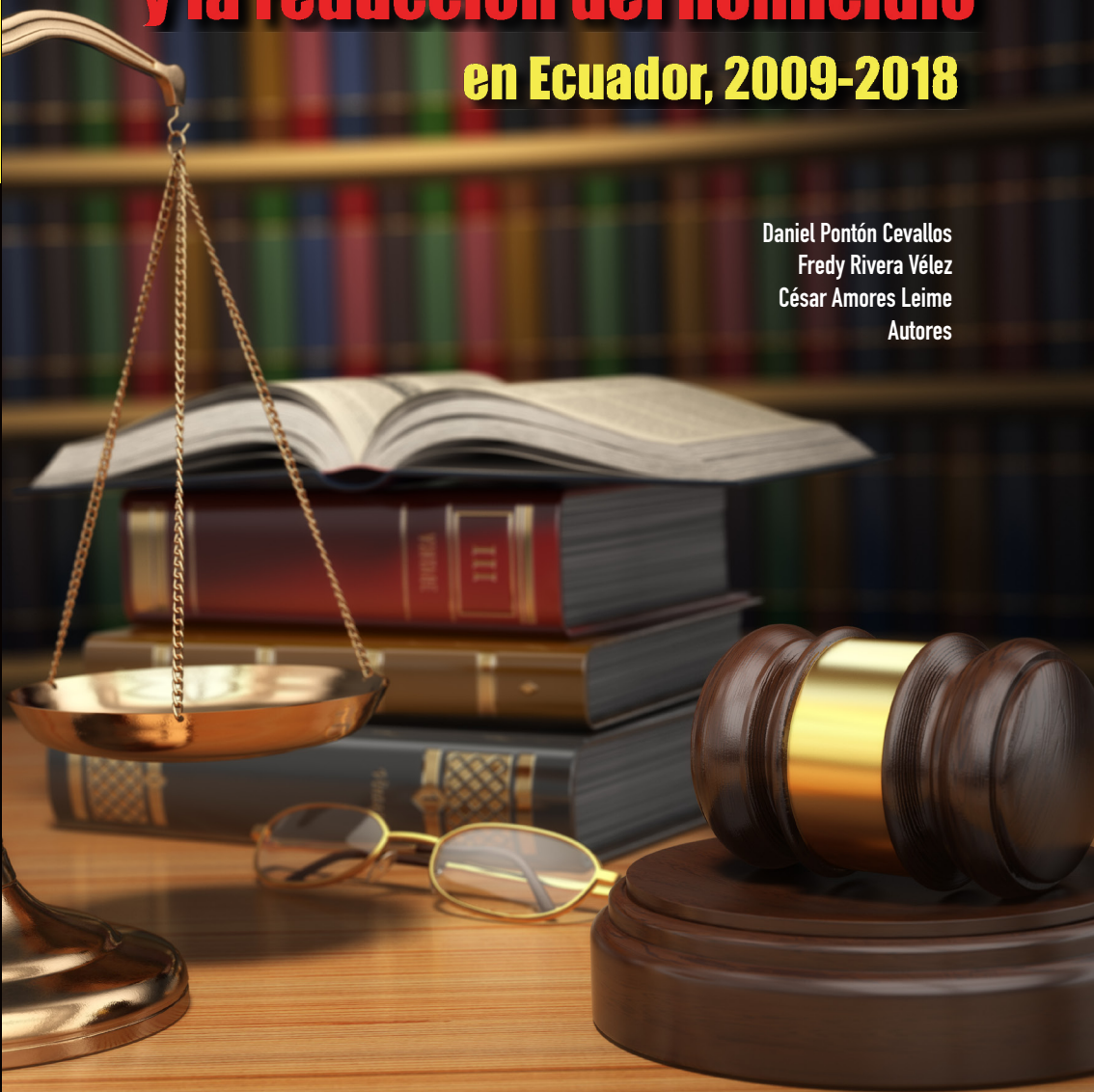




INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

El giro punitivo y la reducción del homicidio en Ecuador, 2009-2018

Daniel Pontón Cevallos
Fredy Rivera Vélez
César Amores Leime
Autores



INFORMES DE INVESTIGACIÓN

El giro punitivo y la reducción del homicidio en Ecuador, 2009-2018

Daniel Pontón Cevallos
Fredy Rivera Vélez
César Amores Leime
Autores



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

364.1529866

P817g

Pontón Cevallos, Daniel

El giro punitivo y la reducción del homicidio en Ecuador, 2009-2018 / Daniel

Pontón Cevallos, Fredy Rivera Vélez, César Amores Leime.— 1.ª Ed. — Quito:

Editorial IAEN, 2020

116 p.; 15 x 24 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-043-4

1. Homicidio-Ecuador 2. Asesinato- Ecuador 3. Delitos contra la persona-Ecuador
4. Homicidio-Política Pública 5. Justicia 6. Sistema Penitenciario 7. Seguridad
Ciudadana 8. Ecuador I. Título

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares (*peer review*) externo doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Escuela de Seguridad y Defensa

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

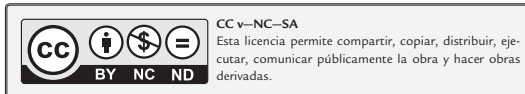
Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Natalia Salcedo

© IAEN, 2020



Índice

Sobre los autores.....	7
Agradecimientos.....	9
Resumen	11
Prólogo	13
1. Introducción.....	21
1.1 Homicidio e inseguridad ciudadana.....	23
1.2 Metodología	25
1.3 Sobre la fiabilidad de la información sobre homicidios	28
2. Política pública, castigo y control delictual	33
2.1 Teoría general del control social	35
2.2 La teoría de la disuasión y neutralización penal.....	37
3. Breve análisis situacional del homicidio en Ecuador.....	41
4. Ecuador y su política criminal 2009-2018	51
4.1 Seguridad ciudadana y el giro punitivo	51
4.2 Policía y control criminal	52
4.3 El sistema de justicia	59
4.4 Sistema penitenciario.....	63
5. Control, castigo y su incidencia sobre la reducción de homicidios	71
5.1 Cobertura institucional	72
5.2 Gestión y productividad judicial	79
5.3 El sistema penitenciario y su influencia	91
6. Conclusiones.....	97
7. Referencias bibliográficas	101
Anexos	107
Glosario	116

Sobre los autores

Daniel Pontón C.

Doctor en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Universidad Nacional del Cuyo, Argentina. Máster en Política Pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Es profesor titular y en la actualidad decano de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ha sido asesor de ministros en varias carteras de Estado, entre las que destaca: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, Ministerio Coordinador de Seguridad, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Fue director del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito. Sus áreas de trabajo e interés son: seguridad, violencia, crimen y política drogas. De igual forma, ha trabajado temas de reforma policial y políticas de seguridad ciudadana. Exeditor y actual miembro del Comité Científico Internacional de la Revista *Urvio de Flacso-Sede Ecuador*. Ha sido autor de varios libros y artículos científicos entre los que destacan: *Organized crime, police and regionalism: The transnational organized crime governance in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2016) y *Drug Trafficking and Organized Crime: UNASUR Perspectives* (Ashgate Publishing, 2013).

Fredy Rivera Vélez

Doctor en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Es profesor titular e investigador desde 1999 en Flacso-Sede Ecuador. Se desempeñó como vicerrector de Investigación de dicha sede en los períodos 2011-2012 y 2016-2018. En la actualidad es decano del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación.

También fue coordinador del posgrado en Seguridad, Política y Democracia del Instituto Nacional de Defensa (Inade) del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador. En el ámbito gubernamental, estuvo al frente de dos subsecretarías de Estado entre los años 2008 y 2010: Seguridad Interna y Coordinación Política del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Fue asesor de Asuntos Internacionales del Gabinete Ministerial de Defensa Nacional. Desde 2008 hasta 2011 presidió el Consejo Directivo de Cooperación Internacional de la República del Ecuador. Participó en la gestación del Consejo de Defensa Sudamericano de la Unasur y fue asesor-evaluador de la Escuela Nacional de Defensa de la República Argentina. En el plano editorial, es director de la Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad Urvio y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y delincuencia Organizada Relasedor. Es profesor invitado de la Universidad de Santiago de Compostela y miembro del Comité Científico del Centro de Estudios de Seguridad (Ceseg) de la misma universidad.

César Amores Leime

Matemático, magíster en Economía del Desarrollo y Dr.(c) en Demografía. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Central del Ecuador, con experiencia en investigaciones en demografía, pobreza y desigualdad, pobreza multidimensional, etnicidad. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: Amores, C., y Jara, X. (2018). Improving income protection for the elderly poor in Ecuador. *EUROMOD Working Paper Series*, EM2/18; Jara, H., Cuesta, M., Varela, M., & Amores, C. (2017). *Southmod Country Report Ecuador: Ecuamod V1.0*. Helsinki: UNU-Wider; Amores, C. (2014). Medición de la pobreza multidimensional: el caso ecuatoriano. *OPHI Research in Progress 40^a*. University of Oxford. Amores, C. (2014). *Medición de la pobreza multidimensional: resultados por etnicidad y género en el caso ecuatoriano*. ALAP. Es miembro de la Asociación Latinoamericana de Población.

Agradecimientos

LA PRESENTE INVESTIGACIÓN fue posible gracias al convenio específico de cooperación firmado entre el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador en el año 2018. Se agradece a las personas que hicieron posible este proyecto. De lado del IAEN, al entonces rector Sebastián Torres y al actual rector Fernando López Parra. De lado de la Flacso, a su rector Juan Ponce. De igual forma, un agradecimiento a la magíster Estefanía Andrade de Santiago, quien contribuyó en la gestión del proyecto. También un agradecimiento especial al doctor Mauricio Cuesta por sus contribuciones analíticas en el campo estadístico. Por último, se agradece a las instituciones que colaboraron con esta investigación permitiendo acceder a las fuentes de información y perspectivas analíticas, tales como el Ministerio del Interior (en la actualidad Ministerio de Gobierno); Policía Nacional del Ecuador, de manera específica, a la Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (Dinased); a la Fiscalía General del Estado; al Consejo Nacional de la Judicatura y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en la actualidad Servicio Nacional de Atención Integral de Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores; SNAI).

Resumen

LA REDUCCIÓN DE la tasa de homicidios en Ecuador por debajo de los 6 puntos ha sido un tema inédito. De manera comparativa, el país se ubica por debajo del promedio nacional de la década de 1980, en la que la tasa de homicidios se ubicó en 6 por cada cien mil. El descenso desde el 2009, año de mayor nivel de violencia en el país, ha sido de casi el 75 % de reducción. Por esta razón, se ha abierto la necesidad de indagar sobre los factores que ha contribuido con el mencionado proceso sistemático de reducción.

A partir del año 2009, Ecuador, de igual forma, empezó un sistemático proceso de modernización y reforma policial cuyos efectos han tenido repercusiones posteriores al sistema judicial y penal en general. La “lucha contra la impunidad”, por lo tanto, se constituyó en uno de los principales lemas del proceso de modernización y expansión del aparato punitivo del Ecuador en estos diez años. ¿Cómo ha incidido tal proceso de expansión y modernización policial y penal en esta reducción? El objetivo del presente trabajo es analizar si estas medidas fundamentadas en el control y el castigo se han constituido en un factor que ha incidido de forma directa sobre la disminución de la tasa del homicidio en Ecuador entre los años 2009 y 2018. De forma metodológica, esta investigación realiza el levantamiento de varias fuentes estadísticas policiales, judiciales y del sistema de rehabilitación social provenientes de registros institucionales para establecer relaciones estadísticas entre la capacidad de control y castigo estatal sobre el homicidio y asesinato con el descenso de la tasa de homicidios. Si bien, no se puede afirmar una relación directa ni peor aún determinista respecto a la influencia de la variable castigo sobre la reducción de la tasa de homicidios, sí se puede afirmar que en función de la evidencia encontrada, y con las limitaciones de información disponible, existen algunas relaciones importantes que es necesario destacar y analizar a profundidad. Para ello, se debe avanzar en la generación de estudios comparados y en una mejora sistemática de los sistemas de información judicial y penitenciaria.

Prólogo

DURANTE LAS ÚLTIMAS décadas, América Latina ha sido objeto de múltiples ensayos y programas de política pública relacionada con la seguridad ciudadana. No existe administración gubernamental que, de manera independiente del signo ideológico que profese, haya dejado de implementar planes y acciones de seguridad pública bajo diversas modalidades y escuelas de análisis. La inseguridad ciudadana, asumida como producto de las violencias, de la criminalidad local con sus conexiones transnacionales y el temor profundizado entre la población, afecta de forma directa al desarrollo humano y la calidad de vida de las personas.

Los niveles de criminalidad en sus distintas manifestaciones, los delitos contra el patrimonio cultural y la naturaleza, entre otros, constituyen una importante amenaza para los Estados democráticos, al punto de que se ha desarrollado una denominación específica para calificar a este tipo de problemática. Considerar al crimen organizado y sus conexiones nacionales como una amenaza híbrida implica no solo traspasar barreras conceptuales asociadas al realismo clásico, sino también incorporar factores multidimensionales de seguridad que despliegan recursos interdisciplinarios para responder a las demandas de los Gobiernos y de las instituciones democráticas.

La fenomenología del homicidio es la punta del iceberg de una trama compleja de problemáticas criminales. En las últimas dos décadas América Latina se ha visto asociada a un incremento de actividades delictivas transnacionales que han derivado en poderosas organizaciones criminales que ponen en jaque a las autoridades estatales y sus servicios de inteligencia. Aprovechando las asimetrías del proceso de globalización, las debilidades de las instituciones policiales y de justicia, asociadas en muchos casos con el recurrente factor de la corrupción, la delincuencia organizada transnacional interviene en territorios en los que existe déficit estatal, una escasa composición

social, carente de servicios y debilitada por la pobreza. En este contexto, las fronteras nacionales se convierten en objetivo preferido para desplegar las lógicas criminales y, mediante mecanismos violentos, erosionar las bases de un Estado de derecho, limitando las capacidades humanas y colectivas para el desarrollo social.

La influencia de este tipo de criminalidades es un potente detonador para el crecimiento de las violencias y los homicidios con armas de fuego en los diferentes países azotados por esta problemática; sin embargo, pocos de ellos realizan ejercicios de análisis y sobre todo políticas públicas que incorporen factores interdependientes de seguridad ciudadana a nivel bilateral o multilateral. De hecho, existe una limitada comprensión de la cooperación internacional que se reduce a declaraciones mediáticas y buenas intenciones, pero son poco proactivas las acciones de política exterior al momento de destinar recursos e intercambiar productos de inteligencia criminal.

Eso último es muy importante porque el desarrollo y la evolución de la inteligencia criminal conduce a un cambio de entendimiento y reflexión respecto de las operaciones concebidas como un fenómeno de mucho espectro que tiene múltiples aristas de explicación. Este punto de vista prioriza diferentes fuentes del conocimiento con el objetivo de lograr un mejor resultado a la hora de entender y combatir al proceso delictivo en los países participantes, y así poseer las herramientas necesarias para reducir las consecuencias que puede acarrear el crimen organizado sobre cada sociedad.

En Ecuador, y de acuerdo con el artículo 393 de la Constitución, “el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”. Esta obligación de proteger se concreta desde lo normativo en la Ley de Seguridad Pública y del Estado del año 2009, que redefine la protección a las personas y las garantías en torno al concepto de seguridad integral, en el cual la noción de seguridad ciudadana tiene un peso crucial por la atención

que ha recibido en estos años en materia de política pública. En efecto, la seguridad ciudadana fue definida, según la mencionada Ley de Seguridad Pública y del Estado, en su art. 23, como una política de Estado cuyos objetivos son la garantía de los derechos humanos, una vida libre de violencia y criminalidad, disminución de la delincuencia, protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Han pasado algunos años de esa buena intencionalidad y normativa estatal. Sin embargo, Ecuador ha coexistido con la presencia de factores facilitadores de la violencia y el delito, como el narcotráfico y el crimen organizado, que se han constituido y desarrollado en un contexto adverso para la ejecución de la política pública. Esta realidad cumple la penosa tarea y función de desprestigiar al “deber ser” que enuncia la Constitución y la ley en su obligación estatal de proteger a la población. Por tal razón, es necesario plantear una evaluación permanente de las políticas públicas que permita reflexionar en torno a lo realizado en la última década para cumplir con la normativa constitucional y, sobre todo, generar seguridad para la población que, en definitiva, es el objetivo permanente por proteger.

Debemos tener en cuenta que la globalización puso en jaque a las interpretaciones neorrealistas de la seguridad nacional y extendió el campo analítico a la presencia de nuevas amenazas provenientes de actores no estatales, entre ellos, el crimen organizado o delincuencia transfronteriza o transnacional. A la par que se cuestionó el principio de soberanía nacional y se interpeló a la tautológica fórmula “más seguridad es más desarrollo”, se introdujeron de forma paralela nociones analíticas que cuestionaron los alcances locales, en un sentido eminente, de la tradición criminológica. Al fin y al cabo, las realidades delincuenciales, los problemas convergentes y los conflictos derivados en la sociedad se desarrollan a tal velocidad que se transforman de modo constante y ralentizan los enfoques explicativos. De ahí que adoptar cambios paradigmáticos que articulen ámbitos locales, regionales, nacionales e internacionales deba ser asumido como un mecanismo necesario para mitigar amenazas y contribuir al entendimiento de la multidimensionalidad del delito en el que el homicidio es nada más que la punta visible de una trama compleja.

Tomando como referencia esta panorámica internacional, la presente investigación buscará contribuir en la evaluación de las acciones de política de control criminal adoptadas desde el año 2009 hasta el 2018. Desde una ángulo discursivo, presupuestario e institucional estas políticas se orientaron a fortalecer la capacidad de respuesta estatal frente al crimen mediante una serie de medidas de control y castigo. Control de armas, modernización policial, reforma institucional, reforma judicial, nuevos centros penitenciarios, nueva legislación penal, entre otras medidas, fueron respuestas a este tipo de misiva política. Al mismo tiempo, se anunciaba con entusiasmo la sistemática reducción del homicidio en Ecuador que para el año 2018 alcanzó el nivel de 5,8 homicidios por cada cien mil habitantes. Mediante inferencias estadísticas simples, el presente estudio analizará la relación entre la política de control adoptada y el decrecimiento del homicidio. Este ha sido un tema pendiente en los análisis académicos de los últimos años en materia de seguridad.

La contribución que se pretende hacer frente a esta pregunta deriva de una combinación que articula la experiencia de los autores, tanto en el servicio público como en el ámbito académico. La panorámica a la que se enfrenta el análisis proviene entonces de conocer la experiencia ecuatoriana desde sus internalidades y complejidades sociales. Las decisiones, acciones y proyecciones que una vez fueron ideas y candentes discusiones en la experiencia burocrática, necesitan ser evaluadas a diez años de esos modelos e implementaciones de política pública en la que el ámbito académico aparece como el espacio propicio para dicho ejercicio. En un sentido paradójico, abordar una década de análisis constituye un tiempo por demás prudencial y significativo desde el punto de vista metodológico, sin menospreciar las discusiones teóricas que se presentaron en esa complejidad de la política pública.

Más allá del particularismo de la política pública nacional y local, esta investigación busca conectar su aporte con dos premisas fundamentales que están presentes en la discusión internacional de la problemática del crimen. La primera, relacionada con la necesidad de recuperar el rol del Estado en contextos globales de alta incertidumbre y riesgo que se expresan en escenarios de mucha complejidad y

desafección. En segundo lugar, y más allá de una vuelta al neorrealismo, la premisa fundamental de esta investigación parte de un entendimiento multidimensional del problema porque apunta a fortalecer su principal variable de control: el Estado nacional. Vale recordar que recuperar el rol de rectoría institucional del Estado en los designios de la política pública fue la premisa de la carta constitucional del 2008 en Ecuador.

Daniel Pontón Cevallos

Decano

Escuela de Seguridad y Defensa

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Fredy Rivera Vélez

Coordinador

Departamento de Estudios Internacionales

y Comunicación

Flacso-Sede Ecuador

CAPÍTULO PRIMERO

1. Introducción

QUÉ SOCIEDADES HAN sido las más violentas es una de las preguntas clave de los estudios culturales antropológicos de alto espectro en el mundo contemporáneo. Pese a lo paradójico que pueda ser esta pregunta en el contexto actual, debido al crecimiento de radicalismo xenófobo y religioso, la miseria, las armas de destrucción masiva y el exterminio de ecosistemas, evitar la violencia y sus horrores se ha constituido en el eje central que le ha dado sentido a la reflexión sobre la naturaleza del proceso civilizatorio moderno tanto en el ámbito político, como cultural y económico. La utopía de una sociedad menos violenta es por excelencia una acción emancipadora fundamental del mundo contemporáneo cuyo objetivo es convertir a la humanidad en una sociedad más tolerante, civilizada y próspera.

Por ello, discutir sobre qué sociedad es menos violenta es la pregunta central de los estudios comparados a escala temporal y espacial. Aunque se puede diferir respecto a qué se valora como “violencia” (detrás de esto hay un gran debate político e ideológico), sin lugar a dudas, la violencia directa de tipo criminal recibe un tratamiento singular. En esta línea, América Latina tiene una atención primordial. Pese a las mejoras evidenciadas por la región en este nuevo milenio respecto a sus índices de desarrollo humano (evidenciado en indicadores de pobreza, salud, educación y acceso a servicios básicos (PNUD, 2013)), la violencia criminal se ha constituido en un lastre que atenta contra las posibilidades propias de desarrollo de la región. América Latina enfrenta la deshonrosa etiqueta de ser considerada la región más violenta del planeta, producto de sus elevadas tasas de homicidios. Por lo tanto, se hace necesario focalizar la atención sobre experiencias que hayan apuntado a corregir este problema.

En tal sentido, Ecuador ha vivido un fenómeno sin precedentes en los últimos años a escala regional en términos de seguridad. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, indicador más usado

para medir la incidencia de la violencia y la inseguridad en el territorio a nivel comparado, mostró un decrecimiento de más de casi 13 puntos desde el año 2009. Según el Ministerio de Gobierno (2019), el 2009 fue el año cúspide del ascenso de la tasa de homicidios en Ecuador desde el año 1980, ubicándose de forma peligrosa en la ventana de una situación incontrolada de la violencia tal cual lo han vivido otros países de Norte, Centro y Suramérica. Pese a ello, a partir del año en mención existió un marcado decrecimiento que se ha venido sosteniendo hasta el año 2018.

En 2018 Ecuador presentó una tasa de 5,8 homicidios por cada cien mil habitantes, casi tres puntos por debajo del estándar establecido por la Organización Mundial de la Salud como el umbral para considerar a la violencia como epidémica en una sociedad (8 por cada cien mil) (Barrios, 2009, p. 132). Esta tasa es la más baja registrada desde el año 1980 (Ministerio de Gobierno, 2019). En tal contexto, Ecuador se ubica entre uno de los países menos violentos de la región, lo cual le ha llevado al país a tener un reconocimiento especial internacional y a ser catalogado como una de las experiencias a seguir en materia de políticas públicas (*El Universal*, 2019).

Ahora bien, hace diez años Ecuador empezó un progresivo proceso de reforma y modernización del sector de su aparato punitivo, lo que implicó altas inversiones de recursos públicos para fortalecer la respuesta estatal frente a la inseguridad. Mediante estas inversiones se realizaron transformaciones legales, organizacionales, tecnológicas y operativas de los sectores mencionados para mejorar el control y reducir la impunidad ante el incremento del delito. Estas medidas fueron reconocidas por las autoridades gubernamentales en más de una ocasión como la causa fundamental de la reducción de los homicidios. Pero, ¿se puede relacionar la disminución del homicidio en Ecuador con el mencionado fortalecimiento del aparato represivo del Estado en el país? El objetivo de este trabajo es analizar si tales medidas fundamentadas en el control y el castigo se han constituido en un factor que ha incidido de forma directa en la disminución de la tasa del homicidio en Ecuador entre los años 2009 y 2018.

