de la realidad delictiva, el seguimiento de tendencias criminológicas y la evaluación de la eficacia de las políticas aplicadas. Entre la doctrina más reciente se ha comenzado a considerar un elemento importante: la evaluación basada en evidencia, es decir, la exigencia de justificar las decisiones criminales basándose en datos y estudios de carácter empírico (Welsh & Farrington, 2018).

La incorporación de medios técnicos de medida del impacto es fundamental en circunstancias de crisis en la seguridad. La evaluación cíclica de las medidas adoptadas, nos informa si estas están alcanzando los objetivos propuestos o si, por el contrario, deben ser modificadas. Sin un sistema de indicadores que pueda ser verificado y sin superar una determinada metodología, la política criminal tiene el riesgo de ser una reacción a situaciones que son coyunturales antes que diagnósticos técnicos sólidos. Las políticas públicas de carácter punitivo deben basarse en bases empíricas que puedan ser contrastadas y no fundamentarse simplemente en interpretaciones sociales o demandas de corto plazo.

En igual sentido, la política criminal actual se concreta bajo el paradigma del constitucionalismo de derechos. En el caso ecuatoriano, el artículo 1 de la Constitución establece al país como un Estado constitucional de derechos y de justicia, lo que implica que toda decisión punitiva debe someterse a los principios de legalidad, proporcionalidad, dignidad humana, mínima intervención penal y subsidiariedad. En este sentido, Silva Sánchez señala que “el Derecho Penal actúa como última ratio, ya que sólo goza de legitimidad a la hora de actuar cuando los demás mecanismos de control social no son suficientes” (Silva Sánchez, 2001, p. 31).

En el debate actual, autores recientes remarcan que la política criminal debe volcarse hacia modelos preventivos y no únicamente hacia modelos reactivos, por lo que se hace hincapié en la necesidad de poner en marcha la prevención social del delito, la rehabilitación penitenciaria y la coordinación interinstitucional, que pueden ser los ejes de una política integral en la materia, pues ese modelo sostiene que un simple aumento de las penas no constituye una respuesta estructural frente a fenómenos complejos como la criminalidad organizada.

Por lo tanto, puede afirmar que la política criminal es un medio de evaluación crítica del modo de actuación del Estado frente al fenómeno delictivo que no tiene como objeto predeterminado simplemente describir el actual estado de las normas existentes en este ámbito, sino revisar y cuestionar la relación entre el discurso oficial, la política penal que se ejecuta efectivamente, y la medida en que se cumplen los objetivos formales de esta práctica, es muy importante en el contexto de una crisis de seguridad en la que la amenaza de una expansión punitiva pide un análisis riguroso de la racionalidad y de la proporcionalidad (PNUD, 2024).

A partir de esta perspectiva, la política criminal supone una valiosa ocasión para examinar de qué manera ha actuado el Estado ecuatoriano como respuesta a la reciente explosión de los índices de criminalidad que se han venido registrando en los años recientes, siendo incluso capaz de evidenciar aquellos elementos de cierta fortuna, en contraposición con los elementos que evidencian limitaciones estructurales.

Comportamiento de los índices de criminalidad en los últimos 2 años en Ecuador, sus características, causas y consecuencias

A lo largo de los últimos dos años, Ecuador ha vivido en su entorno de la seguridad pública, una profunda transformación, la cual ha hecho posible un acelerado y sostenido crecimiento de los índices de criminalidad. El mismo que se ha puesto de manifiesto, especialmente, en el aumento de aquellos delitos de alta violencia, tales como el homicidio intencional, el sicariato, el secuestro, la extorsión y el tráfico ilícito de drogas. Con base en datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC, 2023) y reportes del Ministerio del Interior, Ecuador se ubica en las tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes entre los más altos de América Latina, lo cual demuestra un cambio significativo respecto a su situación tradicional en la región.

