

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

Responsabilidad Extracontractual del Estado frente a la crisis carcelaria en los Centros de Rehabilitación Social en el periodo comprendido entre febrero de 2021 hasta noviembre de 2022


Trabajo de Titulación Previo a la Obtención del Título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales

Autor:

Andrea Carolina Peña Cordero

Director:

Marlon Tiberio Torres Rodas

ORCID: 0000-0003-2247-9035

Cuenca, Ecuador

2023-05-02

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objeto identificar los conceptos de servicios públicos, responsabilidad extracontractual del Estado dentro del marco del Sistema de Rehabilitación Social, con la finalidad de definir si por parte del Estado Ecuatoriano, frente a la crisis carcelaria que se vive en los Centros de Rehabilitación Social, existe responsabilidad extracontractual por la deficiencia o falla de prestación de servicio público al interno de los CRS. Por lo que se aplicó la metodología de carácter cualitativo, con un enfoque fenomenológico, toda vez que se pretende estudiar el fenómeno social presente dentro de los Centros de Privación de la libertad en Ecuador, se utilizará la técnica jurídica-exploratoria, empleando como herramienta la recolección de información bibliográfica, a su vez bajo un enfoque dogmático a través del cual se conceptualizarán distintas nociones tales como servicios públicos, responsabilidad extracontractual y Sistema Penitenciario. Como resultado, se pudo verificar que la Administración dentro de los Centros de Rehabilitación Social se cataloga como un servicio público, razón por la cual si hablamos de una falta o deficiente prestación de servicio público, que como consecuencia genere un daño que el administrado no esté obligado a soportar el Estado ecuatoriano es responsable.

Palabras clave: servicios públicos, responsabilidad extracontractual, Sistema de Rehabilitación Social.

Abstract

The purpose of this research work is to identify the concepts of public services, non-contractual liability of the State within the framework of the Social Rehabilitation System, with the purpose of defining whether on the part of the Ecuadorian State in the face of the prison crisis that is experienced in the Centers of Social Rehabilitation there is non-contractual responsibility for the deficiency or failure to provide public service within the CRS. Therefore, the qualitative methodology was applied, with a phenomenological approach, since it is intended to study the social phenomenon present within the Centers of Deprivation of Liberty in Ecuador, the legal-exploratory technique was used, using as a tool the collection of bibliographic information, in turn under a dogmatic approach through which different notions such as public services, non-contractual liability and Penitentiary System will be conceptualized. As a result, it was possible to verify that the Administration within the Social Rehabilitation Centers is classified as a public service, which is why if we are talking about a lack or deficient provision of public service, which as a consequence generates damage that the administered is not forced to bear the ecuadorian State is responsible.

Keywords: public services, non-contractual liability, Social Rehabilitation System.

Índice

CAPITULO I	7
1. De los Servicios Públicos	7
1.1. Antecedentes	7
1.2. Definición del concepto de Servicios Públicos	7
1.3. Finalidad de los servicios públicos	8
1.4. Características de los servicios públicos	9
1.5. Concepto de falla o deficiente prestación de servicios públicos	12
CAPITULO II	14
2. De la Responsabilidad del Estado	14
2.1. Antecedentes	14
2.2. Conceptos de Responsabilidad	16
2.3. La Responsabilidad Extracontractual en el marco del derecho ecuatoriano	17
CAPITULO III	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
3. Del Sistema de Rehabilitación Social	21
3.1. Antecedentes	21
3.2. Del Sistema Penitenciario y Carcelario	21
3.3. Del Sistema Penitenciario y Carcelario en el Ecuador	23
CONCLUSIONES	30

Dedicatoria

A mi abuelo, José Peña Ruíz, guía y norte, quien a pesar de su ausencia, ha sido un pilar fundamental en mi formación como profesional, pero sobretodo como ser humano. Gracias por dejarme lo mejor de ti. Nos vemos pronto.

A mis padres, Ericka y Juan, quienes con grandes sacrificios, me han permitido cumplir mis más grandes sueños y forjar mi camino.

A mis hermanos, Daniela y José, quienes son las personas más importantes de mi vida y quienes me han enseñado más de lo que creen.

A todos aquellos que tienen en sus manos la administración y gestión de la actividad estatal, como un llamado para reaccionar como parte del conjunto de actores sociales, compelidos a proyectar una imagen real del servicio público, dentro de la cual prime una gestión humana, eficaz, transparente, tendiente a forjar un mejor camino para los ecuatorianos

Agradecimiento

Al Dr. Simón Valdivieso Vintimilla, quien me dio el honor de ser el último trabajo de titulación dirigido por su persona previo al cierre de su carrera como docente en nuestra querida Universidad de Cuenca. Auguro éxitos en su camino

Capítulo I

1. De los Servicios Públicos

1.1. Antecedentes

Uno de los propósitos de la Constitución de Montecristi del año 2008, es reavivar la concepción del Estado Intervencionalista o denominado también *Welfare State* o Estado de Bienestar, cuyos antecedentes se remontan al año 1945, surge como una respuesta a lo vivido dentro del marco de la Segunda Guerra Mundial y se define como: “*un conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de vida y a promover la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos.*” (Navarro, 2006)

El concepto de Estado de Bienestar, y la figura como tal, se instaura en concordancia con la implementación y la capacidad de procuración de los servicios sociales prestados por el Estado, pues históricamente los poderes estatales asumieron funciones y actividades que convencionalmente eran desarrolladas por parte de los concejos municipales o por entes tales como la Iglesia.

Se denomina servicio social a aquella prestación que se encuentra a cargo del Estado, y es por ello que, el ordenamiento jurídico regula la provisión de los servicios públicos dentro del marco que dictamina la planificación centralizada y en conformidad a los parámetros establecidos en la Carta Magna, pues no es sino el mismo *Gran Planificador*, el que determina cómo se satisface el interés general y colectivo mediante estas prestaciones. (Albuja Varela, 2021)

Frente a la puntualización desarrollada en líneas precedentes, se puede considerar que el mensaje del constituyente del año 2008 al sector privado en relación a la prestación de servicios públicos es claro, sin desconocer que existen necesidades sociales que deben satisfacerse desde el ámbito privado, los servicios públicos son prestados por parte del Estado, estableciéndose así un régimen de excepcionalidad, dentro de los límites que contempla la Constitución de la República del Ecuador, según se desprende del artículo 316 de este cuerpo normativo, para que intervengan aquellas instituciones que no forman parte del aparataje estatal.

1.2. Definición del concepto de Servicios Públicos

La idea de servicio público surge en Francia y se define brevemente como aquella actividad de determinada índole que es realizada por la administración, concepto que ha servido para el desarrollo, de lo que actualmente puede describirse como el “viejo derecho administrativo”, dentro

del cual *“la relación con el servicio público era aquel factor que justificaba la competencia contencioso administrativa, la naturaleza de contrato administrativo que asumían ciertos convenios con la administración, el régimen jurídico del dominio público, etc.”*(Gordillo, 2013);

A su vez, Maurice Hauriou, en su obra *Précis de Droit Administratif*, define a los servicios públicos como *“Un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.”*(Hauriou, 1919)

Bielsa, los define como *“toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía.”* (Bielsa, 1955)

Corail hace referencia a la existencia de *“Una empresa creada por las autoridades públicas y dotada de medios exorbitantes al derecho común, en vista de dar satisfacción a una necesidad de interés nacional.”*(Corail, 1954).