1.1 Homicidio e inseguridad ciudadana

La inseguridad ciudadana se ha posicionado como una de las principales demandas en la región. La importancia de esta temática ha estado incluso por encima de otro tipo de prioridades vitales, como el empleo, los servicios básicos, etc. (Corporación Latinobarómetro, 2012). Por tal razón, los diferentes Gobiernos han puesto un especial énfasis en diseñar políticas destinadas a disminuir o controlar este fenómeno que atenta contra el desarrollo, la calidad de la democracia y el buen vivir de las sociedades. Si bien, el fenómeno de la inseguridad es producto de múltiples factores, tanto objetivos como subjetivos, gran parte de este problema, sin lugar a dudas, está asociado con el crecimiento de los niveles de violencia, el despojo criminal y el sentimiento de temor e indefensión frente a los embates de la criminalidad (PNUD, 2014; CAF, 2014).

Producto de ello, se forjó la necesidad de generar sistemas de información estadística apropiada para fortalecer el proceso de toma de decisiones en política pública para el control de este problema social y sus efectos directos e indirectos en la población. Dicho sistema por lo general se alimenta del aporte de varias fuentes institucionales (primarias y secundarias), productoras de información, entre las que destacan: las denuncias ciudadanas, llamadas de emergencia, partes policiales y demás registros institucionales provenientes de las policías, fiscalías, sistemas de justicia, centrales de atención de llamadas (PNUD, 2014). Sin embargo, el gran problema que enfrentan estas fuentes es que no siempre representan a la generalidad de los hechos, produciéndose así una gran “cifra negra” de subregistro que oculta la verdadera incidencia del fenómeno delictivo en la población.¹

Un indicador importante que ha prevalecido por sus condiciones objetivas para medir la incidencia de la criminalidad en la sociedad es la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (OMS, 2000;

1 Para ello, se han creado en varios países encuestas especializadas de victimización que busca dar cuenta del volumen total de eventos delictivos y violentos en la sociedad (Lea y Young, 1993). El problema de este instrumento es que se registra con representatividad significativa solo los delitos de mayor frecuencia y se quedan invisibilizados delitos u hechos de violencia de menor ocurrencia, pero que aportan o inciden de enorme manera en la inseguridad ciudadana y su escalamiento como problema social.

UNODC, 2019). Su metodología de recolección no se basa en denuncias, sino en la contabilización de cadáveres, lo que hace de esta una forma más confiable de medir la inseguridad ciudadana y establecer así comparaciones temporales y espaciales. Dos fuentes alimentan la generación de estadísticas de homicidio a escala mundial, ambas no coincidentes de manera necesaria en sus valoraciones:² las estadísticas de homicidios de fuentes judiciales y las estadísticas de homicidios provenientes de datos de mortalidad por tipo de causa de la salud pública (UNODC, 2019).³

En función de la tasa de homicidios, se ha determinado que en la actualidad Latinoamérica es considerada la región más violenta del mundo a nivel comparado por encima incluso de la región subsahariana (UNODC, 2019). Los niveles de violencia de esta región son superiores más de cuatro veces al promedio mundial, lo cual demuestra la incidencia real del problema. El fenómeno ha alcanzado tal gravedad que el 86 % de las cincuenta ciudades más violentas del mundo se encuentra en América Latina (InSight Crime, 2017). El homicidio se concentra con mayor fuerza en la población masculina, de entre los 15 y 49 años, siendo el homicidio la principal causa de muerte para este grupo poblacional, muy por encima incluso de otras causas, como los accidentes de tránsito, enfermedades cardiovasculares y la diabetes (estas son las principales causas de muerte en edades mayores).

En la región existen contadas excepciones que evidencian tal nivel de descenso en los homicidios. Un ejemplo de ello es Colombia, que desde la década de 1990 hasta la actualidad ha logrado disminuir su tasa de homicidios en casi tres veces su valor; sin embargo, los niveles de violencia homicida en América Latina se han mostrado más bien con niveles estables y con tendencia al alza en la última década (Organización de Estados Americanos, 2017; Igarapé Institute,

2 Por ejemplo, los datos provenientes de fuentes judiciales excluyen muchas veces información sobre homicidios no intencionales de naturales culposa y no dolosa.

3 Los homicidios son considerados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) dentro de la categoría de muerte violenta. Las muertes violentas se dividen en dos categorías: intencionales (homicidios, muertes en conflictos bélicos y suicidios) y no intencionales (muertes accidentales y accidentes de tránsito) (OPS/OMS, 2002).

2019). En dicho contexto, Ecuador se ubica como uno de los países menos violentos de la región, por encima solo de Chile y 10 puntos por debajo del promedio regional en general (InSight Crime, 2018). Por tal razón, el descenso de la tasa de homicidios en Ecuador cobra relevancia en un contexto complejo.

1.2 Metodología

La pregunta central de este trabajo se inscribe en una tradición de lo más antigua en las ciencias penales y criminológicas. Desde pensadores como Beccaria y Bentham, los esfuerzos por demostrar la utilidad de la pena y el castigo sobre el delito son casi tan antiguos como el nacimiento de la racionalidad penal moderna (Pires, 1988). Pero lejos de querer hacer inferencias generalizadoras a otros contextos y tipos de delitos, la justificación de querer analizar el impacto o influencia de variables punitivas sobre el comportamiento de una serie estadística delictiva se justifica en función de algunas particularidades del caso ecuatoriano.

Un primer aspecto se relaciona con el problema de la serie estadística del comportamiento de la tasa de homicidios en el tiempo. El año 2009 fue el de mayor crecimiento del homicidio desde la década de 1980 (Ministerio del Interior, 2018). A partir de eso, empieza a evidenciarse un decrecimiento sostenido y considerable de los niveles de homicidios que ha generado varias interrogantes en la comunidad política internacional y local, así como en la opinión pública. En términos concretos, Ecuador había logrado una reducción importante de su principal indicador de inseguridad, sin que se pudiera saber las causas o factores asociados de forma directa con este hecho.

Varias son las hipótesis que se han constituido alrededor de este tema, pero sin lugar a dudas, el peso presupuestario invertido por el Gobierno anterior en control y castigo, como estrategia contra el problema de la criminalidad, es una razón de peso que justifica la evaluación de estas variables; lo cual no quiere decir que exista un peso ideológico conservador predeterminado en la selección de las variables punitivas en la evaluación. Como es conocido, la variable punitiva ha sido promovida de forma amplia por la esfera conservadora en

contextos de alta criminalidad, bajo la lógica de “comprender menos y castigar más” (Mathews, 2015); es decir, el castigo se distingue por tener un peso mayor en la simbología de “lo moral” más que en “lo utilitario” (Garland, 1999).⁴ Producto de lo señalado, como es conocido, la criminología crítica o radical se ha vuelto reacia en comprender y dar valor al peso punitivo y su capacidad de control del crimen. Sin embargo, el punto de partida de este trabajo se sustenta en una filosofía más pragmática que busca comprender “qué funciona y qué no funciona” en el control del crimen (Mathews, 2015).

La presente investigación, por tanto, se inscribe en la tradición del denominado realismo crítico (llamado también realismo de izquierda), que ubica al crimen como un tema central en las agendas gubernamentales debido a su impacto en la agenda social de un país (Lea y Young, 2001). Esta situación implica retomar la discusión sobre el peso de la punitivo sobre su capacidad de controlar el crimen. Después de todo, el recurso punitivo ha sido una variable a disposición de los Gobiernos para controlar el delito con mayor o menor severidad, sin importar muchas veces el tinte ideológico sobre el que se sientan. Esto no implica, bajo ningún punto, negar la crítica social hacia los factores estructurales que promueven el homicidio ni negar el aporte de otras variables no punitivas sobre la reducción de los índices criminales como, por ejemplo, la política de control de armas, el control de alcohol y el trabajo social con grupos violentos. De modo consecuente, la reflexión sobre el castigo se vuelve más utilitaria que emocional con la finalidad de evitar los excesos del hiperpunitivismo.

Volviendo al Ecuador, más allá del peso de las inversiones realizadas en control y castigo, también se constituye en un factor importante la transformación cualitativa de la política criminal del país. Desde el año 2010, la cultura institucional del *managment* mediante la adopción del cuadro de mando integral de la policía (Compstat) puso al accionar policial en el centro de la política criminal (Pontón

4 Las ideas de Rushe y Kirchheimer en 1968 (citado por Garland, 2007) sobre “pena y estructura social” han sido importantes en esta materia y sugieren entender la reacción o castigo frente al delito en el marco de relaciones económicas y políticas subyacentes de alto espectro que determinan la política criminal por fuera de su valor instrumental; en otras palabras, como una “relación de poder” dentro de las relaciones de clase.

y Rivera, 2016). Esta especie de Estado policial, en palabras de Paladines (2016), sobre todo a partir de los acontecimientos del 30 de septiembre del 2010, fue el detonante de una serie de transformaciones en el sistema de justicia que, bajo la lógica de la productividad “eficiente” institucional, ha generado una escalada punitiva sin precedentes en Ecuador hasta el 2018 (Ávila, 2018). La actual “crisis penitenciaria” (hacinamiento, violencia) evidenciada en el año 2019 toma asidero, sin lugar a dudas, en esta transformación (Pelagatos, 2019). No obstante, más allá de poner las cosas en “blanco y negro,” vale la pena preguntarse si a pesar de estos efectos directos e indirectos de la mencionada política, esta escalada punitiva ha tenido algún efecto sobre la reducción del homicidio en Ecuador en el período 2009-2018.

En un principio, el corte temporal de esta investigación está focalizado entre los años 2009 y 2017, que corresponde por entero al período presidencial del correísmo. Dado que la tendencia se ha mostrado a la baja hasta el 2018, se incluyó este año para evaluar los efectos de la política criminal en un período de tiempo mayor, aunque en términos políticos (desde mayo de 2017) se dio paso a un cambio de Gobierno que ha buscado desmarcarse de la orientación política del régimen anterior. Un asunto por considerar en esta extensión temporal del estudio es que el modelo institucional de la política criminal se mantuvo inalterable hasta diciembre de 2018.⁵

Esta investigación da un peso sustancial al enfoque cuantitativo. La variable dependiente del presente estudio se construye en función de la estadística institucional de homicidios y asesinatos de la Policía Nacional. Las variables independientes, por su parte, derivan de registros institucionales de recursos institucionales y productividad proveniente de la Policía Nacional (Ministerio de Gobierno), Fiscalía, Consejo de la Judicatura y Ministerio de Justicia (en la actualidad Servicio Nacional de Atención Integral de Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores, SNAI) para el caso de la

5 A partir de enero de 2009 se dio paso a transformaciones institucionales en el Ministerio del Interior, el cual volvió a llamarse Ministerio de Gobierno. De igual forma, desapareció el Ministerio de Justicia y se dio paso al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI).

estadística penitenciaria. También se ha procedido a triangular información cualitativa (informes, reportes) para detallar de forma descriptiva momentos importantes en el desarrollo de la política criminal del Ecuador en estos diez años.

Para el caso de las variables independientes de Policía, Fiscalía y Consejo de la Judicatura, no se dispone de series estadísticas de larga data. La mayoría corresponde a los años 2013 y 2014, debido a que las fuentes institucionales consultadas han comunicado que desde esos años se puede considerar como información validada. En algunos casos, se ha procedido a complementar información no validada disponible de años anteriores para efectos de comparación, que es necesario tomar en cuenta. Por otro lado, las fuentes de información mencionadas no están articuladas. Estas manejan lenguajes y formas de recolección no homologadas en estricto sentido, pero se ha procedido a analizar los comportamientos de las tendencias anuales y por provincias para establecer relaciones y correlaciones estadísticas con el comportamiento de la tasa de homicidio. Sí se dispone en cambio de información desde el año 2006 del sistema penitenciario, en el cual incluso se ha accedido a información mensualizada de la tasa de población penitenciaria, lo que ha permitido analizar el comportamiento de esta variable con la tasa mensualizada de homicidios y establecer regresiones estadísticas.

1.3 Sobre la fiabilidad de la información sobre homicidios

El tema de la fiabilidad de la información va a ser recurrente por preguntarse en el momento en que se realizan este tipo de evaluaciones. Como se dijo con anterioridad, en la región de América Latina existen pocas experiencias de reducciones importantes en los niveles de violencia, al menos desde que se tiene registros institucionales comparados.

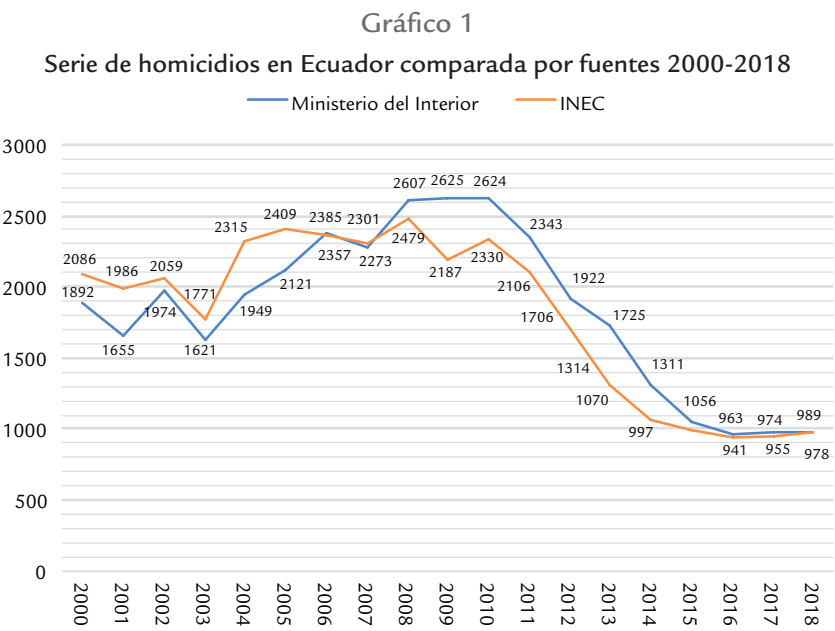
En el caso del Ecuador, los registros institucionales cuentan con una serie histórica policial de registro de homicidios y asesinatos desde el año 1980. Pese a ello, recién en el año 2014 esta información fue construida con un sentido metodológico con base en un manual de clasificación de delito elaborado por Naciones Unidas que le da

estándares de confiabilidad internacional a la información. Los datos anteriores a esta fecha no cuentan con estos estándares, pero para efectos de comparación dicha información se la ha incluido con la finalidad de mirar la tendencia del homicidio en el tiempo.

El objetivo de esta investigación no es dar cuenta de la fiabilidad exacta del dato sobre homicidio en Ecuador, sino evaluar su tendencia y los factores que han contribuido (factor punitivo) a su decrecimiento. La pregunta que surge entonces es: ¿cómo evaluar esa tendencia, sin tener criterios de manejo fiable de la información antes del 2014? ¿Cómo evitar el sesgo de manipulación?

Para ello, de manera metodológica se ha tomado como referencia la comparación de fuentes. Como es conocido, existen dos fuentes, según la ONUDD (2013), que permiten cuantificar el número de muertes por este tipo de delitos: la información policial o judicial (que será utilizada en esta investigación) y la información de registros de la salud pública. En el caso del Ecuador, esta fuente la maneja el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) mediante estadísticas vitales de mortalidad, las cuales se clasifican de acuerdo con el manual de clasificación de la Organización Mundial de la Salud. Dichas fuentes no tienen que coincidir de modo necesario, pues se elaboran con categorías metodológicas distintas. Por ejemplo, las estadísticas de salud (también elaboradas de acuerdo con el conteo de registros de defunción), en el caso de muertes violentas intencionales interpersonales (homicidios y asesinatos), incorpora el dato de homicidios culposos. Las estadísticas policiales, por lo general, omiten este tipo de registros y solo apelan al homicidio doloso.

No obstante, para efectos de evaluación se ha procedido a considerar estas dos series mostrando comportamientos decrecientes sistemáticos a partir del año 2009 en el caso de las dos fuentes. A partir del año 2015, estas dos cifras prácticamente coinciden, lo cual permite reducir el problema del sesgo y afirmar la tendencia decreciente del homicidio en Ecuador.



Fuente: Misterio de Gobierno (2019a)/INEC (2019). Gráfico: elaboración propia.

CAPITULO SEGUNDO

2. Política pública, castigo y control delictual

LA CRIMINOLÓGICA POSITIVISTA⁶ ha sido la disciplina que se ha interesado sobre todo en generar saberes sobre el problema del control del delito y su reducción. Este interés provocó el desarrollo de intensas disputas teóricas y epistemológicas para determinar las causas del crimen y sus modelos políticos de asistencia y control social (Sozzo, 2004). En un esquema básico, dichas disputas han pasado desde debates enfocados en la característica de la conducta del criminal (perspectiva biológica y psicológica) hasta posiciones relacionadas con factores de riesgo del entorno criminal (perspectiva sociológica y cultural) (CAF, 2014).

A partir de la década de 1970, producto de un ambiente político marcado por el crecimiento de las tasas delictivas en ciertas sociedades occidentales, se puso en evidencia una crisis en general de la perspectiva positivista y de sus ideales correccionalistas y la idea de que “nada funciona” frente al crimen, lo cual fue elevando el tono emocional de la política criminal (Garland, 2005). Pese a ello, también se puso en vigencia la necesidad de resolver desde lo pragmático un problema que afectaba al grueso de la población, de manera independiente de su estrato social, étnico y generacional. Aunque con visiones y soluciones distintas, el conservadorismo y la naciente izquierda realista fueron forjando el consenso social y político de que el delito es un problema social que “hay que tomárselo en serio” (Lea y Young, 2001).⁷

6 Por criminología positivista se entiende una corriente del pensamiento criminológico que parte del supuesto de la naturaleza patológica, objetiva, cuantificable y determinista del comportamiento criminal.

7 En realidad, contribuyó también a la crisis de la criminología positivista el naciente radicalismo de izquierda y su crítica a la reacción social contra el delito y el etiquetamiento. Esta combinación entre marxismo y criminología fue forjando la idea del pánico moral contra el delito y la desviación (Cohen, 2011). Para esta visión, el delito es una especie de catalizador o chivo expiatorio de una crisis generalizada del gobierno capitalista occidental (Simon, 2006).

En realidad, esta nueva forma de mirar la problemática criminal ha surgido de la combinación de la experiencia práctica del trabajo policial en el terreno y las necesidades de modernización y optimización de la gestión operativa de los cuerpos policiales, judiciales y penitenciarios en general, así como de la puesta en práctica de mecanismos de contención social o diques normativos para el control del delito. En otras palabras, una especie de criminología pragmática de naturaleza multifactorial que se ha entrelazado con el desarrollo del saber moderno de la gestión pública, el advenimiento de pensamiento actuarialista de administración de riesgos sociales de la nueva penología (Mathews, 2015, p. 36; Feeley y Simon, 1995) y el desarrollo de medidas no penales destinadas a fortalecer el control antes del delito (O'Maley, 2006). En este punto es que los preceptos de dicho saber pragmático confluyen con el interés del enfoque de salud pública, el cual da cuenta de los costos sociales y económicos que implica el delito (CAF, 2014) y los factores de riesgo y niveles de intervención (primario, secundario y terciario) (Crawford, 1998).

Tal combinación ha significado un ensanchamiento significativo del aparato del control formal e informal del delito, con afectaciones presupuestarias, institucionales y logísticas importantes por parte del Estado, cuyo cometido fundamental es reducir el flujo y oportunidades del delito. Sin embargo, la aplicación de estas medidas penales y no penales no necesariamente han sido lineales y estructuradas; sino que responden a un amplio espectro de medidas que, valoradas en conjunto, se le denominará un “círculo virtuoso de políticas de control criminal” en función de resultados logrados.

El punto fundamental de este enfoque es que ha rescatado la idea clásica de la responsabilidad individual sobre el delito y ha combinado diversas perspectivas teóricas en el diseño de modelos de intervención de políticas públicas para el control y prevención del delito.

El homicidio es el indicador más utilizado para determinar que América Latina es la región más violenta del mundo (UNODC, 2019). Dicha situación se ha convertido en un gran lastre de sus políticas de desarrollo y modernización de la región. Por tal razón, las miradas de una multiplicidad de estudios se han centrado sobre la capacidad

de la respuesta de la justicia criminal como fórmula de resolución y control de esta problemática a escala mundial (UNODC, 2019; Campbell, 2012). Este enfoque se ha sustentado en diversas teorías, entre las que destacan: 1) la teoría general del control social; y 2) la teoría de la disuasión y neutralización penal.

2.1 Teoría general del control social

Esta perspectiva es de carácter más general y hace alusión, en teoría sociológica, al problema del control social. La noción clásica de dicha perspectiva, elaborada por el sociólogo y criminólogo estadounidense Travis Hirschi, señala la utilidad del control social como instrumento eficaz para que los individuos puedan anticipar las consecuencias que les puede ocasionar la comisión de una transgresión o delito. Esta visión, fundamentada en la perspectiva estructural funcionalista, defiende las relaciones de cooperación y la evolución pacífica, su preocupación radica en la estabilidad y el orden social antes que en el cambio (Silva, 2008). En otras palabras, una sociedad en capacidad de regularse a sí misma, acorde con los principios y valores deseados (Janowitz, 1995). Desde una perspectiva sociológica, la violencia es concebida como un tipo o manifestación que irrumpe en la búsqueda cohesión social. Esta situación ha sido por lo general fuente de inspiración del pensamiento sociológico clásico sobre el rol del Estado y el monopolio legítimo de la fuerza propuesto por Max Weber.

El control no solo se refiere por sus efectos externos sino también por el valor de uso de la autoridad estatal, como una afirmación simbólica de la validez de las normas que favorecen el proceso de integración social (desde el ámbito penal, a este se le denomina la prevención general positiva que genera el recurso penal) (Sozzo, 2004; Baratta, 2004). Desde una perspectiva durkheimiana, la delincuencia (desviación) es producto de la ausencia de diques normativos de regulación social en el marco de sociedades de grandes procesos de transformación social. Las fuentes de control definidas en esta teoría radican en capacidades materiales externas, como en mecanismos internos de subjetivización de las normas por parte de los individuos (Downes y Rock, 2011).

Desde una perspectiva politológica, estas teorías del control social plantean o dan pie a las ideas de Thomas Hobbes sobre el *Leviatán*, en la medida en que el Estado emerge como un ente pacificador de la sociedad y neutralizador de la condición violenta del ser humano en “estado de naturaleza” (Calderón, 2009). En este caso, el proceso histórico de pacificación social depende del éxito del proceso de implementación de leviatanes opresivos y controladores que trajeron la paz (Morris, 2017). El rol del Estado, por tanto, es la dirimencia o procesamiento de la conflictividad social por medio del control soberano de la fuerza y los medios legítimos para la imposición de la ley y el orden como racionalidad instrumental (Garland, 1999; Melossi, 1992).

Dicha teoría ha sido expuesta en la región, ante la poca legitimidad de las instituciones de seguridad y justicia, en tanto que su falta de eficacia para esclarecer crímenes complejos es otro factor asociado con el problema del homicidio. Por lo general, la región ha tendido a enfrentar la problemática de la violencia en el marco de un bajo nivel de confianza y aceptación de las policías y sistemas de justicia. Según la Corporación Latinobarómetro (2012), en América Latina solo el 33 % de la población confía mucho o algo en la policía y esta tendencia ha sido más o menos constante durante la última década. Esta situación viene de la mano de problemas ligados con la corrupción, abusos de la autoridad contra derechos humanos⁸ e ineficacia frente al problema de la violencia y el crimen que pone en vilo el Estado de derecho o de derechos indispensables para la gobernanza política del problema.