No puede llevarse a cabo su análisis de forma aislada y sólo desde la dimensión cuantitativa. A la mayor cantidad de delitos que se suman a la cifra ya existente se debe agregar su transformación cualitativa. Hoy la violencia tiene grados superiores de organización, sofisticación y letalidad, lo que indica la constitución de grupos delictivos con capacidad operativa, logística y financiera suficientemente importante. Pero, además, la criminalidad se aleja de los márgenes de un componente individual o disperso y presenta rasgos de criminalidad organizada, conectada, jerarquizada, con pugnas territoriales del tipo estratégico.

Del listado de causas, la que resulta más determinante es aquella donde el fortalecimiento de las organizaciones con capacidad para cooperar con las del narcotráfico internacional tiene también que ver con la condición geográfica del Ecuador (país sobre el que se desarrolla el tráfico de estas mercancías), su infraestructura portuaria y su condición de país dolarizado que garantiza la compra y validación del dinero.

Tal es así que se han generado riñas entre organizaciones criminales por el control del almacenamiento, del procesamiento y de la exportación de sustancias ilícitas, generando disputas violentas por el control de rutas, puertos y corredores logísticos estratégicos. La pelea entre organizaciones criminales ha conducido a ajustes de cuentas, a crímenes selectivos y a masacres, que han implicado directamente en el incremento de los homicidios.

En segundo lugar, la crisis del sistema penitenciario ha sido determinante. Los lugares de privación de libertad, que se conciben como espacios para la rehabilitación y la reinserción, han pasado a ser lugares para el control y coordinación de las actividades de la criminalidad. Episodios de violencia carcelaria que hacen ver que dentro de los propios establecimientos penitenciarios las organizaciones delictivas constituyen el eje de su control y de la coordinación de sus actividades, reclutando y organizándose para llevarlas a cabo y para consolidar estructuras de mando.

Esto, pone de manifiesto profundas deficiencias estructurales en los ámbitos de la gestión penitenciaria, la clasificación de internos, el control de armas y en la puesta en marcha de programas de rehabilitación. Son estas deficiencias las que debilitan uno de los pilares más importantes de la política criminal.

A estos elementos se suman factores estructurales de tipo socioeconómico. El incremento del desempleo juvenil, el aumento de la economía informal, la desigualdad persistente y la escasa cobertura de políticas públicas de carácter preventivo que facilitan el reclutamiento por parte de organizaciones criminales. La falta de oportunidades sostenibles en el acceso a la educación y al trabajo, en especial la de jóvenes de zonas periféricas de las grandes ciudades, facilita la inclusión de sus miembros a economías ilícitas como medio de subsistencia o como mecanismo de ascenso social rápido. De esta forma se cierra el círculo de la reproducción de la violencia que afecta en especial a las comunidades en situación de exclusión.

También aparecen limitaciones evidentes en la dimensión institucional. La baja capacidad investigadora, la escasa coordinación interinstitucional, los sistemas de inteligencia criminal poco robustos o sobrecargados por el aparato judicial dificultan responder a tiempo y efectivamente frente al delito. Si la probabilidad de detectar y sancionar el delito es baja, se refuerza la percepción de impunidad, afectando negativamente la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y debilitando la legitimidad del sistema de justicia penal.

El incremento en la criminalidad tiene consecuencias que van más allá de lo exclusivamente penal. Desde el ángulo social, aumenta la sensación de inseguridad y el miedo colectivo, afectando la convivencia y el tejido de la comunidad. Desde el punto de vista económico, la inestabilidad social repercute en la inversión, el comercio y, potencialmente, el turismo, generando gastos directos e indirectos que inciden en el desarrollo de la nación. Por el lado de la política, la presión social lleva a que se adopten medidas excepcionales como los estados de excepción o las reformas penales más severas, medidas que pueden tensar la línea entre la seguridad y los derechos fundamentales.