En la actualidad el servicio público no tiene una definición en concreto; sin embargo, tiende a definirse como toda actividad directa o indirecta ejecutada administración pública, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por el propio Estado y cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público; es decir, un régimen a través del cual se satisfacen las necesidades colectivas que se caracteriza por la subordinación de los intereses privados al interés general.

1.3. Finalidad de los servicios públicos

Consecuentemente, el objeto del servicio público es satisfacer una necesidad pública o de interés público que proviene de la suma de las necesidades individuales; no presupone necesariamente que todos los individuos de la sociedad deben tenerla, sino que sólo una mayoría de ellos la tiene. (Villegas Basavilbaso, 1951)

No obstante es importante destacar que, a pesar de que gran cantidad de autores coinciden al momento de otorgarle una conceptualización al servicio público, al hacer referencia a la *“satisfacción de un interés general”* entendiéndose esto como una suma de intereses individuales, no se puede ignorar que el determinar a un interés como *“general”* es un hecho circunstancial, pues depende mucho del contexto en que este se encuentre inmerso. *“La determinación de cuándo se está en presencia de una actividad de “interés” general es, pues, una cuestión contingente, circunstancial o imprecisa”.* (Marienhoff, s. f.). De igual manera, es menester señalar que, el servicio

público se constituye como uno de los imprecisos del Derecho Público, pudiendo así, afirmarse que los conceptos existentes serán tantos como autores que han buscado definirlo, es por ello que frente a esta situación, Jorge Sarmiento, define descriptivamente al servicio público, complementando a los criterios de los demás tratadistas, entiendo a esta actividad como la: *“desarrollada por entidades estatales o por su delegación, que tienen por finalidad satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva, mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas, que constituyen el objeto esencial de una concreta relación jurídica con el administrado y asegurada por normas y principios que tienden a dar prerrogativas de derecho público a quien la cumple para permitirle la mejor satisfacción de las necesidades colectivas.”* (Sarmiento García, 1994)

1.4. Características de los servicios públicos

Los servicios públicos al tender satisfacer necesidades de carácter colectivo, que generalmente presentan la característica de esenciales, deben prestarse de manera universal, continua, obligatoria y atendiendo a condiciones y parámetros de igualdad y calidad para cada uno de los particulares.

Es así que, desde la perspectiva ontológica, la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional de Colombia, específicamente de la llamada “Primera Corte”, por vía de tutela, quiso materializar la declaración del Estado Social de Derecho consagrado en el artículo primero de la Constitución Política de Colombia de 1991 y sentó principios fundacionales en materia de servicios públicos.

En fallo de tutela, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero, indicó: El servicio público no es simplemente un “concepto” jurídico, es ante todo un hecho, una realidad. Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general. Tal declaración, cuando ella concuerde con la realidad, tendrá indiscutiblemente su valor en el orden jurídico

A su vez continúa indicando que el papel del Estado Moderno se encauza en la obligación de ser el pilar fundamental del desarrollo social, y de procurar a los ciudadanos, de manera igualitaria, las condiciones para llevar una vida digna, entendiéndose esta como la superación a la desigualdad y atraso, siendo este factor, la prestación de servicios públicos, un eje fundamental para la edificación de esta nueva forma de Estado. (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

En atención a que el fin de los servicios públicos es la satisfacción de necesidades colectivas, estos deben estar dotados de “medios exorbitantes al derecho común”, esto involucra un régimen de la rama pública que asegure la generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad de los

mismos. De esta forma, a través de regulaciones especiales, el poder de imperio del Estado subordina los intereses privados al interés público, garantizando la continuidad de los servicios, siendo esta última característica la más importante. (Gordillo, 2013)

La continuidad del servicio público consiste en satisfacer oportunamente la necesidad pública, continuidad es sinónimo de la ininterrupción del servicio, pues si se suspendiera la prestación de servicios podría ocasionarse daños y perjuicios de manera colectiva, frente a esta aseveración, pues la causa que sustenta la existencia de un servicio público, no es otra más que la existencia de una necesidad colectiva, que no puede satisfacerse sino con la debida continuidad. (Cassagne, 2002)

Frente a esta característica, la Administración Pública, valiéndose del régimen especial que se encuentra detrás de la prestación de servicios, debe obstaculizar el paso a cualquier potencial peligro que amenace la continuidad, garantizando así que se cumpla en plenitud la esencia de la prestación de estos, un ejemplo de aquello es que dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, precisamente en la Carta Magna, en su artículo 326, numeral 15, dentro se prohíbe expresamente:

(...) la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El concepto de generalidad hace referencia al hecho de que todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio, es decir este se dirige a todas las personas que constituyen el conglomerado social, sin discriminación alguna.

Por otro lado, por imperio de la igualdad o también llamada uniformidad, todos tienen derecho a exigir el servicio en condiciones homogéneas, y, por último, la regularidad no es sino que, el o los servicios, se presten conforme a reglas y condiciones previamente establecidas, a su vez, al hablar de regularidad, se hace referencia al ritmo y equilibrio con el cual se presta un servicio, es por ello que el mismo Estado es el ente que determina los parámetros regulatorios, con la finalidad de obtener excelencia en lo que a calidad hace referencia al momento de la prestación. (Dromi, 2001)

Sin embargo, las características descritas en líneas precedentes, únicamente son aquellas que proceden de la concepción clásica de los servicios públicos, debiendo hacer hincapié en que, la Constitución de la República del Ecuador, dentro del marco del Neoconstitucionalismo y garantismo,

reconoce que la prestación de servicios públicos se rige también por criterios, inherentes a su propia naturaleza, tales como: obligatoriedad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad y calidad.

La obligatoriedad se considera como el camino irrestricto que el Estado debe seguir para precautelar el bien común, brindando a los administrados satisfacción de las necesidades que la sociedad genera. Por ello, la doctrina considera que existe un derecho subjetivo que nace de la necesidad de satisfacer una determinada exigencia colectiva; por lo tanto, tal exigencia encuentra asidero en la obligación estatal de tutelar aquel interés público y brindar atención oportuna.

La eficiencia puede ser entendida como aquel principio según el cual existe un amplio nivel de optimización de los recursos de los que dispone la Administración Pública, de tal suerte que pueda generarse una mayor y mejor cobertura; por consiguiente, las necesidades colectivas son satisfechas en mayor medida

La responsabilidad es el principio en virtud del cual la Administración Pública se encuentra obligada, en primera instancia, a brindar un adecuado servicio, que cubra las necesidades colectivas; y, en segundo lugar, tomando en cuenta esas necesidades, la actividad implique el cumplimiento irrestricto de la estructura normativa, de tal suerte que no exista el menoscabo de derechos; de ocurrir ello el Estado, por su especial posición en el universo jurídico, se verá obligado a resarcir el detrimento ocasionado.