Por esta razón, la agenda reformista del sistema de justicia, policial y carcelario ha sido puesta en debate en la región en la última década, con la finalidad de modernizar y mejorar estas instituciones para la seguridad ciudadana. A nivel policial, las agendas de reforma del sector han venido acompañadas por procesos de modernización y programas de policía comunitaria o policías de cercanía, justamente

8 Varias son las denuncias en diferentes países sobre el aumento de la violencia policial bajo la denominada “guerra contra el delito”, que genera violaciones sistemáticas de derechos humanos por parte de la Policía y las Fuerzas Armadas en el momento en que se ven involucradas en el control de la seguridad ciudadana.

para mejorar los niveles de confianza de la población, generar controles civiles para el accionar policial y dar pie a estrategias para el control criminal (Frühling, 2004).

2.2 La teoría de la disuasión y neutralización penal

El sistema de justicia penal moderno ha basado sus premisas de solución del delito en dos áreas fundamentales: la disuasión y la neutralización delictiva. La teoría de la disuasión está basada en la clásica visión utilitaria del derecho penal de Jeremy Bentham y se establece por el potencial efecto positivo de la sanación penal como regulador social ante violaciones de la ley; es decir, de manera general, actuando como elemento inhibitorio (Pires, 1998). Esta tradición fue también trabajada siglos después por Gary Becker, bajo una perspectiva económica antes que moral del castigo y las penas. Para esta visión, una mayor certeza, severidad y eficacia del castigo eleva los costos percibidos para quienes consideran cometer crímenes. Al contrario, un menor castigo se entenderá como un elemento facilitador o permisivo frente al castigo (O'Maley, 2015). Cabe notar que hay gran diferencia entre lo que la ley establece y lo que las personas perciben como amenazas de castigo (Loughran, Paternoster, y Weiss 2016, pp. 67-68), motivo por el cual publicitar los castigos y la ley podría tener una incidencia importante.

Otra premisa importante de la ley penal moderna es la potencialidad de este sistema de neutralizar delincuentes y evitar el cometimiento futuro de actos delictivos y es conocida por lo general como “prevención especial negativa” (Sozzo, 2004). Por ello, esta acción tiene efectos directos sobre la prevención del delito y su nivel de incidencia cobra mayor efectividad en función del perfil de riesgo y daño social del acto delincuencial. A esta mirada Feeley y Simon (1995) le han denominado la perspectiva actuarialista de administración de poblaciones. El rol del castigo penal, por tanto, cumple con la misión de ser un factor de protección que evita posibles eventos sobre potenciales víctimas mediante la neutralización efectiva de población violenta.

El peso dado al aparato punitivo del Estado es un tema controversial en el ámbito criminológico. Por lo general, las críticas al referido sistema sostienen que problemáticas como el tráfico, consumo de drogas y los delitos contra la propiedad, entre otros, no tienden a disminuir y más bien suelen agravarse, a pesar del endurecimiento del control penal. No obstante, el recurso penal es un recurso importante al que se asignaron grandes cantidades de dinero en el período estudiado en Ecuador; razón por la cual no puede pasar desapercibida la evaluación. El estudio sobre homicidios de ONUDC (2013, p. 96) y UNODC (2019, pp. 76-85) sugiere la importancia de la intervención del sistema de justicia para el control del homicidio. Es decir, la variable punitiva es un factor importante por analizar debido a los altos niveles de impunidad evidenciados frente a este tipo de crímenes en la región. La impunidad es un elemento facilitador de carreras criminales complejas, como las de los homicidas, y está presente de manera recurrente en los estudios de evaluación de política pública, pues un mayor castigo será percibido como certero, severo e inmediato, pues los costos percibidos para quienes consideran cometer un crimen serán mayores. Sin embargo, no se pretende generalizar el tema del recurso penal para evaluar la diversidad de delitos cometidos en la sociedad. La literatura especializada de Clarke y Eck (2008) sugiere que el análisis deberá centrarse en problemas específicos y no en generalidades (diversos tipos de modalidad delictiva). Lo que funciona en un tipo de delito no opera de modo necesario en otros.

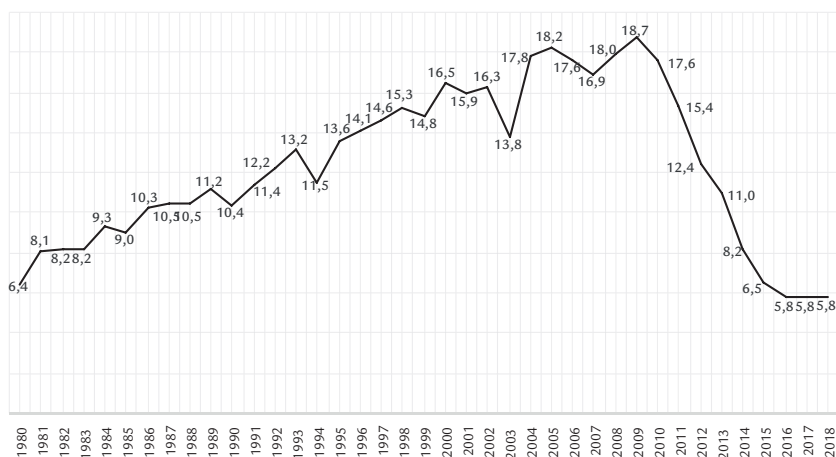
CAPÍTULO TERCERO

3. Breve análisis situacional del homicidio en Ecuador

COMO SE HA dicho en este documento, Ecuador viene experimentando una reducción drástica de su tasa de homicidios desde el año 2009. A diferencia de los últimos diez años, como se muestra en el gráfico 2, la tasa de homicidios había registrado un crecimiento sostenido desde el año 1980, cuyo valor se ubicó en 6,4 por cada cien mil habitantes. Al año 1990, la tasa ascendió a 10,4 y para el año 2000 ya se había ubicado a promedio de 15 por cada cien mil habitantes. El punto máximo de crecimiento fue el año 2009, cuando se llegó a tener más de 2600 homicidios y asesinatos al año, con una tasa aproximada a los 19 por cada cien mil habitantes. La reducción entre 2009 y 2018 fue de casi el 75 %.

Gráfico 2

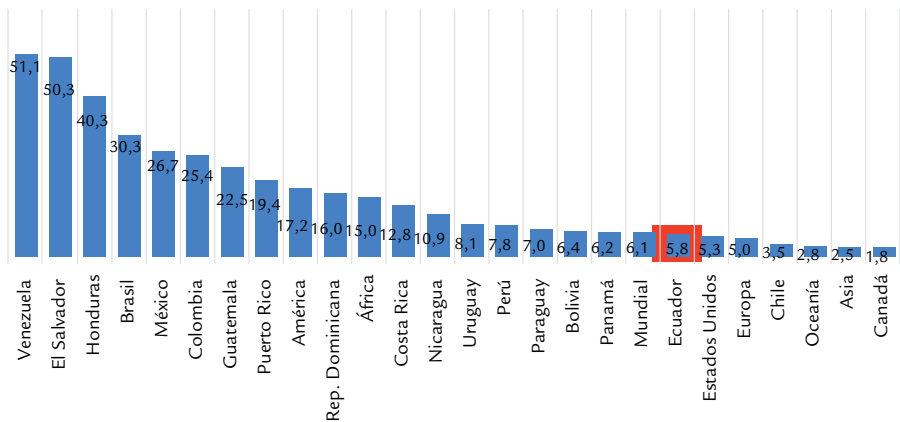
Evolución de la tasa de homicidios en Ecuador 1980-2018



Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a)/INEC (2019). Gráfico: elaboración propia.

El descenso por debajo de los 6 homicidios por cada cien mil habitantes ubica al Ecuador en niveles bastante aceptables a escala internacional. Al año 2018, Ecuador se ubica solo por encima de Chile y es valorado como el segundo país con menores niveles de homicidios y asesinatos en la región. Como se ha visto, América Latina es considerada la región más violenta del planeta. De forma comparada a escala mundial, Ecuador se ubica por debajo del promedio mundial, 13 puntos por debajo del promedio continental (incluido Estados Unidos y Canadá) y casi igualaría al promedio de Estados Unidos y de Europa.

Gráfico 3
Comparado internacional de la tasa de homicidios 2017-2018



Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a)/Instituto Igarapé (2019)/UNODC (2019). Gráfico: elaboración propia.

*La información de los países del continente americano proviene de la fuente de Igarapé (2018) y, en la mayoría de los casos, la información se ubica entre los años 2017 y 2018, dependiendo del país. La información de la tasa promedio de homicidio por regiones proviene del informe de homicidios de UNODC (2019). La información del Ecuador es a diciembre de 2018 y proviene del Ministerio del Interior (2018).

Si se hace un consolidado entre los años 2012 y 2018 del número de homicidios y asesinatos por provincia, se puede observar que las ciudades de Quito y Guayaquil concentran el 33 % del total de estos hechos. Las siete provincias costeras del Ecuador (Esmeraldas,

Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Santa Elena, Guayas, El Oro, incluido la ciudad de Guayaquil) concentran aproximadamente el 70 % del total de homicidios y asesinatos. Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas (provincias de la frontera norte) concentraron aproximadamente el 14 % del total de homicidios y asesinatos en el período de tiempo en mención.

Desde el año 2014 se tipificó en Ecuador los delitos de feminicidio y sicariato como figuras independientes del homicidio y asesinato. A partir de esta tipificación, el Ministerio del Interior, por intermedio de la Policía Nacional, estableció la categoría de registro de muertes violenta intencional bajo la modalidad de feminicidio y asesinato. En el caso del feminicidio, las dos principales ciudades del país concentran desde el año 2014 hasta el 2018 cerca del 24 %, mientras que las provincias de la región Costa concentran el 40 % del total de feminicidios. En el caso del sicariato, la ciudad de Guayaquil y la provincia del Guayas concentran más del 64 % del total. Las provincias de la Costa, en su conjunto, incluido Guayaquil, concentran casi el 90 % del total del sicariato.

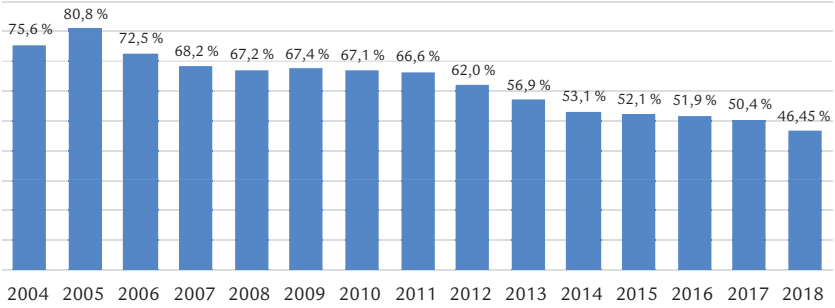
Los homicidios por armas de fuego muestran también una reducción considerable a partir de 2009. Cabe destacar que, en la década anterior, este tipo de homicidios, en el país, superaba el 70 % del total; incluso en el año 2005 este porcentaje superó el 80 %. El decrecimiento importante del tipo de homicidios por arma de fuego se empieza a registrar a partir del año 2007 y se mantiene por encima del 60 % hasta el año 2011. Desde esta fecha la participación baja de modo sistemático y en el año 2018 se ubicaba en el 46,5 % del total (Ministerio de Gobierno, 2019).

Tabla 1
Concentración del homicidio/asesinato, feminicidio y sicariato
por provincias en Ecuador 2012-2018

	Tipo de muerte		
	Homicidio y asesinato	Feminicidio	Sicariato
Azuay	2,9 %	5,8 %	1,4 %
Bolívar	0,7 %	1,3 %	0,0 %
Cañar	0,8 %	1,3 %	5,5 %
Carchi	0,7 %	0,0 %	0,0 %
Chimborazo	1,1 %	2,9 %	0,0 %
Cotopaxi	1,4 %	2,3 %	0,0 %
Distrito Metropolitano de Guayaquil	21,7 %	7,7 %	27,4 %
Distrito Metropolitano de Quito	11,3 %	17,0 %	2,7 %
El Oro	6,1 %	4,8 %	4,1 %
Esmeraldas	9,2 %	5,1 %	9,6 %
Galápagos	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Guayas	8,2 %	8,4 %	37,0 %
Imbabura	1,7 %	2,9 %	0,0 %
Loja	1,1 %	3,5 %	1,4 %
Los Ríos	9,6 %	4,5 %	2,7 %
Manabí	9,5 %	10,6 %	6,8 %
Morona Santiago	0,7 %	0,3 %	0,0 %
Napo	0,4 %	0,3 %	0,0 %
Orellana	1,1 %	2,9 %	0,0 %
Pastaza	0,4 %	0,3 %	0,0 %
Pichincha	1,4 %	3,9 %	0,0 %
Santa Elena	0,9 %	1,9 %	0,0 %
Santo Domingo	3,6 %	4,2 %	1,4 %
Sucumbíos	3,5 %	3,2 %	0,0 %
Tungurahua	1,2 %	4,5 %	0,0 %
Zamora Chinchipe	0,4 %	0,3 %	0,0 %
Zona N. D.	0,2 %	0,0 %	0,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a). Tabla: elaboración propia.

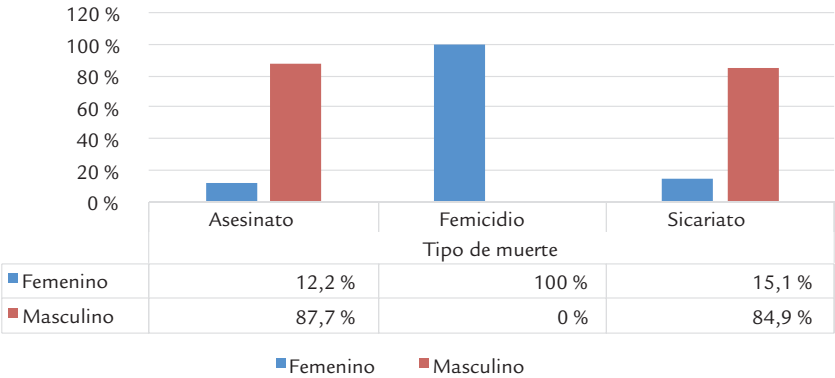
Gráfico 4
Porcentaje de homicidios por arma de fuego en Ecuador 2004-2018



Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a). Gráfico: elaboración propia.

En Ecuador, el sexo del cometimiento de homicidios y asesinatos es masculino, de forma preponderante, entre los años 2012 y 2018. En el caso del sicariato, los niveles promedio de representatividad por sexo se mantienen iguales. Más de 8 de cada 10 homicidios en Ecuador son de sexo masculino. Sin embargo, el feminicidio desde el año 2014 mostró un incremento sostenido hasta el 2017 con un pequeño decrecimiento en el 2018 (Ministerio de Gobierno, 2019).

Gráfico 5
Porcentaje de homicidios por sexo 2012-2018



Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a). Gráfico: elaboración propia.

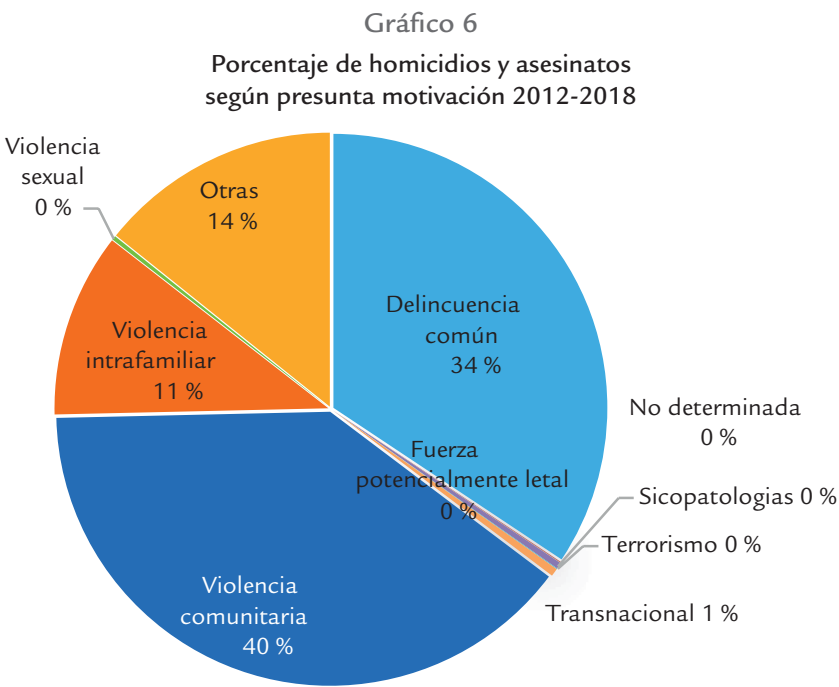
El rango de edad predominante de los homicidios y asesinatos en Ecuador entre los años 2012 y 2018 se concentró, en casi el 60 %, entre los 20 y 39 años de edad. En el caso del feminicidio, este porcentaje subió a cerca del 68 %. Esta misma concentración se repite en el caso del sicariato (Ministerio de Gobierno, 2019).

Tabla 2
Porcentaje de homicidios por rango de edad 2012-2018

	Homicidios/asesinato	Feminicidio	Sicariato
Edad < 9 años	2,4 %	0,4 %	2,9 %
10 < edad <= 19 años	9,3 %	10,7 %	7,4 %
20 < edad <= 29 años	33,2 %	39,5 %	32,4 %
30 < edad <= 39 años	25,0 %	27,8 %	35,3 %
40 < edad <= 49 años	13,9 %	15,7 %	16,2 %
50 < edad <= 59 años	8,5 %	4,6 %	1,5 %
60 < edad <= 69 años	4,4 %	1,1 %	4,4 %
70 < edad <= 79 años	2,3 %	0,4 %	0,0 %
Edad > 80 años	1,1 %	0,0 %	0,0 %

Fuente: Ministerio Gobierno (2019a). Tabla: elaboración propia.

Para concluir con esta caracterización fenomenológica del homicidio y asesinato, la estadística policial también incorpora la clasificación según la presunta motivación del homicidio. Como se puede observar en el gráfico 6, la tercera parte del total de homicidios y asesinatos ocurridos entre 2012 y 2018 en Ecuador fueron producto de delincuencia común. 4 de cada 10 homicidios en cambio se dieron por violencia comunitaria (violencia social) y el 11 % fue producto de violencia intrafamiliar. La participación de motivaciones como delitos transnacionales, terrorismo o psicopatologías es marginal desde todo punto de vista.



Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a). Tabla: elaboración propia.

CAPÍTULO CUARTO

4. Ecuador y su política criminal 2009-2018

4.1 Seguridad ciudadana y el giro punitivo

Ecuador, al igual que otras naciones latinoamericanas, experimentó un constante incremento en sus niveles de violencia e inseguridad en las décadas de 1980 y 1990 (Arcos Cabrera *et al.*, 2003, p. 11). Así, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes pasó de 6,4 en 1980 a 10,4 en 1990. En el año 1999 la tasa ascendió a 14,8 y diez años después creció a casi 19 homicidios por cada cien mil habitantes. De igual forma, durante la década de 1990, se evidenció un importante crecimiento en la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población), los cuales pasan de 320 denuncias por cada cien mil habitantes en el año 1995 a 471,5 en el año 1999 (Arcos *et al.*, 2003; datos tomados de la Policía Judicial del Ecuador), alcanzando en el año 2007 una tasa de 515,78 denuncias por cada cien mil habitantes. Por su parte, las instituciones responsables del orden público, como la Policía Nacional, la Fiscalía, la Función Judicial y el sistema penitenciario se caracterizaban por su precariedad e ineficiencia, y se habían ganado la desconfianza de la ciudadanía (Pontón, 2009; Núñez, 2006; Simon, 2008). Pese a esto, las políticas y acciones para el control de esta problemática fueron escasas, reactivas y superficiales (Arcos Cabrera *et al.*, 2003, p. 11), con escasos niveles de inversión pública. A esta situación se añadió la intensificación del conflicto colombiano que a partir del año 2002 generó impactos en el crecimiento de los delitos transnacionales (narcotráfico, tráfico de armas) y otros ilícitos.

Producto de ello, la inseguridad ciudadana se convirtió en un problema acuciante en el entonces naciente Gobierno de Rafael Correa, en el año 2007. Un elemento muy importante en esta materia de seguridad fue, sin duda, la nueva Constitución de la República, aprobada en 2008, la cual enmarcó el ámbito penal dentro de una sujeción

estricta a la protección de derechos y garantías penales (Paladines, 2016; Ávila, 2018). Si bien ya se planteó esto en la Constitución de 1998, se ratificaban con mayor énfasis los avances y se incluyeron nuevas garantías. Así, se buscaba neutralizar la primacía de un enfoque securitario y represivo en su totalidad por un enfoque de seguridad bajo los principios, sujeciones y controles estrictos de derechos humanos. También se plantearon cambios en la misión y visión de las Fuerzas Armadas y la Policía. Otro elemento importante fue el reconocimiento de los principios universales de libre movilidad y ciudadanía universal que buscaba neutralizar la visión criminalizante y excluyente de los extranjeros.

Dichos elementos fueron detonando un ambiente de conflictividad social frente al tema de seguridad, aupado por la oposición política, lo que derivó en un cambio de rumbo en la orientación política del Gobierno frente al tema del tratamiento de la seguridad y el delito. En otras palabras, la agenda inicial del Régimen en esta materia estuvo marcada por un proceso caracterizado por una ausencia programática de una política criminal orientada a la prevención del delito, alimentada por los preceptos constitucionales del garantismo penal que poco a poco empezó a tomar un giro hacia el énfasis punitivo (a manera de prueba y error) a partir del año 2008 (Pontón y Rivera, 2016; Paladines, 2016). A raíz de esto, se empezó a implementar de manera progresiva un conjunto de medidas de control punitivo (no articuladas de manera necesaria), con la finalidad de mantener un control sobre los niveles de criminalidad con altos márgenes de inversión pública.

4.2 Policía y control criminal

Los problemas del incremento delictivo e inseguridad ciudadana generaron que los temas policiales reciban una atención prioritaria. La premura y conflictividad política surgida alrededor de la inseguridad fueron posicionando el tema del equipamiento policial como un asunto prioritario. En efecto, la respuesta inicial fue la asignación millonaria de recursos (320 millones de dólares) en 2008 para el fortalecimiento del equipamiento logístico de la Policía Nacional, en función de un diagnóstico previo presentado por la misma Policía,

en el cual se evidenciaban las pobres condiciones estructurales que tenía esta institución ante la falta de inversión por parte de otros Gobiernos (Pontón y Rivera, 2016).

Lo señalado significó que no se hayan tomado otro tipo de medidas por parte del Gobierno para fortalecer la política de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Por ejemplo, apoyados en la mirada de la prevención situacional del delito,⁹ en el año 2007 se prohibió la importación de armas de fuego y se estableció una lucha profunda a la fabricación local informal de armas de fuego. Esta medida se enmarcó dentro de la política de desarme generalizado promovida por el Gobierno hacia la población civil, lo cual incluyó acciones de prohibición del porte de armas por parte de la ciudadanía, la renovación de los permisos de tenencia, estrategias dirigidas a la entrega de arma voluntaria por parte de la población (Álvarez *et al.*, 2017). También involucró operativos coordinados entre Policía y Fuerzas Armadas para el control de armas (aprehensiones y decomisos de armas) y el respectivo control y sanciones penales al porte ilegal de armas (Villota, 2017).