En resumen, el comportamiento reciente de los índices de criminalidad en el Ecuador no solo expresa una variación cuantitativa sino una reconfiguración estructural del fenómeno delictivo, lo que exige respuestas integrales que incorporen la prevención social, el fortalecimiento institucional, la inteligencia estratégica y la reforma penitenciaria, dentro de las normas constitucionales y el respeto absoluto a los derechos humanos.

Evaluación de las políticas criminales que ha adoptado el Estado ecuatoriano en los últimos dos años, ante el comportamiento de la criminalidad: Sus niveles de éxito

Ante el ascenso de la situación, el Estado ecuatoriano llevó a cabo diversas medidas extraordinarias y ordinarias. Resaltan, entre otras, la reiteración en la declaratoria de estados de excepción, la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna,

la reforma del Código Orgánico Integral Penal y modificaciones en la administración del sistema penitenciario. La decisión plasma una respuesta predominantemente reactiva orientada a atajar la violencia en su expansión inmediata.

Tratándose del ámbito de la modalidad constitucional, los estados de excepción se constituyen en mecanismos válidos de respuesta ante situaciones de grave conmoción interna, pero su reiteración puede llevar a tensiones con la normalidad institucional y el carácter excepcional que la Constitución les asigna. La recurrencia de esta figura del estado de excepción en la historia reciente permite concluir cuál era la alarma de la crisis en sí y de la imposibilidad de restaurar el orden por otros medios ordinarios de seguridad pública.

Al respecto de las reformas penales, parece observarse una tendencia hacia el endurecimiento de las penas, una ampliación de los tipos penales y un aumento de las facultades coercitivas. No obstante, desde la criminología contemporánea se sostiene que el aumento de la severidad de las sanciones no puede, por sí solo, dar lugar a una disminución del delito, máxime si la probabilidad de ser detectado y el riesgo de una sanción efectiva son muy bajos. La disuasión no depende únicamente de la dimensión de la pena impuesta, sino también, y en igual medida, de la certeza y rapidez de las consecuencias.

La participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública se basa en la necesidad de recuperar el control territorial de unas determinadas áreas con alta presencia de organizaciones criminales, pero, a su vez, plantea importantes dificultades a tener en cuenta. El papel institucional de las Fuerzas Armadas no es el mismo que el de la Policía Nacional y, si bien se puede justipreciar la llegada de las Fuerzas Armadas en situaciones de seguridad ciudadana, éstas deben actuar con la máxima regulación democrática, con delimitación clara de las competencias y el control judicial que de ello deriva, de manera que no se produzcan excesos o vulneraciones de derechos.

En materia de efectividad, las políticas definidas produjeron en determinados momentos la reducción coyuntural de algunos indicadores del punto de vista delictivo, así como la recuperación parcial de ciertos espacios de las ciudades. Ahora bien, los resultados alcanzados fueron efímeros. No se hizo efectiva la construcción de un eje integral y sostenido que reuniera la prevención social, el fortalecimiento institucional, la modernización del trabajo de investigación, la inteligencia criminal y la reforma estructural del sistema penitenciario.

De la misma manera, la falta de una evaluación sistemática fundamentada en evidencia hace que sea complicado medir con la precisión y el rigor exigibles el efecto que realmente tienen las medidas que se implementan.

Las políticas criminales deben estar dotadas de mecanismos de monitorización y evaluación fiables que permitan saber cuáles son eficaces y cuáles deben ser reformuladas. Sin esta evaluación continua, las respuestas que se dan desde el Estado tienen el peligro de permanecer en una dimensión reactiva y de corto plazo.

Como resultado de lo anterior, los niveles de efectividad de las políticas criminales que aquí han sido adoptadas serán solamente parciales y circunstanciales, puesto que, aunque ha dado respuesta a la urgencia del tiempo, no propuso una transformación estructural de las condiciones que propician el incremento de la criminalidad organizada. La sostenibilidad de sus resultados dependerá de la capacidad del Estado para pasar de una política criminal centrada en la contención en contexto de crisis hacia una política criminal amplia, preventiva y equilibrada con las exigencias constitucionales.