Accesibilidad y universalidad son dos principios que se podría decir van de la mano. En el primero nos referimos a la posibilidad que tiene la sociedad para obtener un determinado servicio y ver cómo sus necesidades son satisfechas; esta accesibilidad debe garantizar la normativa jurídica. El principio de universalidad, se refiere a la premisa que manda acceder a un servicio público sin que exista una diferenciación de por medio por razones de edad, sexo, etnia, etc.

Dentro del estudio de la noción de servicios público surge el principio de calidad cuya acepción semántica implica diversas visiones desde el punto de vista de los servicios públicos. La Constitución en su artículo 52 establece que: “Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características [...]”. Lo cual se complementa con el artículo 32 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor que

directamente o en virtud de contratos de concesión, están obligadas a prestar servicios eficientes, de calidad, oportunos, continuos y permanentes a precios justos.”

En consecuencia, la incorporación del concepto de calidad involucra un importante esfuerzo por parte de la Administración Pública para brindar un servicio óptimo al conglomerado, obedeciendo a estándares básicos, sin los cuales sería imposible una adecuada satisfacción de las necesidades colectivas. (Ochoa, 2012)

Ya sea que estos caracteres, correspondan a la concepción tradicional o a aquellas incorporadas por la normativa ecuatoriana, integran lo que podría denominarse el “sistema jurídico” de los servicios públicos o el “statutos jurídico” de los servicios públicos, de ahí que toda situación que atente al mismo se ha de considerar de carácter antijurídico o contrario a derecho. (Saltos, 2007)

1.5. Concepto de falla o deficiente prestación de servicios públicos

La falla o deficiente prestación de servicios públicos se analiza por parte de diversas legislaciones; sin embargo, la legislación francesa se fija como el punto de partida de este concepto, fundamentándose esta figura en la jurisprudencia administrativa dictada por el Consejo de Estado Francés

La expresión “falta de servicio” se introdujo en la legislación chilena en el contexto de la dictadura del general Augusto Pinochet. La primera disposición normativa, que indirectamente, hace referencia a esta expresión fue el Decreto Ley N° 1.289, a través del cual se emite la Ley Orgánica de Municipalidades, de igual manera en 1986 y 1988, se emiten la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, incluyendo en estos cuerpos normativos la locución indicada, basándose en la concepción francesa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado en el Derecho chileno.

No obstante, se debe señalar que, tomando en cuenta los antecedentes normativos y el modo en que se encuentran redactadas las leyes antes citadas, ponen en realce que la expresión utilizada por el Derecho Administrativo francés, *faute de service*, se tradujo por parte del legislador chileno como “falta de servicio”, existiendo una traducción imperfecta, toda vez que esta significa culpa o negligencia.

Al no definirse este concepto por parte del legislador, los juristas, establecen dos posibilidades, frente a la incógnita de qué sistema de responsabilidad consagraba la norma, en primer lugar, se

contempla un sistema de responsabilidad objetiva, dentro del cual la imputación del resultado dañino no exige determinar dolo o culpa del agente público; mientras que, por otro lado, se sostuvo que el legislador fija un sistema de responsabilidad subjetivo que requiere acreditar la negligencia de la Administración para construir el título de imputación, aunque no sea necesario individualizar al sujeto que causó el daño. (Agüero San Juan, 2020)

El Derecho colombiano, desarrolla el concepto de falta o deficiente prestación de servicio, sosteniendo que esta situación es resultado de un mal funcionamiento, ausencia de funcionamiento o funcionamiento tardío; sin embargo, esto debe justificarse mediante el aporte de pruebas necesarias que permitan corroborar la existencia de esta transgresión. (Ochoa, 2011)

Dentro del marco del Derecho ecuatoriano, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema del Ecuador en el fallo de casación de 11 de abril de 2007, aborda el concepto de falla de servicio como:

La figura de defecto sistémico funcional del servicio público, sin que sea necesario la determinación de los autores del acto o hecho administrativo, puesto que lo que se ataca es la falla sistémica del servicio prestado directamente por el Estado o por sus concesionarios o delegatarios (falla anónima). En este sentido, la falla del servicio se puede conceptualizar como el título jurídico de imputación objetiva de la responsabilidad estatal, fundamentada en el funcionamiento anormal de un servicio público (falta o deficiencia del servicio) que provoca un daño antijurídico al particular, quien no debe probar la culpabilidad del agente público (que puede ser anónimo) sino únicamente el nexo causal entre la falta o deficiencia del servicio y el daño ocasionado. (Mogrovejo Jaramillo, 2009)

Capítulo II

2. De la Responsabilidad del Estado

2.1. Antecedentes

En el Antiguo Régimen, que surge en la antigüedad y se extendió hasta la Edad Media, se puede apreciar un tratamiento diferenciado entre la responsabilidad generada por las actuaciones entre los individuos o responsabilidad privada, en la que se consagraron principios y máximas para el resarcimiento de los daños y la responsabilidad de los gobernantes quienes ejercieron el poder sin responder, ni jurídica ni políticamente, por la consecuencia de sus actos bajo el descargo de que el poder les era conferido por la divinidad, esta irresponsabilidad, encuentra su sustento en un principio imperante en la etapa medieval, *the king cannot do wrong*, el cual a su vez se refuerza con el Estado Absolutista, por la regla de *princeps legibus solutus*, la cual describe que el gobernante no se encuentra sujeto a la ley y el cumplimiento de esta será en su totalidad bajo su mandato, como consecuencia los particulares se encontraban sometidos a las decisiones de las autoridades sin posibilidad alguna de objetar las mismas y menos aún se las podía hacer responsables de actos arbitrarios. (Mogrovejo Jaramillo, 2009)

El Estado, como organización jurídico-política, nace en la Edad Moderna, a sus agentes, en un principio se los hizo responsables personalmente por el accionar contrario a Derecho de acuerdo a las normas de la legislación civil, sin implicar el concepto de responsabilidad estatal hasta el momento en que se estableció como principio general la responsabilidad de la administración pública. (Mogrovejo Jaramillo, 2009)

En el marco de esta segunda etapa, se establece la imputación de los daños producidos exclusivamente a los agentes públicos culpables, tomando como precedente para hacerlo a la Declaración de Derechos del año 1789, documento que establecía en su artículo 15: *“La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración”* (Asamblea Nacional Constituyente francesa, 1789).

En el derecho francés, la evolución de esta institución, se fundamenta en el ejercicio jurisprudencial del Consejo de Estado. A partir del fallo o arrêt Blanco del 08 de febrero 1873 dictado por el Tribunal de Conflictos de Francia, se afirma en Francia el principio de responsabilidad patrimonial de la administración, diferenciándose este de las bases que rigen la figura de la responsabilidad en el campo del Derecho Civil, donde tiene un rol elemental la admisión de figuras tales como, la culpa, servicio público, *faute de service*, y es en base a este antecedente que, en lo

posterior con el fallo Tommaso Greco se habla ya de la responsabilidad patrimonial en el contexto de los actos de imperio. (Ortega, 1997)

En el Estado Moderno, las potestades públicas son ejercidas tanto por órganos estructurales, como de órganos funcionales, siendo los primeros las instituciones y los segundos, los funcionarios, en atención a que el Estado surge como aquella unidad indisoluble de personas, que tiene como uno de sus objetivos el cumplimiento de fines comunes, encontrándose este al servicio de las personas, siendo este responsable de los perjuicios ocasionados a los particulares por el desarrollo de la actividad estatal.