Por otro lado, en el año 2010 se estableció la política de regulación del consumo de alcohol, decretando la prohibición de venta de bebidas alcohólicas en todo el país. Esta medida fue implementada como recomendación de la Policía Nacional para prevenir la violencia y los accidentes de tránsito. De igual forma, se lanzó en el año 2009 el Plan para la erradicación de la violencia intrafamiliar, de género y contra las niñas, niños y adolescentes y el Plan para la erradicación de cachinería (lugares de ventas de artículos robados), que involucró una serie de instituciones, incluidas Fuerzas Armadas y el Servicio de Rentas Internas. Además, se inició un programa muy fuerte de legalización de varias pandillas callejeras a partir de 2007, constituyéndose en un espacio cultural y legal para transformar el

9 Esta estrategia acentúa la modificación de situaciones y estructuras de oportunidad de los delinquentes más que la reforma de los individuos desviados y prescribiendo la ingeniería situacional en lugar de la ingeniería social. Basa su supuesto en la teoría de las actividades rutinarias y la criminología ambiental, que concibe al delincuente como un ser racional. Por esta razón, acentúan las soluciones instrumentalmente racionales, moralmente neutrales, pragmáticas y basadas en el conocimiento científico (Garland, 2005).

capital social de las pandillas en medios eficaces para alcanzar un cambio de comportamiento, con la finalidad de prevenir la violencia social (Brotherton y Gudé, 2018).

Pese a estos esfuerzos, como se mencionó, la política de control delictual estuvo orientada al trabajo reactivo mediante el fortalecimiento de las instituciones de control y sanción punitiva del delito.¹⁰ Según el Ministerio de Finanzas (2017), la inversión pública en el sector seguridad entre los años 2000 y 2006 fue de solo 368 millones de dólares, mientras que entre 2007 y 2017 superó los 3500 millones de dólares. Solo en la Policía se invirtieron más de 800 millones de dólares hasta el 2017. Dichas inversiones estuvieron dirigidas, de forma principal, al equipamiento logístico e infraestructura policial.

No obstante, los resultados para el control del delito no fueron los esperados en los primeros años de Gobierno. La tasa de homicidios había subido a niveles inéditos en la historia nacional, ubicándose casi en 19 por cada cien mil. El robo a personas, por su parte, creció de 11 427 denuncias por año a casi 16 000 en 2010; el robo a motos de 2292 a 4888; el robo a automotores de 4785 a 5996 en este mismo período de tiempo; y qué decir de delitos como el secuestro exprés o sacapintas, cuyos crecimientos generaron mucha alarma y temor en la población. Esto contribuyó de forma sustancial a generar una enorme conflictividad en el manejo de la seguridad pública y ciudadana y desconfianza en la institución policial.

Un elemento preponderante en la consolidación de la política criminal con orientación policial y punitiva del Gobierno de Rafael Correa lo marcó el problema del levantamiento policial del 30 de septiembre de 2010.¹¹ Dos son las consecuencias que este conflicto trajo a nivel institucional: 1) la necesidad imperiosa de profundizar

10 Entre lo que se incluía también el involucramiento de las Fuerzas Armadas en materia de patrullajes, control de armas, control de narcotráfico, control de minería ilegal, invasiones y, en ciertas ocasiones, al control del orden público.

11 En efecto, de lo que empezó como una simple protesta policial y militar por la aprobación en la Asamblea Nacional de la nueva Ley de Servicio Público, terminó generando un grave problema de desestabilización política que derivó en agresiones, uso de gases lacrimógenos y la retención forzada del presidente (según la mirada oficialista de ese entonces) una vez ingresado a las instalaciones del hospital policial contiguo al regimiento.

cambios o reformas institucionales en la Policía y la justicia; y 2) la necesidad de crear una mayor consistencia en la política de seguridad. El enfoque punitivo entonces emergió como la posibilidad de alinear los grandes trazos de la gestión gubernamental en materia de seguridad a raíz de los sucesos del 30-S.

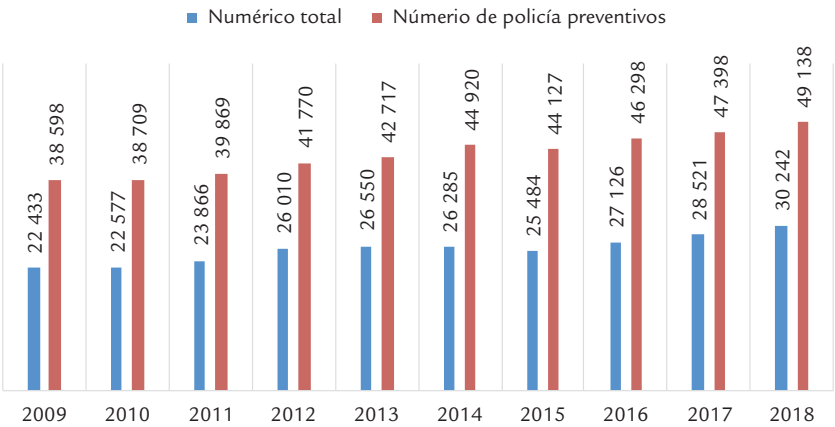
Producto de esto, en enero de 2011 se emitió el decreto 632, que puso fin a la autonomía legal, administrativa y financiera que había tenido la Policía Nacional a partir de la Ley Orgánica de 1998. Con esta medida la gestión institucional quedó en manos del Ministerio del Interior, con lo que se ratificó su rol de órgano responsable de la conducción y planificación estratégica de la institución policial. Como antecedente a esto, en agosto de 2010 el Ministerio de Gobierno pasó a llamarse Ministerio del Interior, con el objetivo de otorgarle mayor focalización y especialización en el manejo de la seguridad y la policía. A esta cuestión se sumaba la necesidad de modernizar una vieja estructura burocrática institucional, poco capacitada y tecnificada para la gestión pública en seguridad.

Por esta razón, un año después del levantamiento policial se presentó ante la Asamblea Nacional el proyecto de Nuevo Código Orgánico de Entidades de Seguridad, el cual fue aprobado tras largos debates recién en el mes de abril de 2017. En materia policial, este proyecto unifica en un solo cuerpo legal la parte orgánica de la Policía, el manejo de personal y el régimen disciplinario. También destaca el modelo de organización basado en la gestión preventiva, el servicio a la comunidad, la investigación técnica y científica de la Policía, la inteligencia policial y la asistencia operativa.

La transformación operativa más importante de la Policía Nacional se dio con la implementación de un nuevo sistema de desconcentración policial denominado distritos, circuitos y subcircuitos. Este plan tenía como finalidad generar un sistema más eficiente y equitativo de asignación de infraestructura, logística y personal policial en el territorio. De hecho, del total de las inversiones realizadas, este proyecto fue en el que se invirtió el gran grueso de los recursos de modernización policial (Senplades, 2015). A partir de este modelo de desconcentración ha regido la planificación operativa de la Policía en

todo el territorio nacional,¹² cuya filosofía está basada en el modelo de policía de proximidad y contacto ciudadano, muy difundido en el contexto anglosajón de la década de 1970 y en América Latina a partir de la década de 1990.

Gráfico 7
Evolución del número del personal policial en Ecuador 2009-2018



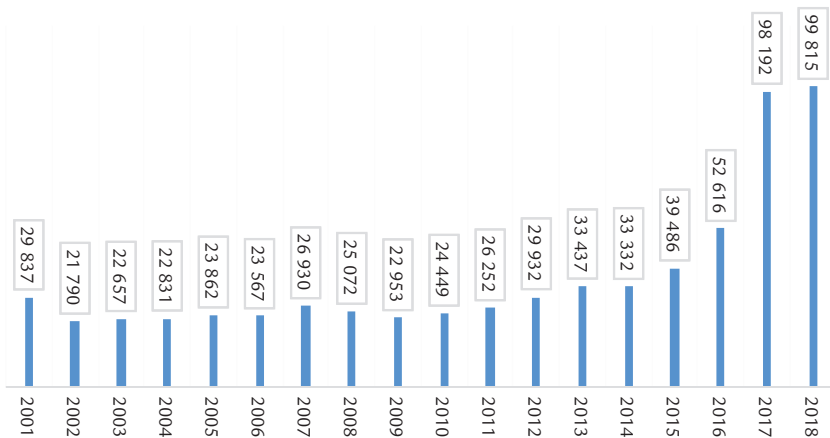
Fuente: Ministerio de Gobierno (2019b). Gráfico: elaboración propia.

Este modelo tuvo enorme incidencia en el despliegue policial en el territorio. Por ejemplo, entre 2004 y 2014, la Policía Nacional pasó a tener de menos de 4000 vehículos a cerca de 17 000, entre los que se incluyen sobre todo motocicletas y automóviles policiales equipados. En el año 2015 se contaba ya con 1675 Unidades de Policía Comunitaria (UPC) y más de 78 Subcomandos Zonales. Esto alcanzó un impacto muy importante en el gasto operativo (gasolina y otros rubros afines tuvieron un incremento exponencial) (Ministerio del

12 En realidad, este esquema como idea nació de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) para la planificación territorial de todos los servicios del Estado que buscaba así superar el viejo esquema de desconcentración de los servicios del Estado en los territorios y mejorar la asignación de los recursos (Senplades, 2014). Sin embargo, al ser la institución policial una de las entidades más desconcentradas del Estado, este modelo tomó un enorme interés en el mando institucional y policial y paso a ser una de las primeras instancias en adherirse y participar de este nuevo esquema de planificación territorial.

Interior, 2015). El numérico policial también creció de 38 589 efectivos en el año 2010 a cerca de 50 000 efectivos en el año 2018. 60 % de este personal está destinado a labores preventivas de vigilancia y control (Ministerio del Interior, 2018).

Gráfico 8
Detenciones policiales totales por año 2001-2018 en Ecuador



Fuente: Ministerio de Gobierno (2019c). Gráfico: elaboración propia.

A este modelo se sumó también la incorporación del sistema Compstat (*Comparative Statistics*) bajo el nombre de Cuadro de mando integral, con el propósito de tener un control y uso más eficiente de la gestión y productividad policial con ingentes recursos invertidos en infraestructura policial. Tiempo después, ese proceso fue alimentado por el sistema David, que es un sistema de información interinstitucional con capacidad de traducir a un lenguaje estandarizado distintas fuentes policiales y judiciales y establecer comparaciones, encontrar recurrencias pertinentes, extrapolar resultados, proyecciones y tendencias para el diseño de políticas públicas (Castro *et al.*, 2015). Este sistema gerencial de administración del recurso policial tuvo impactos significativos en la productividad policial. El número global de detenidos efectuado por la Policía Nacional subió de cerca de 26 000

personas en 2011 a más de 98 000 personas en 2018 (Ministerio de Gobierno, 2019).¹³

Igual situación ocurre con las bandas delincuenciales desarticuladas. Según datos del Ministerio del Interior, en el año 2010 se desarticularon 699 bandas y en año 2012 fueron 893 (en el año 2013, el número de decreció ligeramente a 768 bandas). También se tuvo un mayor rendimiento en la resolución de secuestros (efectividad del 94,79 %), altos niveles de eficacia en la recuperación de autos robados (más 31 % del total) (Ministerio del Interior, 2014c). En materia de control de drogas, los detenidos por tenencia y tráfico subieron de cerca de 4000 en el año 2010 a cerca de 13 000 en 2017. Entre el año 2010 y 2017 se llegó a cerca de 57 000 armas incautadas (Villota, 2017).

Un programa impulsado con gran ímpetu a partir del 2011 fue la campaña “Los más buscados”, que contempla la participación de la ciudadanía con la entrega de información confidencial que permita dar a conocer el paradero de delincuentes peligrosos, con base en perfiles de peligrosidad delictual acordados de forma previa por las autoridades policiales. Hasta diciembre de 2013, 182 delincuentes de alta peligrosidad fueron capturados (Ministerio del Interior, 2014b, p. 46).

En febrero de 2012 se puso también en marcha el sistema ECU-911. Este programa tuvo como objetivo integrar en un solo sistema la central de llamada de emergencias nacional y el sistema de video-vigilancia, con un alto nivel de infraestructura tecnológica, con la finalidad de mejorar el trabajo de coordinación interinstitucional en la respuesta ciudadana a las emergencias de seguridad (Ministerio

13 El salto tan significativo en el crecimiento del nivel de detenciones se debe en parte a que desde mediados del 2016 se incorporó el sistema web por parte de la Policía para el registro de aprehendidos (detenidos). Antes de esta fecha, el registro lo llevaba la Policía Judicial de manera manual, en bases de archivos planos que no estaban validados ni estandarizados. Los registros de la Policía Judicial antes del 2016 corresponden a la categoría “detenidos”, es decir, personas que se encontraban en etapas preprocesales y ya existía boletas de detención. Estos registros no agrupaban la información de aprehensiones en los diferentes procedimientos. No obstante de esta salvedad estadística, la productividad policial ha sido también un detonante importante de este incremento, pues el promedio de detenciones anuales subió de cerca de 25 000 personas entre 2008-2011 a más de 34 000 detenidos en 2015.

Coordinador de Seguridad, 2014). En la actualidad existen más de 17 centros en todo el país.

En el año 2011 se presentó el informe sobre las ejecuciones extra-judiciales, sumarias o arbitrarias, elaborado por Philip Alston, relator especial de la Naciones Unidas para el efecto. En este informe se estableció una serie de observaciones sobre el proceso de investigación criminal. Para ello, se emitieron algunas recomendaciones, entre las que destaca estudiar las causas de las deficiencias de las investigaciones policiales y judiciales (Alston, 2011).

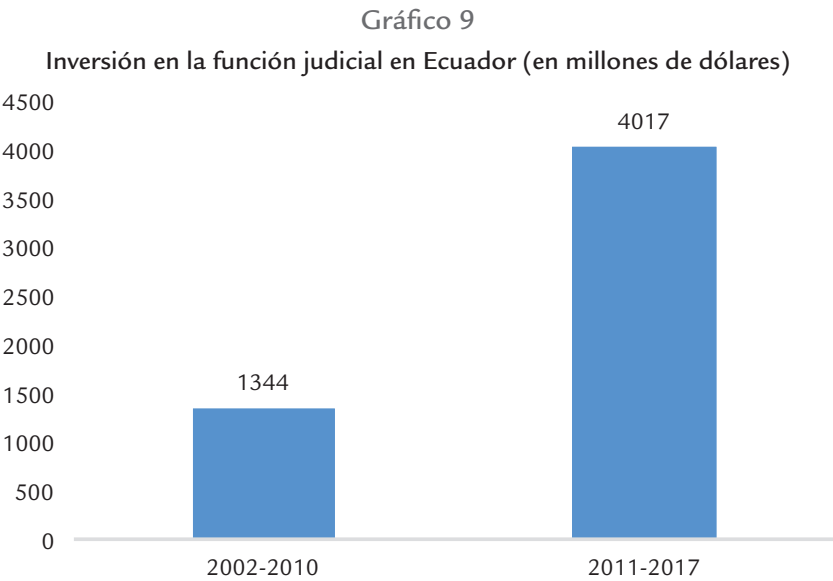
La respuesta que se le ha dado a este problema estuvo marcada por una serie de inversiones destinadas a modernizar la capacidad técnica y operativa de la Policía Judicial y mejorar sus servicios a la ciudadanía.¹⁴ En tal sentido, se planificó la creación de nuevos laboratorios de criminalística en Quito y Guayaquil para el apoyo al trabajo de la Policía Judicial (Ministerio del Interior, 2014a). De igual forma, se realizaron importantes inversiones en nuevas instalaciones y equipos para la Policía Judicial. La Fiscalía también creó varios centros forenses a lo largo del país, para generar mejoras en el proceso de investigación judicial. Por otro lado, en el año 2013 se creó la Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (Dinased), como una unidad especial destinada a mejorar la investigación judicial en el tema de muerte violentas; los resultados de dicha unidad ha evidenciado rendimientos importantes a partir del año 2014 (Castro *et al.*, 2015).

4.3 El sistema de justicia

La reforma de la justicia fue un elemento importante dentro de la política de seguridad ciudadana en Ecuador a partir del 2011. Hasta ese entonces los esfuerzos generados en la seguridad ciudadana habían tenido una fuerte orientación policial que no había tenido una contraparte en la productividad de la justicia. Por tal razón, en mayo de

14 Las tareas de la investigación criminal en Ecuador están a cargo de la Policía Judicial. Este es un cuerpo auxiliar acreditado para la investigación judicial bajo el control y dirección jurídica de la Fiscalía, sin embargo, está integrado por personal especializado de la Policía Nacional. Los miembros de la Policía Judicial dependen jerárquica, disciplinaria, administrativa y operativamente de la Policía Nacional, pero su órgano rector es la Fiscalía.

2011 se realizó una consulta popular, cuyo eje central fue la reforma y modernización de la justicia a partir del problema de la inseguridad ciudadana.¹⁵



Fuente: Ministerio de Finanzas, tomado de Ávila (2018). Gráfico: elaboración propia.

Con los resultados de esta reforma en la función judicial se dio paso a la transformación del Consejo Nacional de la Judicatura. Meses después se decretó la emergencia y se destinó un plan de inversiones para la modernización del sector, cuya asignación inicial fue de 600 millones de dólares. Este plan consistía en: nombramiento de nuevos magistrados y jueces y contratación de personal calificado, tecnología de última generación, digitalización de sus archivos y nueva infraestructura física funcional (*El Mercurio*, 2011). También se realizan inversiones importantes en la optimización del manejo

15 Cuatro fueron las preguntas centrales para tratar este tópico. En la primera y en la segunda se planteaba reformas constitucionales para limitar el abuso de los operadores de justicia en el uso de la caducidad de la prisión preventiva; así como el uso de medidas sustitutivas a la privación de la libertad, en tanto que la cuarta y quinta estaban destinadas a sustituir el Consejo de la Judicatura de ese momento y replantear su composición (*Diario Hoy*, 2011).

del talento humano encargado de operar la justicia, capacitando a un gran número de operadores judiciales y poniendo en marcha la Escuela de Formación Judicial (Senplades, 2013, p. 202).¹⁶ Entre 2011 y 2017 se habían invertido más de 4 000 millones de dólares en la modernización de la función judicial, casi cuatro veces más que la inversión entre el período 2002-2010.

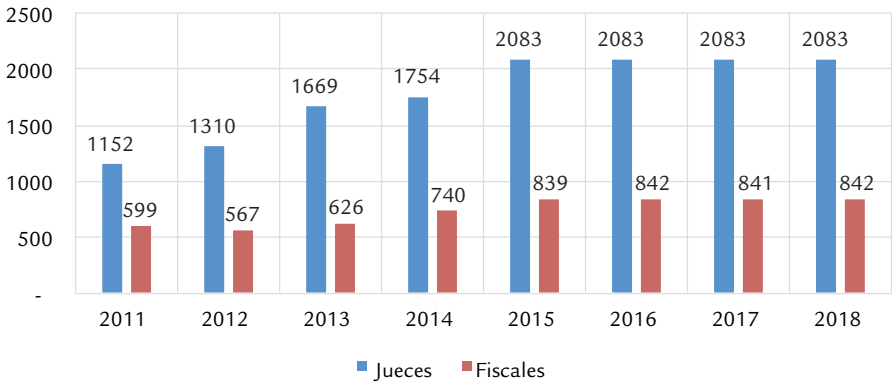
El objetivo de estas inversiones se focalizó en mejorar los rendimientos institucionales del sector justicia, así como en la disminución del número de audiencias fallidas. También se dio paso al incremento del número de jueces y fiscales para ajustarse a promedios latinoamericanos. Como se puede ver en el gráfico 10, desde el año 2011 se dio un incremento importante en el número de fiscales y jueces a escala nacional. La tasa de jueces por cada cien mil habitantes superaba los 12 y la tasa de fiscales superaba los 5 por cada cien mil habitantes. Según fuentes institucionales, hasta el año 2014 fueron implementados 80 juzgados de violencia contra la mujer y la familia, se incorporaron 51 centros de mediación y se inauguró y remodeló 26 centros de justicia en todo el país; además, se procedió a impartir cursos de formación de 2009 jueces, 258 fiscales y 366 notarios. Asimismo, se elevó de manera considerable el número de defensores públicos hasta casi equiparar al número de fiscales a escala nacional (Consejo Nacional de la Judicatura, 2014b).

Según Ávila (2018), de acuerdo con el discurso de las autoridades judiciales, las reformas en la administración de justicia se orientaron a un modelo basado en la “eficiencia” en la productividad de gestión. Esto tuvo importantes impactos en la lucha contra la impunidad como estrategia para enfrentar el delito, lo cual había sido el interés fundamental del Gobierno en la consulta popular de 2011. Esta productividad encontró en el castigo su estrategia fundamental. Por ejemplo, existió una drástica reducción del uso de la caducidad de la prisión preventiva, pasando del 18 % del total de procesos penales (2078 casos) en 2008 a 0,1 % en 2014 (10 casos). Existió, de igual

16 En marzo de 2013, el nuevo Consejo lanzó el Plan Estratégico de la función judicial, compuesto por cinco ejes: 1) transparencia y calidad de la justicia; 2) acceso a la justicia; 3) modernización de servicios; 4) institucionalización de la meritocracia; y 5) combate a la impunidad para mejorar la seguridad ciudadana (Consejo Nacional de la Judicatura, 2014a).

forma, un repunte en el porcentaje de juicios penales con sentencia, en especial entre los años 2013 y 2014, demostrando así una mejora en los rendimientos judiciales. De menos del 40 % de los juicios penales con sentencia evidenciados en el año 2008 se llegó a cerca del 65 % en el año 2014, según el Consejo de la Judicatura (2014).

Gráfico 10
Número de jueces y fiscales 2011-2018 en Ecuador



Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura. Gráfico: elaboración propia.

También se evidenció cambios en la duración del proceso de flagrancia, pasando de 198 días en el año 2009 a 18 días en 2016 (Ávila, 2018). De igual manera, destacó el control disciplinario de los operadores de justicia para evitar problemas de corrupción y negligencia administrativa en el manejo de la justicia (Consejo Nacional de la Judicatura, 2014b), mediante la polémica medida de control administrativo denominada “el error inexcusable”. Sobre estas medidas de control administrativista de la justicia es que se denunciaron presiones sobre la independencia de justicia por parte de ministros, funcionarios públicos y demás operadores en el momento en que había casos de interés político. Tales presiones incluso llegaron a incidir en la calidad de los procesos, como lo evidenció Luis Pasara (2014) en su informe sobre la independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana.

En agosto de 2014 entró en vigencia el nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP). Este código viene a reemplazar al viejo Código Penal ecuatoriano, implementado en la década de 1930, con la finalidad de poner a las órdenes de la justicia una nueva normativa adaptada a las necesidades contemporáneas del país. Forma parte de este nuevo cuerpo legal 730 artículos e incluye 77 nuevas infracciones. Según Ávila (2018), una de las novedades del COIP es su orientación hacia la eficiencia punitiva. Se estableció la acumulación de penas de hasta 40 años y se tipificaron delitos como el sicariato y el feminicidio. De igual forma, se suprimieron ciertos delitos en desuso y se aumentaron las penas en varios delitos. También se promovieron alternativas a juicios rápidos, basadas en la confesión de personas procesadas y otras medidas que disminuyeron garantías procesales (el procedimiento directo, el método expedito, la conciliación, el procedimiento para el ejercicio privado de la acción penal, así como el procedimiento abreviado y el ordinario que ya se venía aplicando con el antiguo código).