Aciertos y desaciertos del Estado ecuatoriano en el enfrentamiento de la criminalidad y el aumento de sus índices en los últimos dos años

El análisis de la actuación del Estado ecuatoriano frente al incremento de la criminalidad en los últimos dos años permite identificar tanto aciertos como desaciertos en la formulación y ejecución de la política criminal. Esta situación ha estado marcada por un contexto complejo que ha sido caracterizado por el fortalecimiento de organizaciones delictivas, el aumento de la violencia y la creciente preocupación social en entorno a la seguridad ciudadana.

Entre los aciertos se observar como principal, el propio reconocimiento formal y explícito de la gravedad de la crisis de la seguridad admitida institucionalmente, en la medida en que se trata de un paso esencial en toda política pública que permita dar la legitimación necesaria para la adopción de medidas excepcionales o fuera de lo habitual y permitir la movilización de recursos administrativos, logísticos, de presupuesto. El Estado no permaneció pasivo frente al recrudecimiento de la violencia, puso en marcha mecanismos constitucionales decididos en la adopción de decisiones urgentes, orientadas a la contención inmediata de la expansión de la criminalidad.

Igualmente, la utilización de herramientas previas en la carta constitucional, tales como los estados de excepción, manifiesta exactamente el uso de instrumentos jurídicos diseñados para situaciones de grave conmoción interna. Por más que su utilización deba ser analizada, no se puede dejar de notar que la activación de tales figuras normativas se dio en una situación excepcional que requería de respuestas rápidas ante la amenaza al orden público y a la seguridad ciudadana.

Una cuestión que se puede calificar como un acierto está dada por la introducción de reformas normativas dirigidas a reforzar la respuesta penal frente a ciertas conductas ligadas a la criminalidad organizada. Si bien, el endurecimiento de las penas no es una solución estructural, la actualización del diseño normativo permitió adecuar algunas tipificaciones a nuevas formas delictivas y aumentar herramientas procesales para la persecución del delito. A la par, se intentó robustecer la coordinación interinstitucional de las fuerzas de seguridad, del sistema judicial y de las autoridades penitenciarias, en la medida que la acción debía ser coordinada.

En ciertas circunstancias, estas medidas dieron lugar a resultados rápidos; la coyuntura tuvo consecuencias inmediatas, como una recuperación territorial parcial en

determinadas áreas estratégicas y una reducción temporal en algunos indicadores delictivos. Tales resultados muestran que una parte del Estado conserva capacidad operativa, recursos e incluso puede intervenir incluso en escenarios altamente conflictivos.

Consecuentemente, el discurso oficial comienza a abordar la criminalidad organizada como un fenómeno estructural y no solamente episódico; esto último implica un avance conceptual, ya que desplaza el abordaje tradicional de un problema que se asienta en eventos, sucesos, incidentes, etcétera, a uno que exige respuestas más integrales, que combinen seguridad, prevención y desarrollo institucional.

Sin embargo, paralelamente a estos aciertos se identifican desaciertos de considerable relevancia que impactan negativamente en la efectividad general de la política criminal asumida.

Una vez más, la estrategia mostró un sesgo innegable hacia el componente reactivo-represivo que se tradujo en un mayor uso del Derecho penal y de los mecanismos coercitivos en detrimento de los mecanismos de intervención preventiva estructural. La repetición de estados de excepción, la permanencia de fuerzas armadas en tareas de seguridad interna y el énfasis en el endurecimiento normativo indican una forma de lógica de la contención inmediata, no de la transformación profunda (OHCHR, 2024).

Este fenómeno ha sido ampliamente analizado por la doctrina penal contemporánea. Silva Sánchez (2001) señala que:

En situaciones de inseguridad, los Estados tienden a expandir el Derecho penal como respuesta rápida a una presión social que podría incrementar el endurecimiento de la respuesta normativa sin que necesariamente se logre una mejora real en la eficacia del sistema. (p.41)

Garland (2005) considera que “las sociedades modernas desarrollan la tan conocida “cultura del control”, ya que se concretan respuestas punitivas aumentadas ante el miedo colectivo al delito” (p.167).