Es por ello que, todo órgano de poder público es responsable ante la colectividad sin excepción, con el deber de amoldar su actuación a la norma, en general, al ordenamiento jurídico, y con la obligación de responder por los perjuicios ocasionados, al ser su responsabilidad suprema el ordenar y normar la convivencia en comunidad, encontrando su legitimidad en la medida en que cumple con estos aspectos, por subsiguiente, si actúa de forma contraria, pierde su legitimidad y se convierte en un ente ineficaz, deficiente, que podría incurrir, si se desprende de la figura de la responsabilidad existiendo una falta de reconocimiento, en actuaciones arbitrarias haciendo uso ilegítimo del *ius imperium*

Es por ello que la figura jurídica de la Responsabilidad Extracontractual, se constituye como uno de los temas más relevantes del Derecho Administrativo, toda vez que funge como contrapeso jurídico, estableciendo un límite al ejercicio del poder estatal, en atención a que sus titulares deben actuar sujetos al derecho; y, desde otra arista, ante la prestación deficiente de servicios públicos, se constituye como garantía de los administrados, toda vez que la vulneración a los derechos y los perjuicios ocasionados por la Administración Estatal, generarían como consecuencia la indemnización por parte del Estado, como responsable directo, sin perjuicio de repetir en contra del funcionario responsable del daño por las conductas efectuadas fuera del marco de sus funciones, siendo este el derecho de repetición. Pues anteriormente, como se ha analizado en líneas precedentes, se consideraba que el poder público se imponía sin compensación a los administrados por los daños que éstos sufrieran, sustentándose en la teoría de la doble personalidad del Estado; sin embargo, actualmente, la doctrina ha establecido que el Estado cuenta con una única personalidad jurídica, con la que se actúa tanto dentro de la esfera privada, como de la esfera pública, lo que conlleva a que tanto acciones, como omisiones, al momento de vulnerarse derechos y causar perjuicio a particulares, tengan como efecto la indemnización.

2.2. Conceptos de Responsabilidad

En el ejercicio de las actividades previstas para el Estado, su inobservancia, la omisión, los actos materiales, la falta o mal funcionamiento del servicio público, conlleva vulneración de derechos y si esta vulneración trae consigo un daño o perjuicio al administrado que no está obligado a soportarlo, tendrá como efecto, la reparación. A lo expuesto se le denomina como la “responsabilidad extracontractual del Estado”

En conformidad con lo descrito en líneas precedentes:

Toda actividad que desarrolle el Estado puede ser fuente de responsabilidad extracontractual, por lo menos desde el punto de vista teórico, pues en cada una de sus gestiones es posible causar perjuicios a los asociados. No obstante cuando se habla de esta clase de responsabilidad, la tendencia tradicional ha sido asociada con la función administrativa porque en comparación con la legislativa y judicial, es la principal fuente de la obligación indemnizatoria (...). (Bustamante, 1999)

A su vez, Gordillo considera que la Responsabilidad Extracontractual es aquella que:

“surge no de la violación de una obligación contractualmente (de mutuo acuerdo) contraída, la que corresponde estudiar al referirse a los contratos administrativos,, sino de una conducta cualquiera de los órganos del Estado no referida a un acuerdo previo de voluntades con el sujeto damnificado” (Gordillo, 2013)

A diferencia de la responsabilidad contractual, este concepto, tiene como característica fundamental la inexistencia de un figura jurídica que vincule tanto al autor del daño con el administrado o víctima, siendo los pilares que fundamentan este derecho a indemnización unicamente los principios de la responsabilidad. (Mazeaud, 1976).

A su vez, Marienhoff sostiene que la Responsabilidad Extracontractual, puede surgir de un compartamiento de los distintos poderes del Estado, sean estos Ejecutivo, Legislativo o Judicial, pues la actuación de estos, siempre, debe imputarse al Estado, la actuación del Estado, se rige por el derecho público en atención a que su noción nace de las Constituciones o Cartas Políticas, siendo esto jerárquicamente superior a los normas contempladas en la legislación civil. (Marienhoff, s. f.)

Gilberto Martínez, la define como “*la obligación de asumir las consecuencias patrimoniales de un hecho dañoso*”, refiriéndose a que esta nace por simplemente ocasionar un daño a otra persona

que no ha tenido la obligación de soportarlo indiferentemente de la existencia de un nexo contractual. (Martínez, 1988)

Dromi sostiene que esta:

(...) surge de una conducta de los órganos del Estado. Puede originarse en un acto o hecho de órgano legislativo, judicial o administrativo. De acuerdo con la división de las funciones estatales, no cualquier acto o hecho del órgano judicial o legislativo comporta responsabilidad judicial o legislativa, respectivamente, sino que puede haber responsabilidad administrativa por actos o hechos de los órganos legislativos y judiciales. (Dromi, 2001)

Esta clase de responsabilidad es exigible por culpa de tercero, cuando de por medio exista dolo o culpa, y aún por declaración legal sin acto ilícito ni negligencia del declarado responsable, esto por la existencia de relación de causalidad, dejando atrás el criterio subjetivo, mismo que hacia referencia a una auténtica responsabilidad por culpa, y situándose en sistema objetivo, que no considera sino unicamente el hecho de ser el autor del daño o perjuicio. (Cabanellas, s. f.)

2.3. La Responsabilidad Extracontractual en el marco del derecho ecuatoriano

“En cualquiera de las tareas asignadas al Estado, existen objetivos y fines destinados a satisfacer de manera mediata e inmediata necesidades y requerimientos del pueblo (...)”.(Moreno, 2016)

En los Estados occidentales y democráticos, de forma particular, la Responsabilidad Extracontractual del Estado, se reguló en principio a través de pronunciamientos judiciales y con el paso del tiempo a través de cuerpos normativos legales, llegando a existir un contexto positivado en las constituciones. (Moreno, 2016)

En el Ecuador se evidenció un proceso evolutivo que inicia con la responsabilidad civil indemnizatoria del Estado de índole subjetiva, que tenía como sustento la culpa del agente, hasta llegar al concepto de perjuicio como tal, que edifica la responsabilidad de carácter objetivo.

Conforme a la Constitución Política del Ecuador del 11 de agosto de 1998, la responsabilidad del Estado se configuró para indemnizar los perjuicios causados a los particulares, consecuentemente se activa el derecho de repetición, conforme se demuestre la culpabilidad del funcionario público, es importante recalcar que frente a esta disposición no existe funcionario público que se encuentre exento de responsabilidad tanto en la rama administrativa, civil e incluso penal, a

consecuencia de sus acciones u omisiones en el ejercicio de las facultades reconocidas, ya se por la Carta Magna o la ley.