No obstante, es en el uso de la prisión preventiva en que ha radicado la fuerza punitiva de estas reformas. Según cifras de la Mesa Interinstitucional de Estadística de Flagrancia, entre enero y julio de 2014, a más del 65 % de los detenidos por delitos menores en flagrancia se le dictaba prisión preventiva. En el caso de los delitos de drogas, este nivel superaba el 80 %. A partir de la entrada del COIP, este porcentaje se redujo a menos del 30 %, debido a la vigencia y puesta en práctica de medidas sustitutivas, más las tablas de tolerancia de consumo y tráfico de drogas. Sin embargo, el eficientismo punitivo imperante en la reforma obligó a reformar los umbrales de las tablas de tráfico y a ejercer presiones sobre los jueces para que la prisión preventiva vuelva a estar en los niveles iguales o superiores a agosto de 2014. Este ha sido el principal factor detonante que se atribuye a la explosión de la población penitenciaria en Ecuador, como se verá más adelante (Paladines, 2016; Ávila, 2018).

4.4 Sistema penitenciario

La política de rehabilitación social en Ecuador antes del año 2007 estuvo subsumida en una profunda crisis que generó que los niveles de

hacinamiento superara más del 30 % de su capacidad real (Núñez, 2006). Una de las medidas adoptadas más importantes en materia penitenciaria después de 2007 tuvo relación con el indulto a personas encarceladas por drogas. Tras la aprobación de esta medida por parte de la Asamblea Nacional Constituyente el 4 de julio de 2008,¹⁷ 2300 personas fueron liberadas.

Esta situación buscó poner fin, en parte, a la crisis humanitaria sufrida en las cárceles del Ecuador, producto del hacinamiento¹⁸ y de los excesos punitivos de la Ley 108, cuyos resultados generaron el aumento de una población penitenciaria por delitos de droga durante 15 años que superaba el 30 % de la población privada de libertad (PPL). Según Edwards (2010), dicha medida fue exitosa pues, según datos de la Defensoría Pública, hasta marzo de 2010, la tasa de reincidencia de aquellos liberados fue de menos del 1 %.

En el año 2007 se creó el Ministerio de Justicia, cuyo rol fue establecer la rectoría del Sistema de Rehabilitación Social del Ecuador. Con esta reforma, el Ministerio de Justicia fue el encargado de ejercer la ejecución a partir del 2011 de inversiones tendientes a modernizar la infraestructura de la rehabilitación social en el país. Estas inversiones permitieron disponer de nuevas plazas de cobertura carcelaria con la finalidad de “erradicar el hacinamiento”; lo cual generó la creación de tres nuevos grandes centros penitenciarios en la provincia de Cotopaxi, Guayaquil y Cuenca. Sin embargo, como se puede ver en el gráfico 11, debido al giro punitivo evidenciado en Ecuador a partir de 2011, se da paso a un incremento sostenido en la población penitenciaria en el país. A diciembre de 2018, la población carcelaria casi se cuadruplica en Ecuador, tomando como referencia el año 2009. En la actualidad la tasa de población privada de libertad por cada cien mil habitantes se ubica por sobre los 255 para el total de la población y sobre los 340 si

17 Para que el indulto tuviera efecto debía cumplirse con los siguientes requisitos: 1) que el prisionero debía haber sido declarado culpable, debía tratarse de su primer delito; 2) la cantidad de la sustancia debía ser de dos kilogramos o menos; 3) y que el prisionero debía haber cumplido al menos el diez por ciento (o por lo menos un año) de la pena (Edwards, 2010, p. 59).

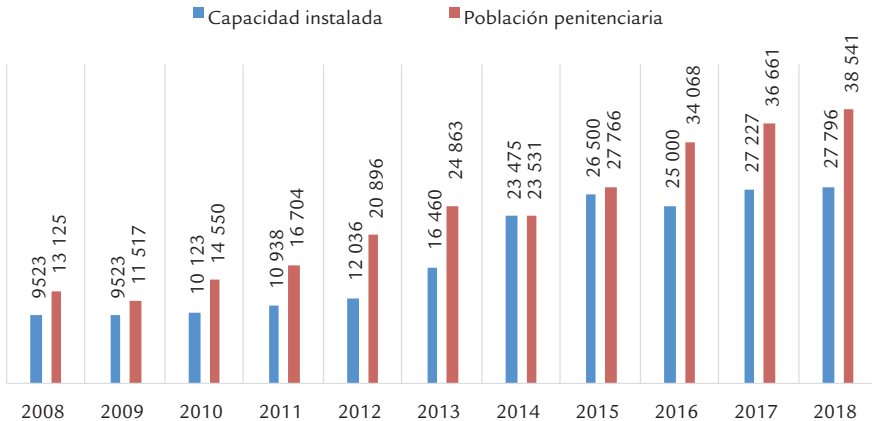
18 Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador (MDJDH), en el año 2007, la población penitenciaria excedía 2,3 veces la capacidad real del sistema penitenciario ecuatoriano.

se la promedia con la población sobre los 18 años (Consejo Sectorial, 2017). No existe parangón histórico al menos desde que se tiene registro de población penitenciaria que iguale este nivel.

Dicha tendencia hizo que la política de reducción del hacinamiento propuesta a partir del año 2012 quede traspasada al poco tiempo por esta tendencia en el incremento punitivo. En el año 2018 el nivel de hacinamiento supera en 40 % la capacidad carcelaria en el país y ha generado varios problemas en la gestión del control penitenciario al actual Gobierno de turno.¹⁹

Gráfico 11

Población penitenciaria y capacidad instalada en Ecuador 2008-2018



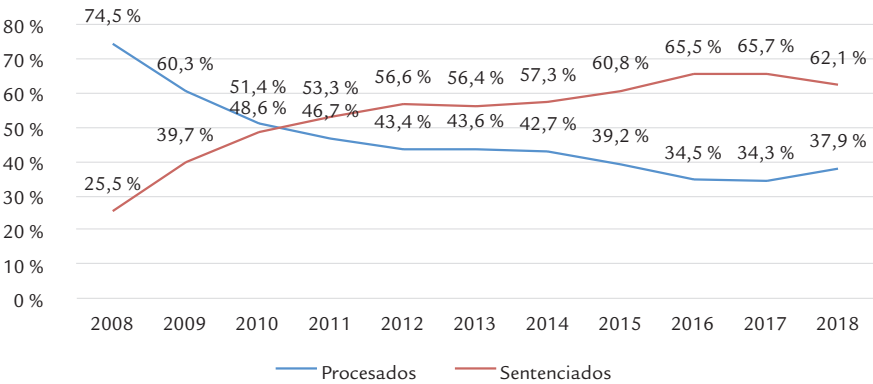
Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018). Gráfico: elaboración propia.

Entre las causas de este crecimiento de población penitenciaria, consta, como se manifestó con anterioridad, la implementación de un sistema administrativo de corte eficientista tanto en la Policía (Compstat) como en la justicia. Pero, sin duda, es uno de los factores que más ha incidido en la reducción de forma importante de la

¹⁹ Si bien en el año 2014 se logró reducir casi a cero el hacinamiento, al analizar este problema con base en la información brindada por el Ministerio de Justicia, de los 30 centros de rehabilitación social del país, persistían problemas de hacinamiento en 22 a finales de 2014. Incluso en los centros de rehabilitación de Imbabura el hacinamiento superó dos veces la capacidad instalada.

cantidad de personas privadas de libertad sin sentencia y que se había constituido en un mal crónico del sistema de rehabilitación social por décadas. Desde el año 2011, los niveles de personas privadas de la libertad (PPL) con sentencia se han mantenido sobre el 50 % de la población carcelaria, cifra que supera en más de 10 puntos a los promedios de los primeros cinco años de la década que inició en el año 2000, que bordeaba el 40 %. La reducción en la cantidad de presos sin sentencia contribuyó a reducir el nivel de egresos a un 20 % en el año 2013 (en el 2009 este nivel llegaba al 56 % del total de egresos sobre la población total) (Ministerio de Justicia, 2013). Durante los años 2015, 2016 y 2017, el porcentaje de población penitenciaria con sentencia estuvo por encima del 60 %, mientras que la población penitenciaria si sentencia se encontraba por debajo del 40 % (Ávila, 2018).

Gráfico 12
Población privada de libertad con sentencia y sin sentencia 2008-2018



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Gráfico: elaboración propia.

Pese a este crecimiento de la población privada de libertad, Ecuador todavía mantiene un promedio menor a otros países del continente con una mayor tasa de PPL por cada cien mil habitantes. En el año 2017, esta tasa fue de 255 por debajo de países como Estados Unidos, Brasil, Chile, Panamá, Uruguay, Costa Rica y El Salvador (Consejo Sectorial, 2017). Sin embargo, se corre el riesgo de volver a caer en problemas crónicos de hacinamiento y acercarnos

de forma peligrosa a los altos promedios de otros países con altos niveles de punitividad si se mantiene el ritmo de crecimiento de los últimos años.

En conclusión, se puede decir que desde el año 2011 Ecuador evidencia una eclosión punitiva de su política criminal en función de la filosofía de la eficiencia del *managment*. Más allá de los excesos o efectos colaterales producidos por esta política y muy criticada por diversos estudios, ¿se puede decir que este nivel de punitividad de la política criminal del Ecuador ha incidido sobre la reducción del homicidio?

CAPÍTULO QUINTO

5. Control, castigo y su incidencia sobre la reducción de homicidios

EN LA SECCIÓN anterior se dio un repaso sobre las características de la política de control criminal en relación con el endurecimiento punitivo. La concreción de esta política tuvo su punto más importante luego de la consulta popular del 2011, cuando se empezó un proceso de reforma y modernización judicial que tuvo entre sus objetivos fundamentales mejorar los índices de seguridad ciudadana. Si bien esta consulta, impulsada por el expresidente Rafael Correa, fue un punto de inflexión en el modelo de la nueva política de seguridad en Ecuador, los primeros pasos de dicha política ya se empezó a dar con anterioridad mediante las inversiones dadas a la Policía Nacional entre los años 2009 y 2010. Luego del 2011, de igual forma, se generaron algunas acciones ligadas a inversiones millonarias en el sector justicia, reformas legales (nuevo Código Integral Penal), reformas institucionales en el sector justicia y policial, junto con nuevos servicios ciudadanos. Con esta medida, la racionalidad de la eficiencia de control criminal por parte de la Policía tomó forma en el sector justicia bajo el lema de “lucha contra la impunidad” (Consejo de la Judicatura, 2014).

Entre el último trimestre del 2010 y el primer trimestre del 2011 se empezó de igual forma a evidenciar un decrecimiento sostenido de los niveles de homicidios en Ecuador, cuyo umbral más bajo alcanzó el año 2018, cuando la tasa de homicidios se ubicó por debajo de los 5 puntos. Por tal razón, la presente sección estará destinada a analizar el impacto de este conjunto de medidas de control y castigo sobre el descenso de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. Esto se analizará en tres componentes: 1) la desconcentración y cobertura de los servicios policiales y de justicia en el territorio; 2) la gestión los órganos judiciales y penales contra la impunidad; y 3) los efectos del sistema penitenciario sobre el crimen.

5.1 Cobertura institucional

La política de desconcentración de servicios públicos fue una estrategia sistemática aplicada durante los últimos diez años. En materia de seguridad y servicios de justicia, la orientación de dicha política fue atender las múltiples demandas ciudadanas debido al incremento de los niveles de criminalidad que se venían experimentando desde la década de 1980 y 1990 en Ecuador.

Tabla 3
Tasa de policías y homicidios 2009-2018
y variación porcentual anual en Ecuador

Año	1	2	3	4	5	6
	Tasa de policía	Variación anual	Tasa de policías preventivos	Variación anual	Tasa de homicidios	Variación anual
	* 100 000 hab.	%	*100 000 hab.	%	*100 000 hab.	%
2009	261,9		152,2		18,7	
2010	257,8	-1,5 %	150,4	-1,2 %	17,6	-6,0 %
2011	261,2	1,3 %	156,3	3,9 %	15,4	-12,6 %
2012	269,1	3,0 %	167,6	7,2 %	12,5	-18,8 %
2013	270,8	0,6 %	168,3	0,4 %	11,0	-11,6 %
2014	280,3	3,5 %	164,0	-2,6 %	8,2	-25,1 %
2015	271,1	-3,3 %	156,5	-4,5 %	6,5	-20,6 %
2016	280,1	3,3 %	164,1	4,8 %	5,9	-10,2 %
2017	282,5	0,9 %	170,0	3,6 %	5,9	-0,3 %
2018	289,3	2,4 %	178,1	4,7 %	5,8	-1,0 %

Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a)/Ministerio de Gobierno (2019b). Tabla: elaboración propia.

Respecto a la Policía, como se vio en la sección anterior, entre los años 2009 y 2018 se evidencia un crecimiento de casi 10 000 funcionarios más.²⁰ Pese a ello, no se constata un crecimiento sostenido de la tasa de policías por cada cien mil habitantes. En estos diez años, solo se logra subir la tasa de 261,9 a cerca de 290. Por tal razón, la política

20 A 2020, se espera llegar a los 55 000 efectivos policiales.

parece haberse dirigido a buscar sostener el número de policías en función del incremento natural de población, y ajustarse en gran medida al parámetro internacional, el cual recomienda alrededor de 3 policías por cada mil habitantes (lo que es lo mismo de 300 por cada cien mil). Como se puede ver en la tabla 3, el nivel de decrecimiento de la tasa de homicidios es mucho más pronunciado que el crecimiento de la tasa de policías en general y la tasa de policías preventivos, por lo que no se ve una relación importante entre estas dos variables.

Tabla 4
Tasa de fiscales, jueces y homicidios y su variación porcentual anual
2009-2018 en Ecuador

Año	1	2	3	4	5	6
	Tasa de fiscales	Variación anual	Tasa de jueces	Variación anual	Tasa de homicidios	Variación anual
	* 100 000 hab.	%	*100 000 hab.	%	* 100 000 hab.	%
2009	3,9				18,7	
2010	3,9	0,00 %			17,57	-6,00 %
2011	3,92	0,50 %	7,55		15,35	-12,60 %
2012	3,65	-6,90 %	8,44	11,80 %	12,46	-18,80 %
2013	3,98	9,00 %	10,6	25,60 %	11,02	-11,60 %
2014	4,63	16,30 %	10,97	3,40 %	8,25	-25,10 %
2015	5,17	11,60 %	12,83	16,90 %	6,54	-20,60 %
2016	5,11	-1,20 %	12,63	-1,50 %	5,88	-10,20 %
2017	5,02	-1,60 %	12,45	-1,50 %	5,86	-0,30 %
2018	4,96	-1,30 %	12,27	-1,40 %	5,82	-0,68 %

Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a)/Consejo Nacional de la Judicatura (2018a). Tabla: elaboración propia.

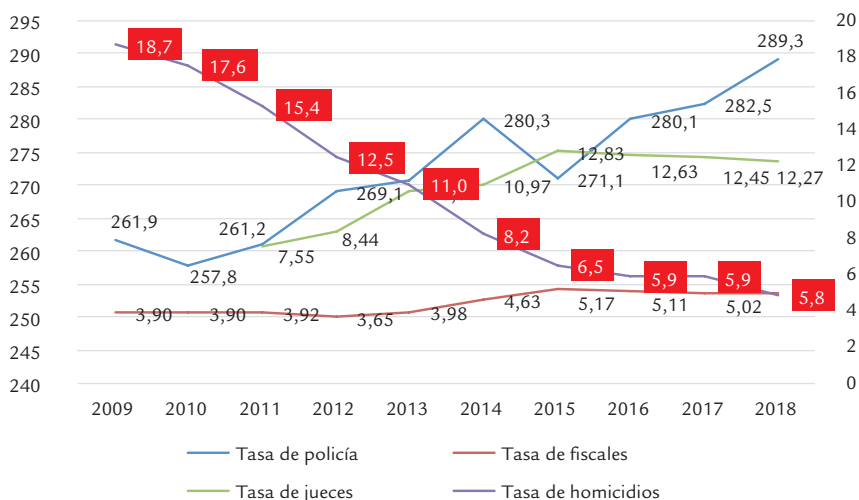
En el caso de los servicios judiciales, la tasa de fiscales por cada cien mil habitantes ha crecido más de un punto en esta década y en la actualidad bordea los 5 por cada cien mil habitantes. Al igual que en el caso de la Policía, el decrecimiento de la tasa de homicidios a

escala nacional es más pronunciado que la tasa de fiscales. La tasa de jueces, por su parte, ha mostrado un crecimiento importante desde el año 2011, incrementando en más de 6 puntos entre 2011 y 2018; sin embargo, el nivel de crecimiento se estancó a partir de 2015. Desde ese año, la tasa ha mostrado comportamientos de decrecimiento como lo evidencia la tabla 4. La tasa de homicidios, como se ha visto, ha mostrado niveles decrecientes de forma sistemática desde el año 2009.

Ahora bien, al hacer un acercamiento más preciso del comportamiento de estas tendencias por provincias, se puede observar algunos elementos importantes. En este sentido, no existe correlaciones sustanciales entre la variación porcentual de la tasa de homicidios por provincia con la variación porcentual de la tasa de policías, jueces y fiscales entre 2013 y 2018. A pesar de esto, se puede observar una correlación creciente, aunque débil aún, con la variación porcentual de fiscales, tal como lo muestra el gráfico 13.

Gráfico 13

Tasa de policías, jueces y fiscales frente a tasa de homicidios por cada cien mil habitantes 2009-2018 en Ecuador



Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a)/Ministerio de Gobierno (2019b)./Consejo Nacional de la Judicatura (2018a). Gráfico: elaboración propia.

Tabla 5

Correlaciones entre tasa de homicidio, policías, fiscales y jueces

Porcentaje de variación de tasa de homicidios por provincia 2013-2018		
Variables	Correlación de Pearson	Interpretación
Variación de tasa de policía por cada cien mil habitantes por provincia 2009-2018	-0,1629	No se tiene correlación
Variación de tasa de jueces por cada cien mil habitantes por provincia 2013-2018	-0,2477	No se tiene correlación
Variación de tasa de fiscales por cada cien mil habitantes por provincia 2013-2018	-0,4358	Baja correlación
La correlación entre el número de policías por cada cien mil habitantes por provincia con la tasa de homicidios por provincia tiene como año base el 2009 hasta el 2018. Esto en función de la información disponible.		

Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a)/Ministerio de Gobierno (2019b)/Consejo de la Judicatura (2018a).
Tabla: elaboración propia.

Por otro lado, si realizamos una mirada sobre la variación porcentual de la tasa de policías frente a la variación de la tasa de homicidios por provincia 2009-2018 se puede observar que 14 de las provincias en Ecuador presentan una relación negativa (a mayor tasa de policías, menor tasa de homicidios) en estos diez años. Varias de estas provincias presentan promedios de homicidios superiores a la media nacional, no obstante, es la provincia de Chimborazo en la que mayor sensibilidad ha tenido el aumento de policías frente a la tasa de homicidios (-157 %). También destaca en esta relación la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, cuya relación prácticamente es el -100 %. En menor medida están todas las provincias costeras (Esmeraldas, Guayas, El Oro, Manabí y Los Ríos), en las que se puede observar una sensibilidad importante de decrecimiento de la tasa de homicidios frente al crecimiento de la tasa de policías. En otras provincias, como Tungurahua y Bolívar, la relación es marginal. Por otro lado, en las provincias de Santa Elena, Pichincha y Sucumbíos (tres provincias con altas tasas de homicidios a escala nacional) no existe una relación inversamente proporcional alguna. Más de 10 provincias no muestran relación alguna entre tasa de policías y menor tasa de homicidios.

Tabla 6

Variación porcentual de la tasa de policías y tasa de homicidios por cada cien mil habitantes por provincia 2009-2018

Provincia	1	2	3
	Variación tasa de policías	Variación tasa de homicidios	Var. tasa de policías/Var. tasa de homicidios (1/2)
	2009-2018	2009-2018	2009-2108
	%	%	%
Orellana	-10,5 %	-3,0 %	346 %
Napo	-3,8 %	-9,6 %	40 %
Morona Santiago	-1,1 %	-3,8 %	28 %
Pastaza	-1,2 %	-4,8 %	26 %
Cotopaxi	4,5 %	17,9 %	25 %
Cañar	-2,4 %	-10,2 %	24 %
Santa Elena	-2,4 %	-15,1 %	16 %
Pichincha	-1,2 %	-8,0 %	15 %
Sucumbíos	-1,0 %	-8,7 %	11 %
Galápagos	-6,1 %	0,0 %	0 %
Carchi	0,1 %	-4,3 %	-2 %
Z. Chinchipe	-0,7 %	21,3 %	-3 %
Bolívar	0,2 %	-5,6 %	-4 %
Tungurahua	0,5 %	-11,6 %	-4 %
Nacional	1,1 %	-13,9 %	-8 %
Guayas	2,6 %	-11,8 %	-22 %
Esmeraldas	2,6 %	-11,5 %	-23 %
Manabí	3,0 %	-10,4 %	-29 %
Los Ríos	3,2 %	-9,8 %	-33 %
Loja	2,2 %	-5,8 %	-39 %
El Oro	4,2 %	-7,5 %	-55 %
Imbabura	2,6 %	-3,2 %	-80 %
Azuay	3,5 %	-4,3 %	-82 %
Sto. Domingo	15,9 %	-16,5 %	-96 %
Chimborazo	1,6 %	-1,0 %	-157 %

Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a)/Ministerio de Gobierno (2019b). Tabla: elaboración propia.

En el momento en que se hace una mirada al comportamiento de la variación porcentual por provincia de fiscales, es importante señalar que no todas las provincias tuvieron crecimientos. En el caso de fiscales, Sucumbíos, Manabí, Loja, Galápagos y Orellana evidenciaron variaciones negativas. Pese a ello, la tendencia general (más del 75 %) muestra crecimientos en la tasa de fiscales. Al hacer relación con la variación de la tasa de homicidios 2013-2018, vemos que en el caso del 75 % de provincias (entre ellas las de mayores niveles de homicidios) presentan una relación negativa importante (a mayor tasa de fiscales, menor tasa de homicidios). Se podría inferir, por tanto, que existe una evidencia ligera que nos permite afirmar que la estrategia de ampliar la cobertura de fiscales en la mayoría de los territorios ha tenido algún impacto sobre la reducción del homicidio en este período de tiempo comparado. Por su parte, en el caso de jueces, Cañar, Santa Elena, Loja, Carchi, Zamora Chinchipe, Bolívar y Galápagos mostraron tendencias de crecimiento de cobertura negativas. El resto evidenciaron tendencias positivas. Solo se puede observar una tendencia de la mayor tasa de jueces frente a homicidios en el 58 % de las provincias.

Tabla 7

Variación porcentual de la tasa de fiscales, jueces y tasa de homicidios por cada cien mil habitantes por provincia 2009-2018

Provincias	1	2	3	4	5
	Variación anual tasa de fiscales	Variación anual tasa de jueces	Variación anual tasa de homicidios	Variación fiscales/ variación homicidios (1/3)	Variación jueces/ variación homicidios (2/3)
	2103-2018	2013-2018	2013-2018	2013-2018	2013-2018
	%	%	%	%	%
Cañar	5,7 %	-1,7 %	-22,4 %	-25,3 %	7,8 %
Napo	14,5 %	3,6 %	-18,6 %	-78,2 %	-19,4 %
Sucumbíos	-0,8 %	0,2 %	-18,5 %	4,2 %	-1,0 %
Cotopaxi	9,6 %	4,9 %	-17,9 %	-53,4 %	-27,5 %
El Oro	7,0 %	2,0 %	-15,3 %	-45,8 %	-13,4 %

Continúa en la página siguiente.