En América Latina, esta tendencia ha sido caracterizada como una manifestación del populismo punitivo, fenómeno mediante el cual se incrementan las penas y se endurece el sistema penal como respuesta simbólica frente a la inseguridad (Zaffaroni, 2021).

En segundo lugar, la crisis penitenciaria es uno de los principales errores estructurales. La persistencia de la violencia en los centros de privación de libertad evidencia la ausencia de una reforma integral del sistema penitenciario. Sin una reorganización de la gestión penitenciaria, políticas de rehabilitación reales y control efectivo de las estructuras criminales internas, cualquier estrategia de seguridad externa es incompleta. Las cárceles no pueden seguir funcionando como lugares de reproducción del poder criminal.

Informes recientes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señalan que en diversos países de América Latina los centros penitenciarios se han

convertido en espacios donde las estructuras criminales consolidan su poder y amplían sus redes de operación (UNODC, 2024).

Esta realidad demuestra que la ausencia de reformas estructurales en el sistema carcelario no solo afecta los derechos de las personas privadas de libertad, sino que debilita la eficacia global de la política criminal.

Adicionalmente, la crisis de las prisiones no puede ser analizada solo a partir de los episodios de violencia ocurridos en los centros penitenciarios, sino que debe entenderse como una expresión estructural de debilidad institucional. Uno de los dos factores más importantes es el hacinamiento, el cual no solo deteriora las condiciones materiales de vida de las personas privadas de libertad, sino que también limita cualquier intento serio de hacerlo desde criterios de organización a partir de niveles de peligrosidad, perfil criminológico y situación procesal. Sin una adecuada distinción entre los procesados y los penados, entre los internos cercanos a organizaciones criminales y aquellos condenados por delitos comunes, el sistema penitenciario pierde capacidad de control y prevención internos.

A ello hay que añadir la consolidación formas de autogobierno delictivo al interior de los centros penitenciarios. En ausencia de una administración penitenciaria consolidada y profesionalizada, determinadas estructuras delictivas llegan a ejercer el control territorial al interior de los establecimientos, regulan las dinámicas de la población reclusa e incluso, llegan a proyectar su capacidad de control al exterior. Este tipo de socioformalización al interior de los centros penitenciarios, no solamente afecta a la seguridad interna de los mismos, sino que los convierte en auténticos espacios de coordinación operativa del crimen organizado, debilitando así la efectividad de toda la política criminal.

Igualmente, también se vislumbra una débil articulación entre política criminal y política social. La falta de programas de intervención en educación, en el empleo juvenil, en el desarrollo territorial, en el fortalecimiento comunitario, situando al Estado en una incapacidad de intervención sobre las causas estructurales del delito, hicieron ceder el lugar a la criminalidad organizada en los contextos de exclusión, desigualdad y falta de oportunidades. Por eso, una política que solamente ataque la represión carecerá de posibilidades transformadoras.

El Banco Interamericano de Desarrollo sostiene que las políticas de prevención social del delito resultan más eficaces cuando se articulan con programas sostenidos de inclusión educativa y laboral (BID, 2022).

Desde el punto de vista del desarrollo humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostiene que la prevención social del delito debe ser una serie de intervenciones sostenidas en educación, en empleo juvenil y en cohesión comunitaria, porque la violencia está necesariamente asociada a situaciones de desigualdad y a la exclusión estructural. Por esta razón, entonces, la política criminal debe articularse a

través de una política de carácter social que dé respuesta a las causas de este tipo de fenómeno delictivo (UNODC, 2024).

Otro desacierto relevante radica en la baja institucionalización de los mecanismos de evaluación a partir de la evidencia. Si no existieran sistemas metódicos de seguimiento y medición del impacto es difícil determinar con claridad qué medidas funcionarían y cuáles deberían ser reformuladas. Sin evaluación técnica, la política criminal podría refluir con base en las presiones coyunturales y con respecto a creencias sociales, en vez de con datos contrastables.