En la perspectiva civilista de la responsabilidad estatal, la carga de la prueba le correspondía al administrado, debiendo demostrar la ilicitud de la conducta, la culpabilidad del agente o servidor público y la relación de causalidad entre el acto ilícito y el daño, de manera excepcional, cuando se trataba de actividades de carácter riesgoso que se desarrollaban exclusivamente por el Estado, tomando en cuenta la teoría del riesgo, había una inversión de la carga de la prueba, existiendo la figura de la culpa presunta estatal.

En Ecuador, el Código Civil se inspira en la doctrina descrita en el párrafo que antecede, aunque en ciertos casos ha establecido presunciones de culpa que establecen un punto de cercanía con la teoría de la responsabilidad objetiva, un ejemplo de aquello es que la teoría del riesgo, es acogida en ramas tales como el Derecho Ambiental. (Andrade Ubidia, 2000)

Se afirma que desde el año de 1998, el Derecho Público ecuatoriano contempla la responsabilidad del Estado de tipo objetivo, toda vez que en el cuerpo de la Carta Magna del año citado, en su artículo 20 se establece:

Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos. Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes. (Constitución de la República del Ecuador, 1998)

Se desprende de esto que, únicamente lo que debe demostrarse en lo que a la responsabilidad concierne, es la existencia de un perjuicio, vulneración de derechos o la presencia de un daño, el cual haya surgido por la actuación estatal, sea esta proveniente de funcionarios, concesionarios y/o delegatarios, determinándose así el nexo causal.

A su vez, el mismo cuerpo normativo, en su artículo 92 establece:

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes

y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes, caso fortuito o fuerza mayor, y las sanciones por la violación de estos derechos.

El Estado y las entidades seccionales autónomas responderán civilmente por los daños y perjuicios causados a los habitantes, por su negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

En el desarrollo jurisprudencial, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador:

Configuró a la responsabilidad civil extracontractual del Estado como del tipo subjetivo con reversión de la carga de la prueba (culpa presunta estatal), estableciendo que no corresponde a la víctima probar el daño, sino al Estado demostrar que ha actuado diligentemente cumpliendo a cabalidad los controles para evitar los posibles perjuicios, pudiendo entonces el Estado, que ha demostrado diligencia, alegar caso fortuito, fuerza mayor o culpa de la propia víctima en caso de acontecer el daño. (Mogrovejo Jaramillo, 2009)

Frente a ello, se puede concluir estableciendo que, todo daño causado por los dignatarios públicos, por sus delegatarios o concesionarios, hiere el deber del Estado de proteger a las personas y a los bienes, no es la causa del daño lo ilícito, sino el perjuicio en sí, no siendo menester que se examine si el acto estuvo motivado por el dolo o la culpa de quien actuó. La responsabilidad objetiva del Estado, incluso es un asunto constitucional, sujeto al cumplimiento irrestricto de sus más altos valores y principios y, desde esa perspectiva, sujeto al Derecho Administrativo, en cuanto este es el brazo ejecutor de la Constitución. (López Freire, 2003)

La separación de la concepción civilista de la responsabilidad, se produce con la expedición del fallo de casación de fecha 11 de abril de 2007, dentro del cual la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, aborda la deficiente prestación del servicio público por parte EMELMANABÍ, en atención a que un menor de edad, Juan Pablo Andrade Bailón, sufrió una descarga eléctrica que le generó graves perjuicios.

La Constitución de Montecristi del 20 de octubre de 2008, en el artículo 11, número 9, establece que la responsabilidad estatal, encuadra sus objetivos en respetar los derechos de los administrados y a su vez en reparar las violaciones a los mismos, reparación que tiene de característica primordial el ser integral, según se desprende del principio garantista de protección de derechos consagrado en el artículo 86, numeral 3. La reparación integral nace como una réplica al

cambio de concepción de los derechos de la víctima, en el derecho internacional se amplía la concepción de la justicia, y se incorpora el derecho a obtener una compensación económica, el derecho a la verdad, y la garantía del debido proceso, al hablar de reparación integral, dentro de los requerimientos y características individuales de caso, se debe conceder a la víctima la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la reparación moral y la garantía de no repetición, el derecho a la verdad y el derecho a la justicia.

El principio garantista de protección de derechos, rige en conjunto con el artículo 226 *ibidem*, el cual establece que: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Inclusive, la Constitución de 2008, abre el espectro tanto en lo que a concepto y alcance corresponde, al incluir en su texto que: *“cualquier persona que a cualquier título trabaje, preste un servicio o ocupe un cargo, función o dignidad en el sector público se considera como servidor público”*(Constitución de la República del Ecuador, 2008), en tanto en cuanto que, anteriormente se diferenciaba entre dignatarios, funcionario y servidores, y el trabajador y aquella persona contratada civilmente, no formaban parte del servicio público. El servidor público al que hace alusión el artículo 229 de la Constitución, es aquel que conforme al artículo 233 *“no se encuentra exento de responsabilidades administrativas, civiles y penales por sus actos y omisiones en el ejercicio de sus funciones (...)”*. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Bajo los parámetros analizados dentro del presente capítulo, tanto en lo que a doctrina corresponde y a lo que determina el marco normativo ecuatoriano, especialmente en su Carta Magna, se podría encuadrar a nuestro sistema neo constitucionalista garantista de la responsabilidad estatal reparadora, dentro de los criterios manejados por el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, perspectiva válida para delinear la nueva responsabilidad del Estado ecuatoriano, ampliando y reformulando esta concepción.

Capítulo III

3. Del Sistema de Rehabilitación Social

3.1. Antecedentes

“Originariamente las cárceles han sido consideradas como espacios de invisibilización y aislamiento de ciudadanos que han transgredido el orden jurídico del conglomerado”. (Rubio Hernández, 2012)

Es preciso destacar que el surgimiento de la prisión, se suscita en Francia en el siglo XIX, con la “Casa de los Conserjes” y la Bastilla, como una alternativa a los castigos que le antecedieron y eran catalogados como crueles e inhumanos, toda vez que recurría a penas físicas y corporales, es así que el uso de esta estructura se extendió alrededor del mundo hasta llegar a convertirse en la pena principal dentro del ámbito penal en todo el mundo moderno.

Sin embargo, no es sino en el siglo XVII cuando surgen los primeros institutos para custodia permanente de los reos. En Inglaterra se establece la primera casa para corrección para personas que transgredían el orden público, situación que sentó un precedente para que a su vez en Holanda surjan institutos, tanto para hombres, como para mujeres que buscan la readaptación social mediante el trabajo; posteriormente, en Roma, Clemente XI creó el Hospicio de San Miguel que acogía a jóvenes delincuentes, que trataba de corregir el accionar de quienes se encontraban en el, en base a lo educativo, religioso y la enseñanza de cualquier oficio. Institución que para el momento de su surgimiento ya contaba con una visión, lineamientos y características que podrían empatarse al contexto actual del deber ser de los Centros de Privación de la Libertad, humanizando su sistema y las penas. (Gómez Villavicencio, 2018)

En este contexto el Derecho Penal se encontraba arraigado, a la idea de que la privación de la libertad, es la respuesta primordial e inmediata a los conflictos de carácter social, que cuenta con el respaldo del poder punitivo del Estado guiado por ideales tanto preventivos como resocializadores a través de sus diversos agentes.