Provincias	1	2	3	4	5
	Variación anual tasa de fiscales	Variación anual tasa de jueces	Variación anual tasa de homicidios	Variación fiscales/ variación homicidios (1/3)	Variación jueces/ variación homicidios (2/3)
	2103-2018	2013-2018	2013-2018	2013-2018	2013-2018
	%	%	%	%	%
Nacional	4,5 %	3,0 %	-15,1 %	-29,9 %	-19,6 %
Esmeraldas	3,6 %	4,0 %	-14,9 %	-24,0 %	-26,8 %
Tungurahua	2,9 %	3,4 %	-14,7 %	-20,0 %	-23,0 %
Los Ríos	7,9 %	6,6 %	-13,5 %	-58,6 %	-48,6 %
Manabí	-4,8 %	4,6 %	-13,4 %	35,6 %	-34,3 %
Santo Domingo de los Tsáchilas	19,4 %	5,8 %	-13,3 %	-145,8 %	-43,7 %
Guayas	1,9 %	7,6 %	-11,7 %	-16,6 %	-64,9 %
Pichincha	6,6 %	1,3 %	-10,9 %	-60,2 %	-12,1 %
Chimborazo	8,2 %	1,0 %	-10,6 %	-77,8 %	-9,5 %
Santa Elena	5,3 %	-2,3 %	-8,3 %	-64,2 %	27,4 %
Loja	-0,2 %	-2,7 %	-7,0 %	3,1 %	38,3 %
Carchi	11,3 %	-1,4 %	-5,2 %	-218,7 %	27,5 %
Azuay	6,6 %	3,2 %	-5,0 %	-131,6 %	-64,6 %
Zamora Chinchipe	4,5 %	-0,4 %	-4,9 %	-92,2 %	8,7 %
Bolívar	2,2 %	-1,4 %	-4,1 %	-53,3 %	34,6 %
Pastaza	5,5 %	3,4 %	-2,7 %	-201,3 %	-124,6 %
Imbabura	8,7 %	2,2 %	-2,3 %	-382,4 %	-97,2 %
Galápagos	-15,0 %	-2,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Morona Santiago	-0,7 %	3,1 %	7,2 %	-9,8 %	42,9 %
Orellana	-6,3 %	1,0 %	11,0 %	-57,5 %	9,1 %

Fuente: Consejo de la Judicatura (2018a)/Ministerio de Gobierno (2019a). Tabla: elaboración propia.

5.2 Gestión y productividad judicial

El trabajo institucional contra la impunidad no solo requiere de recursos e infraestructura en el territorio, sino también de la gestión de los operadores judiciales y policiales para sancionar los delitos cometidos por las personas. A esta gestión se le denomina productividad en la medida de que una mayor eficacia en el esclarecimiento de delitos como el homicidio y asesinato tiene como propósito fundamental, entre otras cosas, contralar y reducir los índices de criminalidad en un territorio. Al igual que en diversos países democráticos, este trabajo contra la impunidad lo desarrollan diversos actores institucionales (Policía, fiscales, jueces, defensores públicos, sistema penitenciario) que, desde su ámbito de su competencia (investigación, acusación, juzgamiento), aportan en el funcionamiento del sistema de justicia penal.

Esta sección analizará el trabajo de los actores institucionales involucrados en la reducción de impunidad desde distintas esferas e implica el trabajo policial, la fiscalía y el sector justicia en Ecuador. Se analizará en la próxima sección el tema relacionado con el sistema penitenciario y su gestión.

En las relaciones efectuadas en esta sección, tanto en el tema de detenciones, indagaciones, e instrucciones, como procesos y sentencias, no necesariamente quiere decir que un homicidio cometido en un año determinado haya recibido detención, indagación, instrucción, procesamiento o sentencias en el mismo año. Por lo general, la información presentada es la gestión por procesos que cada entidad presenta respecto al delito de homicidio, asesinato y otros delitos de muerte violenta dolosa. Sin embargo, para fines estadísticos se ha procedido a hacer relaciones entre estos dos flujos de información para analizar de alguna u otra forma el rendimiento de las distintas instancias del proceso penal. Se ha tomado como referencia divisor el homicidio efectuado en el año de comparación para tener una alusión apropiada en la evaluación. Desde lo metodológico, no es el indicador más adecuado pero es lo que se dispone al momento.

Ahora bien, en Ecuador, el trabajo de investigación judicial del delito para el caso de las muertes violentas como el homicidio y asesinato se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Desapariciones, Extorsión y Secuestros de Personas (Dinased). Esta dirección, creada en 2013 y dependiente del mando de la Policía Nacional, fue creada como un sustituto especializado del trabajo de la Policía Judicial. De acuerdo con la normativa ecuatoriana, la investigación judicial es dirigida por la Fiscalía General del Estado, la cual, mediante acreditación, se apoya en el trabajo de la Dinased para las labores de investigación de los delitos de muertes violentas,²¹ desapariciones y extorsiones.

Según la información presentada por esta dirección, el rendimiento por la resolución de muertes violentas ha sido creciente desde el año de su creación. Para la creación de esta cifra la Dinased toma como referencia al conteo de cadáveres por muertes violentas. Cada cadáver es un caso y se considera resolución una investigación iniciada sea por delegación de la fiscalía o casos de flagrancia para el inicio de una instrucción fiscal y el respectivo juzgamiento. Como se puede ver, entre los años 2014 y 2016 el porcentaje de resolución subió de 51,5 % a más del 60 %.²² En el año 2017 presenta un ligero decrecimiento, y en el año 2018 este indicador cae de manera aguda a más de 10 puntos, sin conocerse aún las razones. En todo caso, al menos para el año 2018, este decrecimiento de los índices de resolución no tiene relación con las muertes violentas, pues ese mismo año el homicidio se ubicó en su punto más bajo. No se dispone de información anual por provincia para poder observar relaciones importantes con el descenso de la tasa de homicidios.

21 Las muertes violentas investigadas por esta unidad son: asesinato, femicidio, sicariato, homicidio, homicidio culposo, homicidio por mala práctica profesional, aborto con muerte (consentido y aborto no punible), secuestro extorsivo con muerte, abandono de persona con muerte, violación con muerte, actos de odio con muerte, robo con muerte (robo agravado), abigeato con muerte, extralimitación en la ejecución de un acto de servicio con muerte, terrorismo con muerte, extracción y tratamiento ilegal de órganos y tejidos con muerte. La ejecución extrajudicial no aplica investigación policial. Para temas genéricos denominaremos a todo este catálogo de delitos, homicidios y asesinatos.

22 De acuerdo con reportes de la Dinased, la mayor capacidad de resolución de casos se da dentro de las primeras 24 de cometimiento del delito; es decir, por el mecanismo o sistema de flagrancia.

Tabla 8
Resolución policial de muertes violentas por parte
de la Dinased 2014-2018

Productividad	2014		2015		2016		2017		2018*	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Resueltos	677	51,6 %	651	61,7 %	597	62,0 %	563	57,8 %	463	46,8 %
Investigación	634	48,4 %	405	38,4 %	366	38,0 %	411	42,2 %	526	53,2 %
Total	1311	100 %	1056	100 %	963	100 %	974	100 %	989	100 %

Fuente: Ministerio del Interior (2018). Tabla: elaboración propia.

* La información de 2018 es hasta la primera semana de diciembre. Se ha procedido a proyectar esta información hasta el 31 de diciembre del año en mención.

El trabajo policial dentro del sistema judicial deriva también en detenciones. Según la información facilitada por el Ministerio del Interior, la relación (expresada en porcentajes) de detenidos frente al número de homicidios y asesinatos desde el año 2014 ha mantenido niveles crecientes. A escala nacional, en el año 2014 se registró la cantidad de 6 detenidos por este delito por cada homicidio y asesinato. A partir de este año esta relación creció en un 10 % anual, de manera aproximada. En el año 2018, esta relación se ubicó en 9 detenidos por cada 10 homicidios. Desagregando esta información por provincia, no existe relación alguna estadística entre la variación de detenidos por homicidio con el descenso de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. La correlación mostrada es de 0,067791036, la misma que es demasiado baja para ser relevante. No obstante, en 18 de las 24 provincias la variación de la tasa de homicidios frente al incremento de la tasa de detenidos por provincia es negativa, mostrándose así algún tipo de sensibilidad entre estos dos tipos de variables. En las provincias con tasas de homicidios promedios altas entre 2014 y 2018, como lo son Sucumbíos, Esmeraldas y Los Ríos, la relación de detenidos por homicidio es del 60 % y en el caso de Los Ríos del 50 %. Provincias con tasas promedios de homicidios más bajas por su parte mostraron relaciones superiores al 90 % e incluso superiores al 100 % (más detenidos que homicidios). En conclusión,

no se podría decir que exista relación significativa, en un sentido estadístico, entre estas dos variables, aunque es importante destacar el esfuerzo policial en la detención de delincuentes vinculados con casos de homicidios y asesinatos, situación que se ha incrementado a escala nacional en los cinco años analizados.

Tabla 9

Detenciones por homicidio frente a la tasa de homicidios 2014-2018

Detenidos por homicidios					
Provincia	1	2	3	4	5
	Tasa de detenidos por homicidio consolidada 2014-2018	Tasa de homicidios consolidada 2014-2018	Variación anual tasa de detenidos 2014-2018	Variación anual tasa de homicidios 2014-2018	Var. tasa de homicidios/ Var. tasa de detenidos (4/3)
	%	X 100.000	%	%	%
Azuay	89,6 %	4,4	-6,9 %	-1,1 %	15,3 %
Bolívar	65,9 %	4,3	-4,9 %	1,5 %	0,0 %
Cañar	71,7 %	4,1	25,1 %	-35,1 %	-139,7 %
Carchi	92,3 %	4,3	27,3 %	-3,7 %	-13,5 %
Chimborazo	75,0 %	2,7	6,2 %	-0,9 %	-14,8 %
Cotopaxi	91,8 %	3,7	10,2 %	-12,3 %	-120,1 %
DMG	63,1 %	8,5	10,6 %	-8,4 %	-78,8 %
DMQ	96,8 %	4,6	0,8 %	-9,0 %	-1132,5 %
El Oro	70,4 %	9,2	4,2 %	-9,6 %	-229,5 %
Esmeraldas	59,5 %	14,6	5,2 %	-13,3 %	-256,0 %
Galápagos	100,0 %	0,6	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Guayas	50,3 %	6,2	4,4 %	-7,2 %	-161,8 %
Imbabura	73,2 %	4,3	-3,6 %	-2,5 %	68,6 %
Loja	80,6 %	2,7	-10,4 %	-11,3 %	108,0 %
Los Ríos	48,9 %	10,8	6,6 %	-10,8 %	-163,0 %

Continúa en la página siguiente.

Detenidos por homicidios					
Provincia	1	2	3	4	5
	Tasa de detenidos por homicidio consolidada 2014-2018	Tasa de homicidios consolidada 2014-2018	Variación anual tasa de detenidos 2014-2018	Variación anual tasa de homicidios 2014-2018	Var. tasa de homicidios/ Var. tasa de detenidos (4/3)
	%	X 100.000	%	%	%
Manabí	58,8 %	6,1	18,4 %	-3,5 %	-18,7 %
Morona Santiago	114,3 %	3,9	5,7 %	0,9 %	16,2 %
Napo	75,0 %	4,6	-15,9 %	-34,6 %	217,3 %
Orellana	80,8 %	8,6	2,2 %	-26,5 %	-1223,9 %
Pastaza	125,0 %	4,7	12,5 %	-10,6 %	-84,7 %
Pichincha	79,2 %	5,2	-11,1 %	0,6 %	-5,5 %
Santa Elena	63,5 %	3,4	29,5 %	-7,6 %	-25,6 %
Santo Domingo	89,1 %	11,1	10,7 %	15,4 %	143,1 %
Sucumbíos	58,6 %	16,6	5,5 %	-10,3 %	-188,4 %
Tungurahua	79,0 %	2,2	9,3 %	-1,2 %	-12,6 %
Zamora Chinchipe	56,5 %	4,1	36,1 %	12,4 %	34,4 %
Total	68,5 %	6,4	6,0 %	-8,1 %	-135,1 %

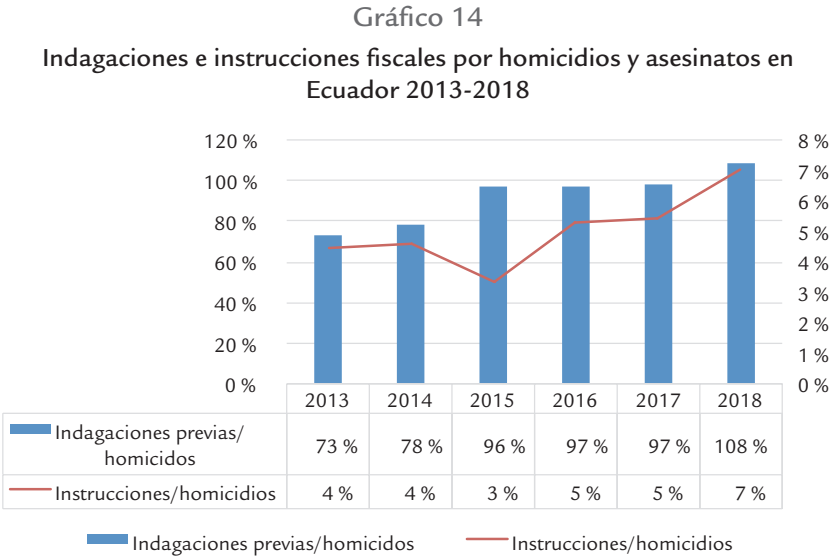
Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a)/Ministerio de Gobierno (2019d). Tabla: elaboración propia.

El trabajo de la Fiscalía es también un elemento clave en el sistema penal. Como vimos por ley, en Ecuador, la Fiscalía es un órgano autónomo de la función judicial, encargado de dirigir de oficio o a petición de parte la investigación procesal y preprocesal. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal (Constitución del Ecuador, 2008). De acuerdo con la información presentada por la Fiscalía General del Estado (2019), dos datos importantes que permiten mirar el desempeño de esta institución en el sistema penal son las indagaciones o investigaciones previas y las instrucciones fiscales

por homicidios. La información presentada validada es desde el año 2013 hasta el 2018. Por tanto, no se dispone de información de años atrás para conocer el rendimiento de la Fiscalía frente a los delitos de homicidios, asesinatos, feminicidios, sicariato, abigeato con muerte, robo con muerte y aborto con muerte, los cuales son tipos de figuras penales atribuidas a conductas violentas dolosas.

No obstante, los datos presentados no parecen ser consistentes entre sí. Por ejemplo, al hacer la relación entre instrucciones fiscales y homicidios vemos que la Fiscalía presenta bajo niveles de rendimiento.²³ Si bien entre 2013 y 2018 este indicador subió del 4,5 % al 8,3 %, el mismo no guarda relación alguna con los datos de causas procesadas ni de sentencias, como miraremos más adelante. Es de presumir que el tema de flagrancias tiene que ver con este asunto, pues, como se manifestó, según la Dinased, la mayoría de los casos resueltos por esta instancia se lo hace en etapa de flagrancias. Por su parte, el indicador de indagaciones previas sí es más coherente con la información del sistema judicial. Al dividir indagaciones previas por homicidios vemos que este indicador tiende a crecer desde el año 2013 hasta el 2018. En el 2017 la relación se ubicó en 97,8 % y en el 2018 fue superior en 28 puntos al número de homicidios. En todo caso, como se mira en el gráfico 14, existe cierta relación en la tendencia entre estos dos indicadores aunque con promedios muy diferentes. No existe correlación alguna a escala provincial entre las variaciones porcentuales de indagaciones e instrucciones con la variación decreciente de la tasa de homicidios. Sus resultados son en extremo bajos para ser considerados relevantes. En el caso de las indagaciones el coeficiente de correlación fue de -0,030379.

23 Esta información corresponde al delito de homicidios, asesinatos, feminicidios, sicariato, abigeato con muerte, robo con muerte y aborto con muerte. Para fines prácticos se ha procedido a denominarla “homicidios”.



Fuente: Fiscalía General del Estado (2019). Gráfico: elaboración propia.

El accionar del sistema de justicia para la sanción de delitos es también un elemento importante en la gestión del sistema penal. De acuerdo con los datos del Consejo de la Judicatura (2018), no existe un incremento importante del total de causas ingresadas al sistema de justicia por el delito de homicidio o asesinato a esta instancia en términos absolutos. El año 2016 fue el del mayor número de causas por el delito en mención ingresadas y en total hasta el 30 de septiembre de 2018 se habían ingresado 4810 causas. No se dispone, de igual forma, de información validada de años atrás respecto a estos procesos pues solo la información desde el 10 de agosto de 2014 es validada, debido a que a partir de esa fecha empezó a entrar en vigencia el nuevo Código Integral Penal. De la misma manera, las causas resueltas en términos absolutos presentan como año pico de crecimiento el año 2016.²⁴ En total, entre el 10 de agosto de 2014 y el 30 de septiembre de 2018 se resolvieron 3382 causas.

24 Por causa resuelta se entiende una serie de decisiones judiciales en las que en incluyen sentencias (absolutorias, condenatorias), conciliaciones, suspensión y extensión de la pena, querrelas, nulidad, apelaciones, archivos, entre otros criterios más. En todo caso, las causas resueltas con algún tipo de sentencia representaron cerca del 51% del total entre 2014 y 2018.

Por esta razón, para efectos de comparación se ha procedido a sacar rendimientos institucionales respecto al número de causas resueltas frente al número de causas ingresadas. Si bien solo durante los años 2015 a 2017 hablamos de períodos anuales enteros, los promedios de lo que se registra en el 2014 y 2018 nos puede mostrar de alguna u otra forma una tendencia extrapolable al resto del año que se puede comparar con los otros años. De acuerdo con el gráfico 15, existe un marcado crecimiento del rendimiento de la justicia respecto a la capacidad por resolver causas frente al total de causas ingresadas. En el año 2018 se presentó un nivel inferior de causas resueltas que es necesario tomar en cuenta. En los años considerados para esta comparación, la tendencia decreciente de la tasa de homicidios es inversamente proporcional al crecimiento del rendimiento de la justicia frente a los delitos de homicidio y asesinato. A escala provincial, por su parte el coeficiente de correlación es muy bajo (-0,160234) como para establecer una relación importante.



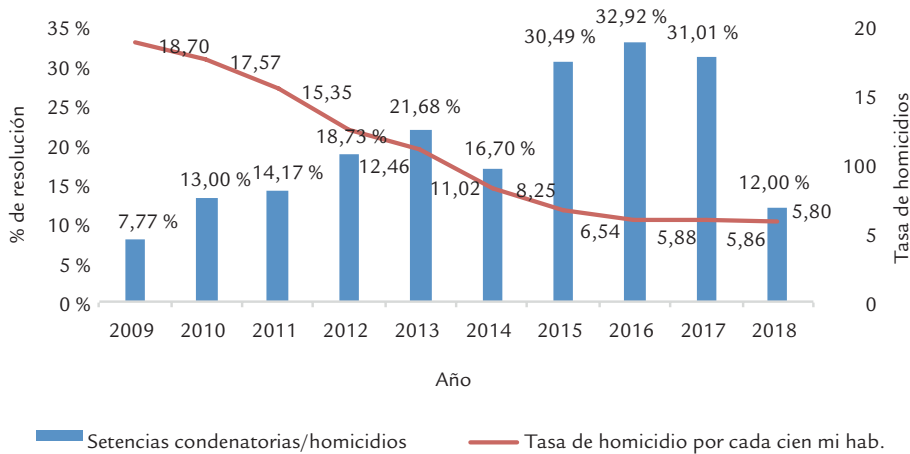
Fuente: Ministerio de Gobierno (2019a)/Consejo Nacional de la Judicatura (2018b). Gráfico: elaboración propia.

Otra forma de evaluar el rendimiento de la justicia es por medio del número de sentencias condenatorias. A este indicador se le denomina eficiencia terminal de la justicia. De lado del Consejo de la Judicatura no se tiene información que nos permita discriminar en número de sentencias condenatorias por el delito de homicidio y asesinato del resto de causas resueltas. Para obtener este indicador se procedió a obtener información de la Unidad de Gestión Procesal de la Fiscalía General del Estado (2019), con la finalidad de determinar el número de sentencias condenatorias de homicidios. La información validada por esta unidad es desde el año 2013 hasta diciembre de 2018.²⁵ Se ha procedido a incorporar información obtenida años atrás de esta misma unidad de la Fiscalía (no validada) sobre sentencias condenatorias de homicidios y asesinatos desde el año 2009 al 2012 para efectos de comparación y poder observar alguna tendencia. De esta forma, al dividir esta información de condenas con el número total de homicidios por años, vemos que, desde el año 2009, este indicador tuvo un comportamiento creciente, a excepción del 2013, ubicándose en más de 30 % entre los años 2015, 2016 y 2017. En el año 2018 se vuelve a observar una caída importante (al 12 %); no obstante, la tasa de homicidios desde el año 2009 tiene a decrecer de manera sistemática en un 14,7 % anual hasta el 2018. Al igual que en la caída del porcentaje de resolución mostrado por la Dinased en 2018, los efectos de la caída de eficiencia terminal en el 2018 por parte de la justicia podrían haber incidido sobre el crecimiento de la tasa de homicidios en el 2019 en Ecuador, cuyo nivel creció en casi un punto (6,8 por cada cien mil). Esta afirmación se sustenta en la hipotética pero razonable idea de que los efectos del comportamiento de la gestión de la justicia podrían no tener efectos inmediatos en el comportamiento delictual.

25 Al igual que en el dato de instrucciones fiscales e indagaciones previas, esta información corresponde al delito de homicidios, asesinatos, feminicidios, sicariato, abigeato con muerte, robo con muerte y aborto con muerte. Para fines prácticos se ha procedido a denominarla “homicidios”.

Gráfico 16

Eficiencia terminal de la justicia frente a la tasa de homicidios 2009-2018



Fuente: Fiscalía General del Estado (2019)/Ministerio de Gobierno (2019a). Gráfico: elaboración propia.

Analizando esta información por provincia en el período mencionado de tiempo se puede observar que en el promedio de la tasa de homicidios 2009-2018, las provincias más violentas no necesariamente presentan consolidados altos de sentencias de homicidios. Pese a ello, en el momento en que se busca establecer relaciones entre el porcentaje de variación anual de la tasa de homicidios 2009-2018 con la variación anual de la razón sentencias homicidios, existe una correlación inversamente baja entre estas dos variables, que es del -0,434477372. La división entre estas dos variables, como se muestra en la columna 5 de la tabla 10, refleja que 18 de las 24 provincias presentan indicadores negativos, muchos de ellos menores del 100 %, mostrando así una sensibilidad alta entre estos indicadores aunque no de manera proporcional. En todo caso, la correlación, así sea baja mostrada entre estas dos variables, demostraría la alta importancia que guarda la reducción de impunidad en la reducción de homicidios.

Tabla 10

Eficiencia terminal de la justicia frente a la tasa de homicidios 2009-2018

Provincia	1	2	3	4	5
	Sentencias/ homicidios consolidada	Promedio tasa de homicidios por cada cien mil	Variación anual relación sentencias/ homicidios	Variación anual tasa de homicidios	Var. tasa de homicidios/ var. relación sentencias- homicidios (4/3)
	2009-2018	2009-2008	2009-2018	2009-2018	2009-2018
	%	X 100.000	%	%	%
Azuay	25 %	4,99	8,3 %	-0,8 %	-9,50 %
Bolívar	35 %	5,27	-6,6 %	-9,3 %	141,16 %
Cañar	27 %	4,41	-2,9 %	-8,4 %	286,48 %
Carchi	23 %	5,56	6,9 %	-16,1 %	-231,18 %
Chimborazo	28 %	3,05	3,8 %	-12,3 %	-325,28 %
Cotopaxi	39 %	3,93	2,1 %	-1,4 %	-69,90 %
El Oro	12 %	14,79	13,1 %	-16,9 %	-128,96 %
Esmeraldas	16 %	27,11	13,9 %	-17,9 %	-128,30 %
Galápagos	100 %	0,32	0,0 %	0,0 %	0,00 %
Guayas	15 %	12,74	12,7 %	-15,4 %	-120,90 %
Imbabura	24 %	5,59	-11,4 %	-10,7 %	94,11 %
Loja	28 %	3,50	6,9 %	-9,9 %	-143,04 %
Los Ríos	17 %	19,15	25,2 %	-17,6 %	-69,95 %
Manabí	14 %	11,05	11,5 %	-14,4 %	-124,64 %
Morona Santiago	26 %	5,83	34,6 %	-11,8 %	-33,97 %
Napo	43 %	5,24	7,6 %	-9,1 %	-120,75 %
Pastaza	35 %	6,54	18,8 %	-22,8 %	-121,31 %
Pichincha	24 %	6,79	9,4 %	-12,4 %	-132,76 %
Tungurahua	34 %	3,78	13,0 %	-8,0 %	-61,57 %

Continúa en la página siguiente.