También podría considerarse como un punto débil la carencia de una estrategia de largo alcance definida. Las acciones ya ejecutadas fueron resultado de la urgencia de la situación reinante, pero no siempre fueron parte de un plan ordenado con objetivo, indicadores y plazos verificables. La ausencia de planificación estratégica bloquea la sustentabilidad de los resultados y también la actividad de autoafirmación de una política criminal integrada.

A raíz de lo anterior, el balance general exhibe una dualidad: por un lado, el Estado ecuatoriano demostró capacidad de respuesta y voluntad de intervención frente a la crisis; por otro, no logró avanzar con la misma intensidad hacia la construcción de una política criminal que sea integral y que esté debidamente constitucionalizada. Se actuó con rapidez en la contingencia, pero queda como tarea pendiente el pasar hacia un modelo preventivo, estructural y al que haya sido previamente examinado.

Una política criminal realmente integral requiere que se combinen la contención inmediata para poder continuar y la transformación estructural; necesita que se articule la seguridad pública con políticas sociales, que se refuerce el sistema penitenciario, que se actualicen las investigaciones criminales, etc. Solo así se puede conseguir una respuesta sostenible ante el fenómeno de la criminalidad y solo así se podrá reducir de forma estable los índices de criminalidad.

En un Estado constitucional, el poder punitivo debe ejercerse dentro de límites estrictos que garanticen derechos fundamentales (Ferrajoli, 2020).

La seguridad ciudadana, en perspectiva constitucional, trasciende el mero control del delito, erigiéndose como garantía de derechos. En su artículo 3 la Constitución de la República del Ecuador otorga al Estado el deber primordial de garantizar, sin discriminación alguna, el goce efectivo de los derechos humanos (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

En consecuencia, la política criminal debe ser diseñada dentro del justo equilibrio entre seguridad y derechos fundamentales, evitando que la excepcionalidad se convierta en regla. La política criminal del Estado democrático debe estar diseñada a partir de estrategias, planificaciones, evaluaciones constantes y de la existencia de coordinación interinstitucional, pues estos elementos son imprescindibles para hacer frente a fenómenos complejos como la criminalidad organizada transnacional.

Conclusiones

A partir del análisis teórico desarrollado, se deduce que la política criminal es una ciencia autónoma y crítica del Derecho Penal, que tiene como función guiar, explicar y racionalizar el ejercicio del poder punitivo Estado dentro de los límites constitucionales. No se limita a una mera legitimación de la sanción, sino que se ocupa de la necesidad, proporcionalidad y eficacia de los actos tomados frente al hecho delictivo. Así, el correcto ejercicio de la política criminal es básico para evitar desbordamientos irracionales del Derecho Penal y es la que puede asegurar que la seguridad pública sea garantizada sin que se afecten los derechos fundamentales que el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce.

El hecho de investigar el comportamiento de los índices de criminalidad de Ecuador, especialmente en los últimos dos años, dejó ver no una variación cuantitativa de delitos, sino una modificación estructural del mismo fenómeno de la criminalidad. La consolidación de la organización criminal, el incremento de la violencia letal, así como la disputa por el control territorial evidencian el hecho de que la problemática de la seguridad está en función de otros factores más institucionales, penitenciarios y/o socioeconómicos. Por tal motivo, la criminalidad de hoy en día tiene que ser interpretada no como un fenómeno aislado o coyuntural, sino como la finalización de una estructura que necesita dar como respuesta ante un tipo de dinámica proscrita de maneras amplias y sostenidas.