3.2. Del Sistema Penitenciario y Carcelario

Como etapa previa a definir al Sistema Penitenciario, es menester tener en cuenta que el sistema penal se encuentra compuesto por diversos niveles que se interrelacionan entre sí; en primer lugar, el nivel prescriptivo, proveniente de las normas jurídicas, también denominado criminalización primaria, dirigido a reprimir las conductas de los infractores y salvaguardar, los derechos de las

víctimas y reprimiendo los hechos considerados como socialmente reprochables. (Typhaine Leon et al., 2020)

En el segundo peldaño, se encuentra la dimensión descriptiva o el ejercicio de la represión, que permite establecer cómo y sobre quiénes se aplican las normas que tipifican delitos y prescriben sanciones; en el tercer nivel, se encuentra el aspecto doctrinario dentro del cual se legitima o critica el sistema penal; y, en último momento, se encuentra el nivel publicitario, el cual corresponde a la opinión pública. (Zaffaroni, 2007)

Los niveles previamente descritos, constituyen una visión de carácter generalizado del sistema penitenciario, las actividades a desarrollarse dentro del marco del Sistema de Rehabilitación Social, responden al objetivo, principalmente en lo que a la noción de la pena corresponde. La pena, es la pérdida o limitación a un derecho personal o de un bien jurídico, impuesta por parte del Estado a través de sus autoridades, como consecuencia de la violación a una norma consagrada dentro del ordenamiento jurídico. (Mesa Velásquez, 1962)

Es en este punto en donde encuentra su razón de ser el Sistema de Rehabilitación Social, es decir el mismo se desenvuelve en el marco referente al control y administración de la pena, específicamente en lo que a la privación de la libertad concierne, mismo que para ejecutar diversas acciones requiere de la intervención de la administración estatal mediante el despliegue de una serie de medidas que buscan el cumplimiento de los fines y objetivos de la pena; no obstante, no se debe perder de vista que la actividad administrativa en la fase de ejecución de la pena cumple una función instrumental y subordinada respecto al poder jurisdiccional, en tanto la administración penitenciaria no es parte del proceso penal. (Rivera Beiras, 2009)

En atención a lo descrito en líneas precedentes, se podría definir que el sistema carcelario se estructura como aquella herramienta del Derecho que en atención al conjunto de normas, instituciones y prácticas que lo conforman, es capaz de materializar el castigo penal, suscitado de una decisión judicial que legitima la aplicación de una sanción a aquella persona, y que a su vez, administra y establece un control sobre las situaciones posteriores a ser confinado, tales como el cumplimiento de los objetivos de la privación de la libertad, en sus diversas aristas, así como, la resocialización de los internos, medidas de seguridad, etc.

Este servicio pretende alcanzar la correcta y eficiente ejecución de todos los aspectos que constituyen el tratamiento penitenciario, cuya función es la resocialización de los internos a través de la implementación de etapas secuenciales que lo preparen para la vida en libertad una vez cumplida la pena, las cuales se verifican a través de el trabajo, la educación, la instrucción, la

Andrea Carolina Peña Cordero

actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de familia, siendo los fines de la pena privativa, la prevención especial y general, la redistribución justa, reinserción y protección. (Instituto Rosarista de Acción Social «Rafael Arenas Ángel», 2011)

El sistema penitenciario inicialmente se considera como parte de los servicios que se encuentran a cargo de la función pública de administración de justicia y de la función de policía en lo que respecta a la prestación de seguridad. Estos servicios, son proporcionados directamente por el Estado a través de una serie de instituciones públicas, tal como lo define la norma ecuatoriana, situación que en diversos países de Latinoamérica se aplica de la misma manera, tal es el caso de Colombia, así su poder legislativo lo estableció en su ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley 65 de 1993 Código Penitenciario y Carcelario.

3.3. Del Sistema Penitenciario y Carcelario en el Ecuador

En el Ecuador, el nacimiento del sistema penitenciario surge de un proceso dual, por una lado presente la planificación del surgimiento del Estado Nación moderno; y, por otro lado un proceso ambiguo e improvisado que llevó a un desarrollo precario y resguardando hábitos que antes se utilizaban para la represión.

Se puede atribuir el surgimiento del sistema penitenciario al gobierno del Presidente García Moreno, el cual sustentaba su accionar en el ideal de una “civilización católica moderna”, creando así el Ex Penal “García Moreno” siendo considerado aquel como un hito en lo que a la historia ecuatoriana corresponde.

Sin embargo, este primer proyecto penitenciario, en el resto de las prisiones en territorio ecuatoriano, no se replicó, pues muchas de ellas se edificaron sobre predios que se encontraban sin uso, encontrándose estas en condiciones precarias, siendo estas pseudos centros de rehabilitación social.

En la década de los 70, cambiaron las edificaciones de las prisiones, enfrentando procesos de restauración, como lo es en el caso del Penal García Moreno, así mismo se edificó la Penitenciaría Modelo del Litoral y las cárceles para mujeres de Guayaquil y Quito, en lo que corresponde a la parte orgánica nació la Dirección Nacional de Prisiones bajo la estructura del Ministerio de Gobierno y Cárceles; no obstante, no podemos ignorar el hecho de que esto se constituyó como un enfoque primordialmente estructural, dejando atrás la adopción de medidas que permitan implementar la rehabilitación social como tal.

En los años 80, se detecta que el modelo penitenciario debe ser modificado y de igual manera replanteado a través de una política penitenciaria como consecuencia del fracaso de la rehabilitación, la inestabilidad de las instalaciones carcelarias; el hacinamiento; lo inadecuado de las instalaciones para propiciar un ambiente tendiente a la rehabilitación, la escasez, rayando en la ausencia, de trabajo para los detenidos; el fracaso de los sistemas de clasificación; y, la poca preparación del personal penitenciario; no obstante, en ese entonces, el contexto no fue diverso de aquel que hoy en día se vive en el Ecuador.

Actualmente, en el contexto ecuatoriano, el marco que regula el funcionamiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, se conforma por normativa nacional e internacional, siendo la base del funcionamiento del mismo la Constitución de la República del Ecuador, misma que establece lo siguiente:

El artículo 201 dispone:

Como finalidades del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad; así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

El artículo 202 determina que:

El sistema garantizará sus finalidades mediante un organismo técnico encargado de evaluar la eficacia de sus políticas, administrar los centros de privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema. Los centros de privación de libertad podrán ser administrados por los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley. El directorio del organismo de rehabilitación social se integrará por representantes de la Función Ejecutiva y profesionales que serán designados de acuerdo con la ley. La Presidenta o Presidente de la República designará a la ministra o ministro de Estado que presidirá el organismo. El personal de seguridad, técnico y administrativo del sistema de rehabilitación social será nombrado por el organismo de rehabilitación social, previa evaluación de sus condiciones técnicas, cognoscitivas y psicológicas.