Provincia	1	2	3	4	5
	Sentencias/ homicidios consolidada	Promedio tasa de homicidios por cada cien mil	Variación anual relación sentencias/ homicidios	Variación anual tasa de homicidios	Var. tasa de homicidios/ var. relación sentencias- homicidios (4/3)
	2009-2018	2009-2008	2009-2018	2009-2018	2009-2018
	%	X 100.000	%	%	%
Zamora Chinchipe	33 %	3,56	9,1 %	0,0 %	0,00 %
Sucumbíos	11 %	26,64	32,4 %	-12,5 %	-38,50 %
Orellana	33 %	12,11	21,3 %	-14,2 %	-66,38 %
Santo Domingo de los Tsáchilas	12 %	18,54	22,9 %	-23,9 %	-104,41 %
Santa Elena	18 %	4,71	-4,1 %	-12,9 %	311,70 %
Nacional	18 %	10,65	13,2 %	-14,5 %	-109,75 %

Fuente: Fiscalía General del Estado (2019)/Ministerio de Gobierno (2019a). Tabla: elaboración propia.

Como resumen de esta sección se puede concluir que no se pueden encontrar evidencias robustas para afirmar que la mejor gestión del sistema penal frente a la impunidad ha influido de modo directo en la reducción del homicidio. En primer lugar, la información es escasa, no homologada entre fuentes y con ausencia de fuentes temporales de larga data que permitan hacer inferencias importantes. En todo caso, de manera general, el sistema de justicia penal, así como el trabajo policial evidencian niveles de rendimiento creciente frente al tema del homicidio y asesinato en los períodos de tiempos analizados. En el tema de las detenciones, las indagaciones, las instrucciones y la resolución de causas penales, los indicadores de eficacia son crecientes hasta el año 2018. En el caso del indicador de resolución de la Dinased y la relación sentencias/homicidios en el año 2018, se exhiben niveles considerablemente decrecientes mientras que la tasa de homicidios decrece de igual forma. Se podría considerar como hipótesis que la reducción de estos indicadores podría haber tenido algún tipo de incidencia sobre el crecimiento de la tasa de homicidios

en Ecuador en el 2019, aunque esto es materia de otro análisis. El factor impunidad, como es lógico, tiene efectos sociales y estos deben ser evaluados de manera permanente en temporalidades diferentes.

5.3 El sistema penitenciario y su influencia

El último factor de análisis es el sistema penitenciario y su capacidad de influencia en el control del crimen. Es necesario precisar que las características del sistema penitenciario son el resultante de una serie de acciones e intervenciones planificadas o no planificadas (omitidas) por los actores del sistema de política criminal que priorizan la intervención sobre ciertos tipos de delitos por sobre otros, definen los instrumentos de control y castigo, además de que focalizan sus acciones sobre grupos sociales determinados por características predominantes etarias, étnicas, de género, entre otras. Por tanto, esto le da un rol pasivo al sistema penitenciario, pues su configuración deriva de una serie de acciones u omisiones elaboradas con antelación.

El objetivo de esta sección, por el contrario, es dar un rol más activo y funcional al sistema penitenciario, analizando el papel del sistema de presiones en el control criminal.²⁶ Este en realidad ha sido un viejo y debatido cuestionante que ha ocupado a las ciencias criminológicas, penales e incluso sociológicas. Sin embargo, no se pretende, como se precisó en la introducción, tratar de resolver esta complicada interrogante en la presente sección. Después de todo, como lo dijo Michael Foucault, el debate sobre la efectividad de la cárcel en el crimen es casi igual de antiguo como la discusión sobre la naturaleza de la prisión moderna (Garland, 1999). Plantear una perspectiva instrumental del castigo no es volver a poner en el centro del debate la “crisis” permanente del sistema penitenciario. Por el contrario, se busca establecer una mirada específica al contexto ecuatoriano que, como se vio con anterioridad, estuvo caracterizado por un aumento de su aparato punitivo del Estado como parte de una política criminal que toma forma a partir del 2011 y, por otro lado, evidenció un decrecimiento importante de los homicidios y asesinatos. La

26 Más allá de los fines instrumentales del castigo, este también puede ser evaluado por responder también a lógicas políticas, económicas, culturales y sociales que van más allá del mero control criminal. Esto trasciende, sin embargo, el fin de esta investigación.

pregunta, por tanto, es ¿cómo ha influido la variable penitenciaria en el control criminal de los homicidios en Ecuador?

Hay dos elementos del viejo debate criminológico alrededor del valor preventivo que tiene la pena en el control criminal. El uno tiene que ver con la capacidad efectiva del sistema penal de neutralizar criminales para evitar futuras acciones delincuenciales. A esto se le ha llamado, de forma tradicional, prevención especial negativa y es, en especial, sobre esta estrategia que se han focalizado los análisis para evaluar el impacto del sistema penal sobre crímenes violentos. De modo consecuente, a mayor encarcelamiento de criminales acusados de homicidios y asesinatos, mayor será la capacidad del Estado de evitar futuros hechos similares o peores.

Tabla 11

Tasa de población privada de libertad por delitos contra la vida frente a la tasa de homicidios 2007-2018 en Ecuador

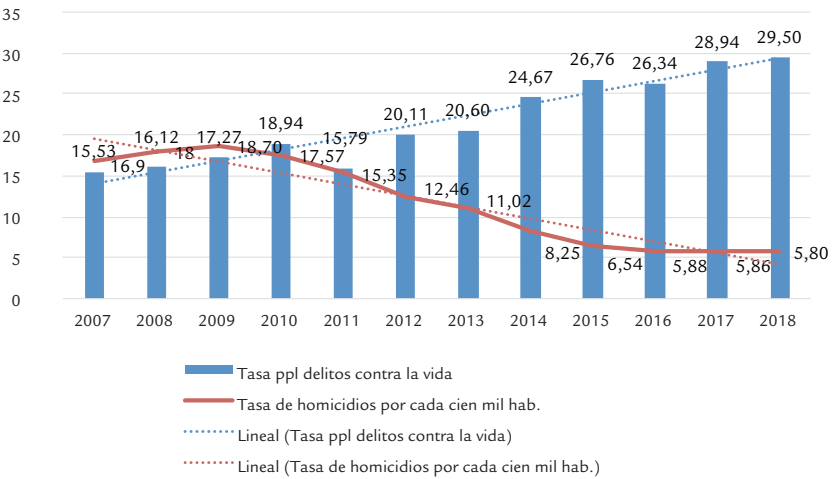
	Tasa ppl delitos contra la vida	Var.	Tasa de homicidios	Var.
	X cada cien mil habitantes	%	X cada cien mil habitantes	%
2007	15,5		16,9	
2008	16,1	3,8 %	18,0	7 %
2009	17,3	7,1 %	18,7	4 %
2010	18,9	9,7 %	17,6	-6 %
2011	15,8	-16,6 %	15,4	-13 %
2012	20,1	27,4 %	12,5	-19 %
2013	20,1	-0,2 %	11,0	-12 %
2014	20,1	0,0 %	8,2	-25 %
2015	26,1	29,8 %	6,5	-21 %
2016	26,1	0,0 %	5,9	-10 %
2017	27,5	5,7 %	5,9	0 %
2018	29,5	7,1 %	5,8	-0,68 %

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018). Ministerio de Gobierno (2019a). Tabla: elaboración propia.

En Ecuador, la tasa de personas privadas de libertad por delitos contra la vida²⁷ (cerca del 90 % de estos delitos son por homicidio y asesinato) ha crecido en casi el 100 % desde el año 2007 a 2018 y un nivel de crecimiento del 6 % anual. En el caso de la tasa de homicidios, esta ha tenido una reducción del 71 % desde el 2007, con un nivel de decrecimiento del 11 % anual. La tendencia mostrada en el gráfico 17 corrobora la relación inversamente proporcional. Pese a ello, es necesario destacar que este nivel de neutralización especial negativa de criminales podría ser siempre un tema temporal en función de los tiempos establecidos en las distintas penas; razón por la cual se requiere, en función de la información penitenciaria, conocer el nivel de reincidencia de estas personas privadas de libertad.

Gráfico 17

Tendencia de población privada de libertad por delitos contra la vida frente a la tasa de homicidios 2007-2018 en Ecuador



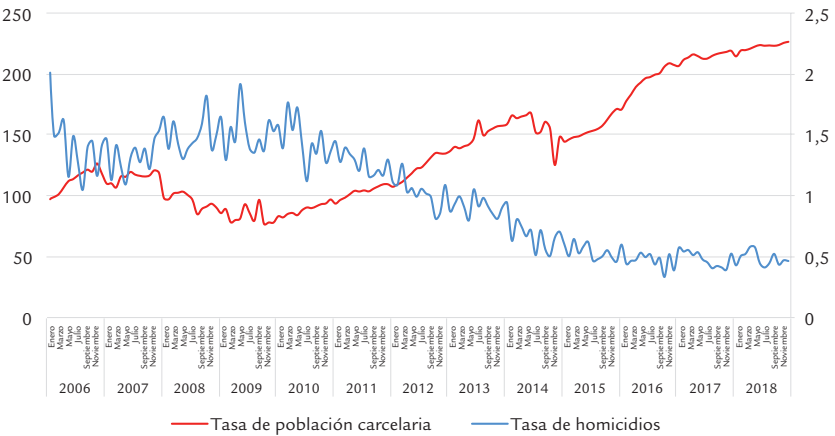
Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018)/Ministerio de Gobierno (2019a). Tabla: elaboración propia.

27 Incluye: asesinatos, homicidios, sicaritos, feminicidios, homicidios culposos, aborto con muerte, aborto no consentido parricidio, infanticidio, homicidio preterintensional, muertes por riñas, instigación al suicidio.

Otra forma de evaluar el impacto del sistema penitenciario en el control criminal también consiste en desempolvar el viejo concepto criminológico y penal de la prevención general positiva. Esta se refiere a la capacidad del sistema penal por la reafirmación simbólica de las normas mediante el castigo (Sozzo, 2004). Una mayor severidad o eficacia en el castigo tiene efectos generales en el grueso de la población, pues su aplicación efectiva actúa como un factor disuasivo. En la lógica de Gary Becker, el castigo actúa como un elemento desestimulante racional de conductas delictivas hacia la población (O´Maley, 2015).

De acuerdo con la información mensualizada proporcionada por el Ministerio de Justicia, desde el año 2006 hasta el 2018 se puede observar que la tendencia creciente de la tasa de población carcelaria mensual (se refiere a la población total) actúa de forma inversamente proporcional a la tendencia decreciente de la tasa de homicidios mensuales en Ecuador. Por esta razón, utilizando una relación simple y visual, se puede interferir que el aumento en la punitividad en Ecuador ha tenido algún tipo de incidencia sobre la disminución del delito, al menos en lo que refiere a delitos de alto impacto, como los homicidios.

Gráfico 18
Tasa de población privada de libertad frente a la tasa de homicidios mensual 2006-2018



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018)/Ministerio de Gobierno (2019a). Gráfico: elaboración propia.

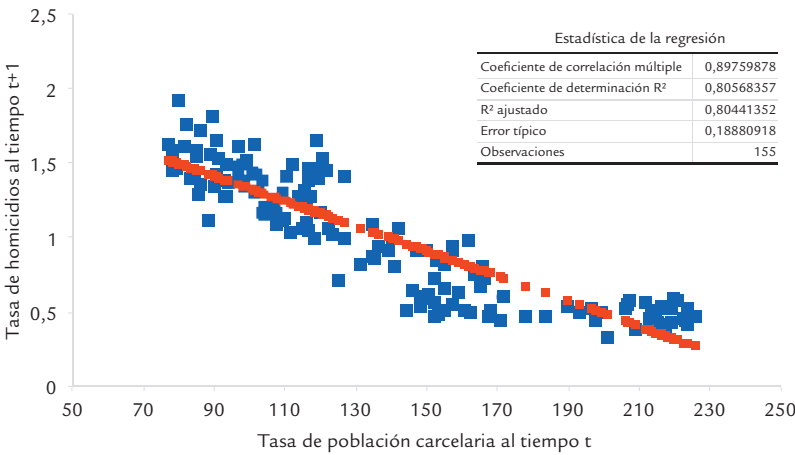
Los efectos del castigo como símbolo de autoridad no pueden ser inmediatos. De esta forma, se ha procedido a evaluar el impacto que tiene la tasa de población penitenciaria en un mes con respecto al comportamiento de la tasa de homicidios en el mes posterior. Así, partiendo del supuesto básico de que hay un efecto del aumento de la tasa de población carcelaria en la disminución de la tasa de homicidios, se ha realizado una regresión lineal que defina la relación entre ellas que deje ver su comportamiento. La regresión tasa de homicidios ($t + 1$) = f (tasa de población carcelaria al tiempo t) da como ecuación resultante:

- Tasa de homicidios ($t + 1$) = $-0,00840461$ (tasa de población carcelaria al tiempo t) $+2,16784253$

El signo negativo asociado con la variable independiente permite corroborar el supuesto, pues el aumento en un punto en la tasa de población carcelaria al tiempo t ocasiona la disminución de 0,0084 puntos en la tasa de homicidios al tiempo $t + 1$.

Gráfico 19

Regresión lineal: tasa de población privada de libertad mensual frente a la tasa de homicidios mensual 2006-2018



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018)/Ministerio de Gobierno (2019^a). Gráfico: elaboración propia.

En conclusión, más allá de pretender encontrar relaciones causales, cuestión fuera del propósito de esta investigación, la evidencia presentada en la presente sección exhibe una estrecha relación estadística entre la variable punitiva y la variable criminal.

6. Conclusiones

LA REDUCCIÓN DE la tasa de homicidios ha mostrado un nivel importante en la última década. En un sentido comparativo, la tasa de homicidios se ha ubicado en un punto más bajo desde el retorno a la democracia en Ecuador. Dicha reducción de casi el 75 % en diez años ha sido caracterizado como un hecho inédito en la región, toda vez que el azote de la violencia criminal ha sido una de las características sociales más relevantes de la región en los últimos treinta años. América Latina es la región más violenta del mundo; por tanto, una reducción como la mostrada en Ecuador es un hecho remarcable dado el contexto complejo en el que se desarrolla el país. A pesar de esto, pocos son los estudios realizados por la academia que den cuenta de los factores que han incidido sobre este fenómeno.

Evaluar los factores que inciden sobre la reducción de los índices criminales siempre va a ser un tema polémico, pero también un asunto desafiante. Esta tradición se ha efectuado en el marco del desarrollo de una criminología pragmática que ha fundamentado criterios para el diseño y evaluación de la política pública del control delictual en general.

El efecto del castigo sobre el control delictual, por lo general, ha sido un tema recurrente y polémico en el devenir de las disciplinas criminológicas y penales. El desarrollo de esta pregunta está atravesado por diversos matices ideológicos y culturales que es necesario considerar, pero, al final de cuentas, es un recurso, sino el más importante, con el que cuentan los Gobiernos para el control criminal. En otras palabras, el recurso punitivo tiene una naturaleza instrumental, aunque, sin duda, se es consciente de que el recurso penal no se agota en la instrumentalidad. Por tanto, esta investigación parte del supuesto, con los reparos establecidos, de la instrumentalidad del castigo en función de la capacidad del sistema penal en la reafirmación simbólica de la norma en la sociedad. De modo consecuente,

una mayor severidad o efectividad de lo penal actúa como un factor que desestimula conductas violentas en la estructura social. También tiene efectos por la capacidad de neutralizar victimarios y evitar futuros eventos delictivos. Sea por estas dos vías, el recurso penal es la expresión de la capacidad del Estado del control formal y soberano sobre la ley y el orden social.

Esta investigación no ha buscado resolver la vieja pregunta criminológica y penal, entre castigo y reducción de criminalidad, sino que ha buscado centrarse en la particularidad ecuatoriana de estos últimos diez años. Evaluar la influencia del castigo en el caso ecuatoriano se hace pertinente debido al crecimiento sostenido del aparato punitivo del Estado en la última década. Esta ha sido una impronta importante de la política criminal que toma forma a partir del año 2011 como medida de control delictual cuyas características se resumen en dos aspectos: a) un proceso sostenido de expansión del aparato de control policial, judicial y penitenciario en el territorio, con una amplia inversión de recursos; y b) un nuevo modelo de gestión basado en la filosofía de la productividad y eficiencia policial y judicial como estrategia de “lucha contra la impunidad”.

Existen limitaciones respecto a la información disponible para este análisis. La información policial y judicial por lo general es fragmentada, pues está construida sobre diversas metodologías y lenguajes institucionales que hace complicado su comparación. Tampoco se dispone de series de tiempo importantes para hacer una mayor retrospcción en el análisis. Mucho de esto ha tenido que ver con la ausencia de una cultura estadística en las instituciones penales en el Ecuador. También tiene relación con los cambios y transformaciones institucionales que ha vivido Ecuador en esta década, lo cual ha hecho perder la capacidad de generar información histórica comparada.

Se recomienda, en tal sentido, avanzar en el mejoramiento de un sistema estadístico más consolidado en materia criminal que no se agote solo en el registro delictivo, sino que se pueda mirar el amplio espectro del tratamiento de estos hechos en el sistema penal y punitivo del Ecuador. Solo construyendo sistemas estadísticos, confiables,

homologados y con series de tiempo de larga data comparables, se puede dar cuenta del impacto de la variable punitiva en el control delictual. Para efectos de mejorar en la eficiencia de la política pública en materia de control delictual, se debe saber qué funciona y qué no funciona en la política criminal. Esta es una forma también de moderar el uso abusivo por parte de los actores sociales y políticos del recurso penal por razones extrañas al control criminal.

No se puede afirmar una relación directa ni peor aún determinista respecto a la influencia de la variable castigo sobre la reducción de la tasa de homicidios. Sin embargo, se puede decir que en función de la evidencia encontrada y con las limitaciones de información disponible, se puede encontrar algunas relaciones importantes que es necesario destacar. En primer lugar, la evidencia muestra una mayor relación de cambio porcentual por provincias entre la tasa de fiscales y la reducción del homicidio entre 2013 y 2018. En el ámbito de la gestión, también se puede observar una relación importante entre la eficiencia terminal de la justicia (sentencias condenatorias) y la reducción del homicidio a escala provincial entre 2009 y 2018. En el caso del efecto de población penitenciaria sobre la tasa de homicidios, en la evidencia presentada a partir de la información mensualizada desde el año 2006 se puede observar que el aumento en un punto en la tasa de población carcelaria al tiempo t ocasiona la disminución consistente en la tasa de homicidios al mes siguiente.

Estas tres variables analizadas (cobertura, gestión judicial y sistema penitenciario) son las que más ajustan para sostener la afirmación de que el incremento del poder punitivo de Estado ha tenido un impacto en la reducción del homicidio en Ecuador en estos diez años, aunque es importante indicar que se requiere de una mayor profundización analítica con base en información comparada con otras realidades nacionales. Tampoco se descarta, bajo ningún punto de vista, el aporte que otros tipos de factores no penales podrían haber generado sobre la reducción de este indicador en Ecuador, como por ejemplo, el tema del control de armas, aunque esto es motivo de otra investigación. Este estudio tiene presente que lo que puede funcionar frente a un delito no necesariamente significa que funcione en otros. Sin embargo, los hallazgos aquí exhibidos podrían ayudar

a profundizar en la siempre compleja comprensión sobre cómo las sanciones afectan al control criminal. En otras palabras, este estudio de caso no puede evitar incrustarse de cierta forma en el intento por responder esta pregunta básica del campo penal y criminológico, pero también admite sus limitaciones.

7. Referencias bibliográficas

- Alston, P. (2011). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Asamblea General de Naciones Unidas. Recuperado de <https://acnudh.org/load/2016/12/extrajudicial.pdf>
- Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (2017). *Informe sobre impacto de la normativa que regula el mercado de armas pequeñas y ligeras, partes y municiones en Ecuador, sobre las políticas de seguridad. Período 2007-2014*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Arcos, C., Carrión, F., y Palomeque, E. (2003). *Ecuador, seguridad ciudadana y violencia*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Ávila, R. (2018). La política criminal en el gobierno de la “revolución ciudadana”: del garantismo al punitivismo. *Revista Iuris*, No. 17, vol. 1, pp. 29-56.
- Baratta, A. (2004). *Criminología crítica y crítica al derecho penal*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Barrios, M. (2009). *Diccionario Latinoamericano de Seguridad y Geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Biblos/Lexicón.
- Brotherton, D., y Gudé, R. (2018). *Las pandillas callejeras y sus posibles efectos en la reducción de la tasa de homicidios en el Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calderón Concha, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista de Paz y Conflictos*. Recuperado en septiembre de 2019 de <http://google.redalyc.org/articulo.oa?id=205016389005>
- Campbell, M. (2012). Homicide and Punishment in Europe: Examining National Variation. En C. A. Marieke, L. William & A. Pridemore (Eds.), *Handbook of European Homicide Research: Patterns, Explanations, and Country Studies*. London: Springer.