Finalmente, en relación con las políticas criminales que ha adoptado el Estado ecuatoriano, se establece que las mismas cuentan con capacidad de reaccionar frente a la exigencia de la crisis, pero fundamentalmente desde las formas de adoptar medidas extraordinarias y de reformas normativas que se orienten a reforzar la respuesta penal; que los resultados, en su mayoría, han sido parciales y temporales y donde ha predominado un enfoque reactivo-represivo que ha fracasado en el intento de llevar a cabo una reforma estructural del sistema penitenciario, en donde existe poca articulación con las políticas sociales preventivas y escasa institucionalización de mecanismos de evaluación de la aplicación con base en evidencia. Así, el reto que queda es el de consolidar una política criminal integral, preventiva y con carácter constitucional, que articule la contención inmediata con la transformación del fenómeno delictivo.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Constituyente del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
Registro Oficial No. 449.
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2022). *Prevención de la violencia y el delito en América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/es/prevencion-de-la-violencia-y-el-delito-en-america-latina-y-el-caribe>

- Bernal Torres, C. A. (2010). *Metodología de la investigación: Administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (3ª ed.). Pearson Educación. <https://es.scribd.com/document/575189592/Tomado-Bernal-Cesar-A-2010-Metodologia-de-la-Investigacion-Tercera-edicion-Pearson-Educacion-Colombia-PDF-Descargar-libre>
- Ferrajoli, L. (2020). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (ed. actualizada). Trotta. <https://www.trotta.es/libros/derecho-y-razon/9788498791996/>
- Garland, D. (2005). *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa. <https://gedisa.com/producto/la-cultura-del-control/>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill. <https://www.esup.edu.pe/wpcontent/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptistametodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%2006ta%20ed.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2023). *Estadísticas de seguridad y muertes violentas en Ecuador*. <https://www.ecuavisa.com/seguridad/el-inec-pide-ayuda-a-naciones-unidas-para-revisar-los-datos-de-muertes-violentas-y-homicidios-entre-2008-y-2023-20240912-0047.html>
- Ministerio del Interior del Ecuador (2022–2024). *Estadísticas de seguridad ciudadana*. <https://www.ministeriointerior.gob.ec/estadisticas-seguridad-ciudadana>
- Observatorio de Ecuador de Crimen Organizado (OECO, 2023). *Caracterización del crimen organizado en Ecuador*. <https://oeco.pdf.org/caracterizacion-del-crimen-organizado-en-ecuador/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, 2024). *ONU Derechos Humanos pide a Ecuador que su respuesta a la violencia sea proporcional*. <https://www.ungeneva.org/es/news-media/news/2024/01/89334/onu-derechos-humanos-pide-ecuador-que-su-respuesta-la-escalada-de>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2024). *Informe mundial sobre drogas 2024*. Naciones Unidas. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2024). *La violencia y la inseguridad como amenaza al desarrollo en América Latina y el Caribe*. <https://www.undp.org/es/ecuador/noticias/pnud-alerta-que-la-violencia-e-inseguridad-por-actividades-criminales-es-la-principal-amenaza-para-desarrollo-y-democracia-en-la>

-
- Roxin, C. (2000). *Política criminal y sistema del Derecho penal* (2.^a ed.). Civitas.
<https://www.thomsonreuters.es/es/tienda/politica-criminal-y-sistema-del-derecho->
- Silva Sánchez, J. M. (2001). *La expansión del Derecho penal: Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Civitas.
<https://www.thomsonreuters.es/es/tienda/la-expansion-del-derecho-penal.html>
- Welsh, B. C. & Farrington, D. P. (2018). *Prevención del delito: Qué funciona para niños, víctimas y lugares*. INACIPE.
<https://www.inacipe.gob.mx/publicaciones/prevencion-del-delito-que-funciona>
- Zaffaroni, E. R. (2021). *La cuestión criminal en América Latina*. Ediar.
<https://ediar.com.ar/libros/la-cuestion-criminal-en-america-latina>

Conflicto de intereses: Los autores declaran no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría: Todos los autores participaron en la concepción, ejecución, análisis y redacción del artículo.

Universidad de Las Tunas en <https://ror.org/05fj29j73>