El artículo 203 establece que: El sistema se regirá por las siguientes directrices:

(1) únicamente las personas sancionadas con penas de privación de libertad, mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, permanecerán internas en los centros de rehabilitación social. Solo los centros de rehabilitación social y los de detención provisional formarán parte del sistema de rehabilitación social y estarán autorizados para mantener a personas privadas de la libertad. Los cuarteles militares, policiales, o de cualquier otro tipo, no son sitios autorizados para la privación de la libertad de la población civil;

(2) en los centros de rehabilitación social y en los de detención provisional se promoverán y ejecutarán planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación;

(3) las juezas y jueces de garantías penitenciarias asegurarán los derechos de las personas internas en el cumplimiento de la pena y decidirán sobre sus modificaciones;

(4) en los centros de privación de libertad se tomarán medidas de acción afirmativa para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria y

(5) el Estado establecerá condiciones de inserción social y económica real de las personas después de haber estado privadas de la libertad.

El artículo 227 establece que:

La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

El artículo 230 señala que:

En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley, las acciones de discriminación de cualquier tipo.

El artículo 264 numeral 4 asigna:

A los gobiernos autónomos descentralizados municipales las competencias exclusivas en prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos, depuración de aguas residuales, saneamiento ambiental, y demás establecidas en la ley.

El artículo 275 establece que:

El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

De igual manera, para el funcionamiento y correcta ejecución de las políticas públicas al interno de los Centros de Rehabilitación Social, se establecen como lineamientos jurídicos también, los siguientes cuerpos normativos de carácter nacional:

Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

Ley de Seguridad Pública y del Estado

Reglamento a la Ley De Seguridad Pública y del Estado

Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)

Código de la Niñez y Adolescencia (CNA)

Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (LOPAM) y su Reglamento

Ley Orgánica de Discapacidades y su Reglamento

Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres¹²

Sentencia No. 209-15-JH/19 y acumulados, de 12 de noviembre de 2019 por Habeas Corpus

Sentencia: No. 365-18-JH/21 y acumulados, de 24 de marzo de 2021 por Habeas Corpus

En lo que corresponde a la normativa internacional, entre algunos ejemplos, se encuentran:

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (las Reglas Nelson Mandela - RM)

Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)

Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok)

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)

Jurisprudencia emitida por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre algunos ejemplares, encontramos:

Caso Neira Alegría y otros vs. Perú. Sentencia del 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, dentro del cual se aborda los siguientes aspectos, el Estado como ente garante de aquellas personas privadas de la libertad, derecho a un ambiente compatible con la dignidad, deber de adecuar y la obligación de aplicar los estándares sobre el uso de la fuerza contra los privados de la libertad en caso de situaciones de amotinamiento y violencia, respetando la vida y actuando en atención a la proporcionalidad. (Caso Neira Alegría y otros vs. Perú., 1995)

El Ecuador estableció que el Estado tendrá un Sistema Nacional de Rehabilitación Social, que encuentra su sustento en los cuerpos normativos antes nombrados y demás, mismos que establecen que éste contará con al menos dos órganos que tendrán la función de dirigir y a su vez implementar la política pública en el marco de esta materia, que serán los siguientes: el Directorio del Organismo Técnico del Sistema, el cuál es el ente rector de la política pública; y, un Organismo Técnico del Sistema, órgano ejecutor de dicha política pública y de la administración y control de los Centros de Privación de Libertad.

Con el pasar del tiempo, el Ecuador ha modificado su estructura normativa e institucional, lo que ha generado que, el Sistema Nacional de Rehabilitación Social cuente con tres instituciones distintas como ente rector y ejecutor del mismo, a su vez se, han emitido al menos nueve Decretos Ejecutivos que han reestructurado su institucionalidad, atribuciones y competencias, e incluso en documentos tales como el Código Orgánico Integral Penal se ha regulado su funcionamiento, incluso en las reformas de este cuerpo normativo.

Por lo tanto, frente a este panorama se puede establecer que, el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, evolucionó y se adaptó a la conyuntura estatal, llegando incluso al punto, de

transformar el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos en una Secretaría de Derechos Humanos y a su vez crear un Servicio Nacional de Atención Integral para Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 560, de 14 de noviembre de 2018.

No obstante, no es un secreto que el sistema penitenciario atraviesa una crisis estructural y funcional, que ha generado como consecuencias graves afectaciones de los derechos de los privados de libertad, que se refleja de forma clara en los hechos violentos que se han suscitado dentro de los diversos CRS cobrando vidas, que se expanden hasta diversas aristas tales como el contexto social, familiar y sobretodo al ámbito jurídico debiendo tomar en cuenta que el Estado, quien se encuentra a cargo del servicio público de la administración de los Centros de Rehabilitación Social, debería ser el garante de quienes en ellos se encuentran.

En este contexto, que ha generado consecuencias gravísimas y ha puesto la administración penitenciaria en manos de los reclusos, se puede reflejar la inoperancia estatal, debiendo mencionar que por parte de la Corte Constitucional, el Estado Ecuatoriano, “hasta la actualidad, no ha logrado controlar la seguridad penitenciaria y garantizar la integridad de las personas privadas de libertad”. (Dictamen n.o 5-21-EE/21, 2021)

Frente a esta situación, la respuesta por parte del Estado, ha sido la declaración de estado de excepción en varias ocasiones, por “grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional”, evidenciándose la crisis que detenta una afección tanto a la gobernabilidad del sistema, como a los derechos humanos, sobretodo el derecho a la vida y a la integridad física, trascendiendo esta situación a sus familiares como víctimas indirectas por la ineficacia e inoperancia de las autoridades, que finalmente son aquellas que constituyen el Sistema Nacional de Rehabilitación, frente a hechos en los cuales una gran cantidad de PPL han sido asesinados, decapitados o incinerados en escenas de brutal violencia.

Gracias al accionar del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, a través de la implementación de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU, los ecuatorianos en agosto de 2022, calificaron a los servicios públicos con un valor de 5.6 puntos sobre 10, dentro del contexto general, siendo esta la peor calificación desde el año 2007, alejándose así de la meta establecida de 8 puntos sobre 10 que para el año 2025 debería alcanzarse según el Índice de Percepción de Calidad de los Servicios Públicos, debiendo destacar que el servicio público

peor calificado es el manejo y administración de las cárceles, con 4,6 puntos sobre 10. (Diario Primicias, 2022)

CONCLUSIONES

Conforme a lo analizado en los distintos capítulos de este trabajo, se ha podido definir de manera precisa, a que se ha considerado históricamente, y a que se considera en la actualidad como servicio público, llegando a la conclusión de que este concepto no es sino en parámetros generales, toda aquella actividad que se desarrolla por las entidades del Estado, de manera directa o por delegación, que pretenden satisfacer las necesidades del conglomerado social a través de prestaciones de carácter material, que deben cumplir con determinadas características, consagradas legalmente, de continuidad, regularidad, uniformidad, calidad, etc.