- Castro Aniyar, D., Jácome, J. C., y Mancero, J. (2015). Seguridad ciudadana en Ecuador: política ministerial y evaluación de impacto, años 2010-2014. *Nova criminis: visiones criminológicas de la justicia penal*. No. 9, pp 111-148.
- Clarke, R., y Eck, J. (2008). *60 pasos para ser un analista delictivo*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ciencias Penales. Recuperado de: http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60_StepsMexicoNational.pdf
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman, Harlow.
- Consejo Nacional de la Judicatura (2018a). *Estadísticas del número de jueces y fiscales por provincia en Ecuador 2014-2018*. Documento no publicado.
- _____ (2018b). *Estadísticas judiciales de homicidios y asesinatos*. Documento no publicado.
- _____ (2014a). “Acceso a la justicia: servicio y ciudadanía. Rendición de cuentas enero 2013-enero 2014.” Resumen. Consejo Nacional de la Judicatura. Quito.
- _____ (2014b). “Acceso a la justicia: servicio y ciudadanía. Rendición de cuentas enero 2013-enero 2014.” Informe completo. Consejo Nacional de la Judicatura. Quito.
- Consejo Sectorial de Seguridad No. 47 (2017). *Estadísticas de seguridad y penitenciarias*. Documento no publicado.
- Corporación Andina de Fomento [CAF] (2014). *Por una América Latina más segura. Una perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Reporte de Economía y Desarrollo, CAF, Bogotá, Colombia.
- Corporación Latinobarómetro (2012). *Seguridad Ciudadana el problema principal de América Latina*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org>
- Diario Hoy* (2011). Las diez preguntas del Referendo y Consulta. *Diario Hoy*, lunes 17 de enero de 2011. Quito.
- Downes, D., y Rock, P. (2011). *Sociología de la desviación*. Ciudad de México: Gedisa.
- Edwards, S. G. (2010). La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país. En Pien Metaal, TNI, Coletta

- Youngers, WOLA (Eds.). *Sistemas sobrecargados - Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. WOLA. Ámsterdam-Washington.
- El Universal* (2019). *El milagro ecuatoriano: Ecuador se convirtió en uno de los países más pacíficos en América Latina. ¿Cómo lograron ese milagro?* Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/el-milagro-ecuatoriano>
- El Mercurio* (2011). *La emergencia marcará rumbo de 600 millones para la justicia*. Recuperado de http://www.elmercurio.com.ec/296402-la-emergencia-marcará-rumbo-de-600-millones-para-la-justicia/#.U_O_82M0-ZR.
- Feeley, M., y Simon, J. (1995) La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicancias. *Delito y Sociedad*, 6-7, pp. 33-58.
- Fiscalía General del Estado (2019). *Estadísticas de procesales de homicidios y asesinatos y otras muertes violentas*. Documento no publicado.
- Frühling, H. (2004). Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto? En H. Frühling y A. Candina (Eds.), *Participación Ciudadana y Reforma a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).
- Garland, D. (2007). *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Colombia.
- _____. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- _____. (1999). *Castigo y Sociedad Moderna*. Siglo XXI, México.
- Igarapé Institute (2019). *Homicide Monitor*. Recuperado de <https://igarape.org.br/en/apps/homicide-monitor/>
- InSight Crime (2019). *Latinoamérica vuelve a dominar ranking de las 50 ciudades letales del mundo*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/latinoamerica-vuelve-dominar-ranking-50-ciudades-letales-mundo/?platform=hootsuite>

- _____. (2018). Balance sobre homicidios en Latinoamérica en 2017. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2018). *Estadísticas vitales de muertes violentas*. Documento no publicado.
- Janowitz, M. (1995). Teoría social y control social. *American Journal of Sociology*. Vol. 81, 1. Universidad de Chicago. 1975. Publicado en Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, n.º 6/7.
- Lea, J., y Young, J. (2001). *¿Qué es lo que se debe hacer con la ley y el orden?* Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Loughran, T. A., Paternoster, R., & Weiss, D. (2016). Deterrence. *The Handbook of Criminological Theory*, pp. 50–74. Chichester: John Wiley & Sons, Inc.
- Mathews, R. (2015). *Criminología Realista*, Buenos Aires: Didot.
- Melossi, D. (1992). *El estado del control social*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Ministerio Coordinador de Seguridad (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Ministerio Coordinador de Seguridad, Quito.
- Ministerio de Gobierno (2019a). *Bases de datos, estadísticas sobre homicidios y asesinatos en Ecuador. 1980-2018*. Documento no publicado.
- _____. (2019b). *Estadísticas de personal policial 2009-2018*. Documento no publicado
- _____. (2019c). *Estadísticas sobre detenidos en Ecuador 2014-2018*. Documento no publicado.
- _____. (2019d). *Estadística de detenidos por delitos de homicidios y asesinatos 2014-2018*. Documento no publicado .
- Ministerio del Interior (2018). *Informe sobre muertes violentas*. Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros. Documento no publicado.
- _____. (2014a). Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana. Seguridad Integral: plan y agendas 2014-2017. Ministerio Coordinador de Seguridad. Quito.

- _____. (2014b). Rendición de cuentas 2013. Documento no publicado.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018). *Estadísticas penitenciarias 2006-2018*. Documento no publicado.
- _____. (2013). *Estadísticas penitenciarias*. Documento no publicado.
- Morris, I. (2017). *¿Para qué sirve la guerra ?* Ciudad de México: Ático de Libros.
- Núñez, J. (2006). *Cacería de brujos: drogas ilegales y sistema de cárceles en Ecuador*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- O´Maley, P. (2015). Repensando la penalidad neoliberal. *Revista Delito y Sociedad*, No. 24, Segundo Semestre, Buenos Aires.
- _____. (2006). *Riesgo, Neoliberalismo y Justicia Penal*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD] (2013). *Global Study on homicide 2013*. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.
- OPS/OMS (2002). *Informe Mundial sobre Violencia y Salud*. Washington: OPS/OMS.
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2017). *Estadísticas sobre seguridad ciudadana en las Américas*. Observatorio Hemisférico. Recuperado de <http://www.oas.org/dsp/observatorio/database/indicators.aspx?lang=es>
- Paladines, J. (2016). La mano dura de la revolución ciudadana (2007-2014). En M. Sozzo (Comp.), *Posneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Buenos Aires: Clacso. Libro digital.
- Pasara, L. (2014) *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal. Recuperado de www.dplf.org
- Pires, Á. (1998) Beccaria, l´utilitarisme et la rationalité penale. En C. Debuyst et al.: *Histoire des savoirs sur le crime et la peine*. Vol. 2, Les Presses de l´Universite d´Ottawa, Les Presses de l´Universite de Montreal, De Boreck Universite, Bruxelles,
- Pontón, D., y Rivera, F. (2016). Posneoliberalismo y policía: Caso de Ecuador 2007-2013. *Revista Desafíos*, 28(II), pp. 215-255.

- Pontón, D. (2009). *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- 4Pelagatos (2019). *El modelo penitenciario: otro fiasco de la década ganada*. Recuperado de <https://4pelagatos.com/2019/05/24/el-modelo-penitenciario-otro-fiasco-de-la-decada-ganada/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: PNUD.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: Senplades.
- _____. (2014). *¿Cómo funcionarán estos niveles administrativos de planificación?* Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/5-como-funcionaran-estos-niveles-administrativos-de-planificacion/>
- Silva García, G. (2008). *La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario*. Prolegómenos. Derechos y Valores [en línea] 2008, XI (Julio-Diciembre) Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602203>
- Simon, F. (2007). Las Reformas de la Justicia: Cara y Cruz. *Urvio, -Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (3), 7-10. Recuperado de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/127-133/>
- Simon, J. (2006), Gobernando a través del delito. *Revista Delito y Sociedad* No. 22, Buenos Aires/Santa Fe. República Argentina. pp 75-92.
- Sozzo, M. (2004). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. En L. Dammert (Ed.), *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*, Red 14 URB-AL, Valparaíso.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2019). *Global Study on Homicide. Understanding homicide*. Viena. UNODC.
- Villota, J. (2017). *Estadísticas descriptivas del Homicidio y Asesinato en Ecuador*. Ministerio Coordinador de Seguridad. Documento no publicado.
- _____. (2017). Informe: incautación y decomiso de armas de fuego en Ecuador. Documento no publicado.

ANEXOS

Anexo 1

Homicidios y asesinatos en Ecuador por provincia 2009-2018

Provincia	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azuay	55	41	37	39	45	37	28	35	44	38
Bolívar	18	13	7	11	13	10	7	9	7	11
Cañar	12	13	11	14	13	21	14	6	8	4
Carchi	19	16	15	7	10	9	9	8	5	8
Chimborazo	23	21	25	10	25	15	21	8	9	15
Cotopaxi	24	21	11	18	25	16	18	20	21	10
El Oro	138	186	133	109	118	78	63	62	56	55
Esmeraldas	281	243	236	193	164	132	93	74	64	79
Galápagos	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Guayas	884	831	725	575	501	383	327	294	288	290
Imbabura	20	24	35	39	23	23	23	15	14	22
Loja	22	23	22	25	15	17	13	14	12	11
Los Ríos	259	271	269	188	182	141	86	76	77	94
Manabí	260	276	285	230	161	91	93	91	102	82
Morona Sntg.	16	12	16	19	5	7	6	8	6	8
Napo	5	10	8	5	5	10	6	4	6	2
Pastaza	7	10	9	7	5	7	8	2	2	5
Pichincha	268	287	235	229	216	168	139	138	130	133
Tungurahua	34	23	34	32	23	11	9	17	14	11
Z. Chinchipe	3	0	3	3	8	4	3	3	6	7
Sucumbíos	77	79	67	58	79	45	32	28	37	32
Orellana	23	31	15	19	11	23	14	9	12	20
Sto. Domingo	126	164	128	81	67	53	29	25	31	36
Santa Elena	50	29	17	11	11	10	15	17	13	8
Nacional	2625	2624	2343	1922	1725	1311	1056	963	974	989

Fuente: Ministerio del Interior (2018).

Anexo 2

Tasa de homicidios y asesinatos en Ecuador por provincia 2009-2018

Provincia	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azuay	6,61	5,54	4,91	5,08	5,76	4,65	3,46	4,24	5,25	4,45
Bolívar	8,94	6,78	3,61	5,62	6,58	5,01	2,98	4,43	3,41	5,32
Cañar	3,85	5,51	4,58	5,72	5,21	7,88	4,64	2,28	2,99	1,47
Carchi	6,45	9,32	8,65	4,00	5,66	5,05	5,01	4,41	2,74	4,34
Chimborazo	3,19	4,41	2,28	2,05	5,08	3,02	4,19	1,58	1,76	2,91
Cotopaxi	5,74	4,95	5,80	4,11	5,63	3,55	3,94	4,31	4,47	2,10
El Oro	15,90	29,77	20,96	16,93	18,06	11,77	9,38	9,11	8,12	7,87
Esmeraldas	41,33	44,04	42,02	33,78	30,71	24,32	16,87	13,23	11,10	13,72
Galápagos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,24	0,00
Guayas	20,93	21,99	18,88	14,74	12,64	9,52	8,00	7,09	6,82	6,79
Imbabura	6,38	5,80	8,33	9,15	5,32	5,24	4,94	3,32	2,62	4,74
Loja	3,68	4,92	4,65	5,22	3,10	3,47	2,62	2,80	2,37	2,15
Los Ríos	26,56	33,64	32,90	22,66	21,62	16,52	9,82	8,67	8,67	10,45
Manabí	14,29	19,43	19,84	15,84	10,97	6,14	6,08	5,96	6,56	5,33
Morona Santiago	6,03	7,83	10,16	11,73	3,01	4,10	3,43	4,46	3,27	4,25
Napo	3,85	9,35	7,31	4,46	4,36	8,51	4,99	3,26	4,78	1,56
Pastaza	7,17	11,56	10,11	7,63	5,30	7,21	8,01	1,95	1,90	4,61
Pichincha	9,00	10,76	8,63	8,24	7,62	5,81	4,72	4,59	4,25	4,27
Tungurahua	5,81	4,39	6,41	5,96	4,23	2,00	1,61	3,01	2,45	1,90
Z. Chinchipe	1,07	0,00	3,07	2,99	7,79	3,80	2,78	2,72	5,32	6,07
Sucumbíos	33,08	43,58	36,01	30,38	40,36	22,43	15,57	13,30	17,17	14,51
Orellana	16,75	22,50	10,66	13,25	7,53	15,48	8,61	5,87	7,72	12,70
Sto. Domingo	37,06	43,23	33,06	20,50	14,89	11,55	6,20	5,25	6,39	7,29
Santa Elena	9,05	9,11	5,21	3,29	3,21	2,85	4,18	4,63	3,46	2,08
Nacional	18,70	17,57	15,35	12,46	11,02	8,25	6,54	5,88	5,86	5,80

Fuente: Ministerio del Interior (2018).

Anexo 3
Numérico policial por provincia en Ecuador 2009-2018

Provincia	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azuay	1289	1290	1358	1548	1558	1844	1805	1909	2011	2062
Bolívar	558	553	603	592	601	639	618	608	611	618
Cañar	530	457	458	453	456	508	509	558	508	495
Carchi	767	768	743	733	715	772	740	889	789	835
Chimborazo	920	926	1019	980	986	1091	1094	1123	1131	1164
Cotopaxi	774	786	854	850	833	1238	1195	1299	1247	1309
El Oro	1109	1238	1237	1254	1334	1557	1527	1612	1728	1814
Esmeraldas	1431	1507	1594	1516	1568	1758	1739	1784	1910	2102
Galápagos	259	190	212	123	147	163	177	191	183	185
Guayas	7039	7167	7858	8456	8840	8751	8385	8908	9834	10 158
Imbabura	998	969	1060	1055	1054	1213	1211	1252	1309	1430
Loja	1004	958	1029	1096	1099	1185	1175	1182	1291	1354
Los Ríos	1541	1639	1657	1780	1864	2037	2049	2209	2240	2333
Manabí	2213	2304	2199	2587	2841	2999	2938	3265	3063	3175
Morona Santiago	398	324	291	328	334	377	393	453	435	455
Napo	635	557	290	332	323	459	442	512	511	553
Pastaza	384	371	397	402	401	443	447	491	434	444
Pichincha	12 683	12 629	12 969	13 323	13 381	13 190	13 037	13 539	13 446	13 578
Tungurahua	1153	1137	1135	1195	1168	1237	1235	1128	1282	1343
Z. Chinchipe	400	377	403	407	417	452	444	429	453	463
Sucumbíos	704	680	700	728	711	759	725	692	727	811
Orellana	409	352	313	429	443	468	489	451	468	509
Sto. Domingo	856	984	1043	1126	1116	1235	1230	1317	1252	1373
Santa Elena	537	524	421	450	469	511	490	478	507	537
Nacional	38 598	38 709	39 869	41 770	42 717	44 920	44 127	46 298	47 398	49 138

Fuente: Ministerio del Interior (2018).

Anexo 4
Detenidos por homicidios y asesinatos en Ecuador por provincia
2014-2018

Provincias	2014	2015	2016	2017	2018
Azuay	35	19	40	42	27
Bolívar	10	1	6	3	9
Cañar	15	5	4	7	7
Carchi	6	6	10	0	14
Chimborazo	11	7	10	9	14
Cotopaxi	13	14	18	21	12
DMG	128	136	159	137	141
DMQ	130	136	115	103	99
El Oro	53	33	41	50	44
Esmeraldas	60	42	76	41	44
Galápagos	0	0	1	0	0
Guayas	53	31	51	51	51
Imbabura	23	16	4	9	19
Loja	12	6	18	13	5
Los Ríos	58	37	46	41	50
Manabí	44	30	49	69	78
Morona Santiago	7	4	10	9	10
Napo	10	4	3	3	1
Orellana	19	8	10	8	18
Pastaza	7	6	3	6	8
Pichincha	17	14	21	20	12
Santa Elena	4	13	8	6	9
Sto. Domingo	46	20	28	14	47
Sucumbíos	25	19	18	18	22
Tungurahua	7	8	7	17	10
Z. Chinchipe	1	2	1	3	6
Nacional	794	617	757	700	757

Fuente: Ministerio de Gobierno (2019).

Anexo 5

Fiscales por provincia 2013-2018 en Ecuador

Provincia	2013	2014	2014	2016	2017	2018 (junio)
Azuay	26	31	39	36	36	39
Bolívar	12	10	12	13	14	14
Cañar	16	18	20	22	23	23
Carchi	9	11	14	15	15	16
Chimborazo	18	25	27	27	28	28
Cotopaxi	13	22	22	22	22	22
El Oro	30	36	42	42	44	45
Esmeraldas	21	21	27	28	28	27
Galápagos	2	2	1	2	1	1
Guayas	146	152	176	170	173	173
Imbabura	16	20	24	25	26	26
Loja	23	25	25	24	24	24
Los Ríos	23	27	35	35	36	36
Manabí	50	43	48	44	42	41
Morona Santiago	11	10	13	13	12	12
Napo	5	8	11	11	13	11
Orellana	9	7	8	10	8	7
Pastaza	6	8	8	9	9	9
Pichincha	123	176	190	193	185	186
Santa Elena	11	16	16	17	16	16
Santo Domingo de los Tsáchilas	12	28	30	31	31	32
Sucumbíos	12	10	11	13	14	13
Tungurahua	22	24	27	26	27	27
Zamora Chinchipe	10	10	13	14	14	14
Nacional	626	740	839	842	841	842

Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura (2018).

Anexo 6
Jueces por provincia 2013-2018 en Ecuador

Provincia	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (junio)
Azuay	104	113	128	130	133	133
Bolívar	37	37	37	37	35	36
Cañar	53	56	55	54	53	53
Carchi	34	32	33	33	33	33
Chimborazo	59	59	66	68	66	65
Cotopaxi	44	48	58	60	60	60
El Oro	82	81	95	99	99	97
Esmeraldas	45	54	64	60	57	59
Galápagos	4	4	4	4	4	4
Guayas	263	303	409	412	405	408
Imbabura	51	55	64	65	61	61
Loja	101	94	91	95	92	93
Los Ríos	66	66	95	93	97	97
Manabí	125	135	168	166	168	164
Morona Santiago	19	22	25	26	26	25
Napo	15	19	21	21	20	20
Orellana	15	16	18	17	17	17
Pastaza	14	19	20	21	19	19
Pichincha	363	365	411	409	426	426
Santa Elena	31	27	35	34	32	31
Santo Domingo de los Tsáchilas	35	39	51	47	51	51
Sucumbíos	22	20	25	25	25	25
Tungurahua	67	69	87	87	83	84
Zamora Chinchipe	20	21	23	20	21	22
Nacional	1669	1754	2083	2083	2083	2083

Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura (2018).

Anexo 7

Causas ingresadas y causas resueltas por homicidio y asesinato en Ecuador 2014-2018

Provincia	2014		2015		2016		2017		2018	
	Causa ingresada	Causa resuelta	Causa ingresada	Causa resuelta	Causa ingresada	Causa resuelta	Causa ingresada	Causa resuelta	Causa ingresada	Causa resuelta
Azuay	15	7	27	19	40	32	41	38	17	19
Bolívar	8	2	6	6	7	6	7	7	13	4
Cañar	5	1	16	10	11	17	15	12	9	9
Carchi	0	0	5	2	9	6	8	7	14	3
Chimborazo	10	3	22	21	9	9	11	11	15	13
Cotopaxi	9	3	27	15	24	22	26	21	16	14
El Oro	29	6	59	39	79	62	73	57	57	42
Esmeraldas	31	0	110	52	160	97	90	89	96	43
Galápagos	0	0	1	0	0	0	3	0	0	1
Guayas	89	13	331	167	383	280	338	267	250	196
Imbabura	6	2	22	14	10	15	13	8	14	11
Loja	5	3	11	6	19	8	10	10	5	6
Los Ríos	32	6	106	34	170	161	83	92	69	57
Manabí	29	5	109	62	111	97	101	93	104	63
Morona Santiago	1	0	8	1	11	9	10	7	4	8
Napo	5	1	7	5	6	8	10	3	2	3
Orellana	8	0	27	15	18	20	14	19	12	8
Pastaza	2	1	4	1	2	4	1	2	3	1
Pichincha	42	12	128	99	158	115	141	127	100	81
Santa Elena	5	1	6	6	17	9	9	14	9	4
Santo Domingo de los Tsachilas	22	8	35	29	36	34	45	39	31	14
Sucumbíos	15	5	25	19	46	41	39	34	13	10
Tungurahua	3	0	10	8	9	6	17	15	8	12
Zamora Chinchipe	1	0	7	7	6	5	8	5	5	4
Nacional	372	79	1109	637	1341	1063	1113	977	866	626

Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura (2018).

Anexo 8
Indagaciones previas por homicidio y asesinato en Ecuador

Provincia	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azuay	28	22	24	20	29	43
Bolívar	1	2	4	6	7	18
Cañar	4	9	6	6	6	5
Carchi	4	2	4	4	5	6
Chimborazo	15	8	12	8	5	8
Cotopaxi	13	9	7	10	10	14
El Oro	104	47	56	55	37	46
Esmeraldas	108	67	49	42	56	45
Galápagos	0	0	0	0	2	0
Guayas	464	369	433	421	431	441
Imbabura	5	13	17	14	17	16
Loja	9	11	4	5	4	9
Los Ríos	75	70	51	33	43	71
Manabí	102	56	49	55	66	60
Morona Santiago	3	1	4	7	6	8
Napo	5	5	1	6	5	2
Pastaza	0	5	3	3	2	6
Pichincha	199	219	222	158	127	170
Tungurahua	5	1	6	7	14	21
Zamora Chinchipe	0	2	4	6	7	6
Sucumbíos	45	40	29	26	25	31
Orellana	7	18	7	15	6	11
Santo Domingo de los Tsáchilas	52	37	19	14	26	20
Santa Elena	12	12	12	13	17	12
Nacional	1260	1025	1023	934	953	1069

Fuente: Fiscalía General del Estado (2019).

Anexo 9
Sentencias condenatorias por homicidios y asesinatos
2009-2018 en Ecuador

Provincia	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Azuay	12	8	5	11	14	0	9	9	13	15	4
Bolívar	0	9	5	3	4	1	4	2	3	3	3
Cañar	6	4	1	3	1	0	3	4	3	2	4
Carchi	0	2	3	1	4	2	1	2	3	1	5
Chimborazo	3	9	4	2	3	0	3	7	5	5	7
Cotopaxi	6	13	4	4	5	0	2	6	13	15	3
El Oro	4	14	26	20	19	0	11	7	7	10	2
Esmeraldas	10	32	20	28	39	3	19	38	30	21	8
Galápagos	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Guayas	67	91	95	105	83	15	49	93	90	73	13
Imbabura	4	8	9	7	16	0	5	5	0	2	1
Loja	2	6	5	9	5	0	2	2	10	5	2
Los Ríos	22	19	24	31	31	15	37	30	33	26	6
Manabí	19	29	21	33	32	2	14	27	27	23	12
Morona Santiago	2	1	1	5	6	0	1	5	1	4	1
Napo	3	4	3	2	3	1	2	3	0	4	1
Pastaza	0	3	0	3	5	0	0	6	0	2	3
Pichincha	27	59	70	45	62	6	30	45	50	50	16
Tungurahua	6	7	7	8	9	0	8	5	8	10	3
Zamora Chinchipe	1	0	0	1	0	0	2	1	2	4	2
Sucumbíos	3	3	9	8	7	1	2	6	2	10	9
Orellana	1	4	8	13	7	1	6	7	5	6	1
Santo Domingo de los Tsáchilas	6	10	9	8	18	0	8	8	9	8	5
Santa Elena	0	6	3	10	1	0	1	3	3	2	3
Nacional	204	341	332	360	374	47	219	322	317	302	114

Fuente: Fiscalía General del Estado (2019).

GLOSARIO

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

OEA: Organización de Estados Americanos

ONUDD: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime

MDJDH: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

MDG: Ministerio de Gobierno

FGE: Fiscalía General del Estado

COIP: Código Orgánico Integral Penal

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

Dinased: Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros

OMS: Organización Mundial de la Salud

OPS: Organización Panamericana de la Salud

ECU-911: Servicio Integral de Atención de Emergencias

Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

MF: Ministerio de Finanzas

CNJ: Consejo Nacional de la Judicatura

UPC: Unidad de Policía Comunitaria

PPL: Persona privada de libertad

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos



¿Qué factores contribuyeron a la reducción de la tasa de homicidios en Ecuador en el período 2009-2018? La reducción del 75 %, ¿se encuentra sincronizada con el sistemático proceso de modernización y reforma policial? o más bien, ¿existen otras dimensiones de política pública que han tenido repercusiones en el sistema penal y judicial para llegar a esta reducción? Estos interrogantes son despejados en el presente libro, bajo el argumento de que las medidas fundamentadas en el control y castigo se constituyeron en detonadores que incidieron en la disminución de la tasa de homicidios en el país.

El control de las armas, la modernización policial, la reforma institucional, los nuevos centros penitenciarios, la legislación penal, entre otras medidas, fueron algunas de las respuestas ante la exigencia política y la demanda ciudadana que observaba incrédula el aumento de la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado. La fenomenología del homicidio es la punta del iceberg de una trama compleja de problemáticas criminales y de inseguridad ciudadana que han dejado de ser estudiados y que se han presentado como temas pendientes en los análisis y estudios académicos en materia de seguridad y criminología. Este libro pretende cubrir, de alguna manera, dichas inquietudes.

ISBN: 978-9942-29-043-4



9789942290434