De igual manera, se ha establecido que el concepto de Responsabilidad Extracontractual del Estado, surge tomando como antecedente que aquella prestación de servicios públicos, constituye el objeto esencial de una relación jurídica, sin la necesidad de existencia de previo contrato, entre el administrado y el Estado o la Administración, que se encuentra regulada por normas y principios del Derecho Público.

Por lo que ya conceptualizadas las nociones de servicios públicos, función pública, responsabilidad extracontractual y función administrativa, se pudo definir cuál es el régimen jurídico encargado de regular a los que quedan sujetos estos servicios. A su vez, se efectuó un análisis el estructuramiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social diseño institucional y el marco normativo que regula su gestión y accionar, parámetro relevante para establecer la correspondencia de las nociones y conceptos antes descritos con las actividades desarrolladas en dicho sistema.

La administración de los Centros de Rehabilitación Social del territorio ecuatoriano, no es una situación ajena a los conceptos descritos en párrafos precedentes, pues esta actividad se encuentra catalogada como un servicio público, concluyendo así que, si se habla de una falla o deficiencia de éste, se podrá determinar la existencia de la responsabilidad extracontractual del Estado, proviniendo esta situación de aspectos tales como mal funcionamiento, ausencia de funcionamiento o funcionamiento tardío del servicio prestado, siendo responsabilidad estatal en su totalidad.

Aquello descrito en las líneas que anteceden es totalmente apreciable y a su vez verificable en la realidad ecuatoriana, pues la problemática presente dentro de los Centros de Privación de la Libertad, se ha suscitado y arrastrado a lo largo de la historia del país y se ha profundizado debido a la inexistencia de política penitenciaria que encuentre su norte en conceptos tanto de rehabilitación, como de reinserción, pues el sistema punitivo aún protagoniza y se pone en realce como una opción válida para impartir justicia, sin considerar e interiorizar que el acontecer dentro de

Andrea Carolina Peña Cordero

las prisiones no se origina en un único aspecto, sino su nacimiento responde a un panorama multi causal, por lo que la solución adecuada debería provenir de una política pública de carácter integral y multidimensional que considere aspectos tales como, el marco laboral, social, de seguridad, derechos humanos, salud, recreación, arte, cultura, etc.

El deterioro y la falta de atención por parte de las autoridades hacia el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, que bajo ningún parámetro debería tolerarse, toda vez que la población carcelaria es considerada como Grupo de Atención Prioritaria, ha generado que desde el año 2018, se viva una ola de violencia intracarcelaria, dentro de la cual tienen un rol protagónico los enfrentamientos entre bandas delincuenciales, trayendo como consecuencia el aumento de armas al interno de los centros utilizadas para prácticas cruentaas y siniestras que han ocasionado una conmoción nivel país a la cual se ha pretendido nublar con decretos ejecutivos por estados de emergencia o de excepción que no preveen solución material alguna.

Al hablar de un sistema fallido, dentro del cual no se encuentra una única causa “justificante” de su fracaso, se debe considerar ejes tales como: la falta de modernización y creación de políticas públicas adecuadas a la realidad social, cultural, económica de la ciudadanía ecuatoriana, la impunidad existente, la austeridad en inversión humana, material y tecnológica en los centros de privación de libertad y actores involucrados, solución al hacinamiento existente y lineamientos confusos sobre el manejo de los reclusos. Es menester recordar que el único derecho que se ha restringido a este grupo de personas en la libertad, los demás prevalecen y se mantienen.

El Estado ecuatoriano tiene una deuda exorbitante con las personas privadas de libertad y esta no es más que el reflejo de la sociedad, pues a través de estudios se ha determinado que el 70% de la población penitenciaria corresponde a personas de 37 años de edad en adelante, lo que quiere decir que el 30% restante constituye el conglomerado de quienes tienen entre 18 y 36 años de edad, desprendiéndose de esta información que este segundo grupo de personas escasamente pudo haber accedido a los demás servicios públicos que ofrece el Estado, existiendo la alta probabilidad de que incluso hasta la mayoría de edad se hayan criado en círculos de violencia.

Las crisis carcelarias por las que ha atravesado el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, jamás han obtenido una respuesta conformada por un plan integral que mitigue las problemáticas estructurales que aquejan al sistema. Y por ello, las dificultades encontradas siguen repitiéndose ciclicamente, pero agravándose cada vez más, y el resultado de esto, es la escalada de violencia.

En este contexto, el Estado, en atención a su capacidad de incidencia, tiene la obligación y corresponsabilidad en la formación de los ciudadanos, en la generación de condiciones óptimas para el diseño de un proyecto de vida digna, y en la garantía de acceso y ejercicio de derechos.

Referencias

Libros consultados

Bielsa, R. (1955). Derecho Administrativo (5. a ed.).

Bustamante, A. (1999). La Responsabilidad Extracontractual del Estado. Editorial Leyer.

Cabanellas, G. (s. f.). Diccionario de Derecho Usual. Editorial Heliasta S.R.L Viamonte.

Cassagne, J. C. (2002). Derecho Administrativo. (Séptima Edición Actualizada). Abelardo Perrot.

Corail, J. L. de. (1954). La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français.

Dromi, R. (2001). Derecho Administrativo. Editorial Ciudad Argentina.

Gordillo, A. (2013). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas (2. a ed., Vol. 8). Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf

Hauriou, M. (1919). Précis de Droit Administratif (9. a ed.).

Marienhoff, M. (s. f.). Tratado de Derecho Administrativo: Vol. II (Tercera). Abeledo Perrot.

Martínez, G. (1988). La responsabilidad civil extracontractual en Colombia. (Cuarta). Biblioteca Jurídica Diké.

Mazeaud. (1976). Lecciones de Derecho Civil. Ediciones Jurídicas Europa América.

Mesa Velásquez, L. E. (1962). Lecciones de Derecho Penal. Universidad de Antioquia.

Marienhoff, M. (s. f.). Tratado de Derecho Administrativo: Vol. II (Tercera). Abeledo Perrot.

Martínez, G. (1988). La responsabilidad civil extracontractual en Colombia. (Cuarta). Biblioteca Jurídica Diké.

Mazeaud. (1976). Lecciones de Derecho Civil. Ediciones Jurídicas Europa América.

- Mesa Velásquez, L. E. (1962). Lecciones de Derecho Penal. Universidad de Antioquia.
- Ortega, L. I. (1997). La responsabilidad civil de la Administración Pública.
- Sarmiento García, J. (1994). Los Servicios Públicos. Mundo Jurídico. Ediciones Desalma.
- Villegas Basavilbaso, B. (1951). Derecho Administrativo.: Vol. III. TEA.
- Zaffaroni, E. R. (2007). "Buscando al enemigo: De satán al derecho penal cool”, en Cuestión criminal y derechos humanos: La perspectiva crítica, editado por Elsie Rosales y Lola Aniyar de Castro. Instituto de Ciencias Penales.

Revistas indexadas

- Agüero San Juan, C. A. (2020). Falta de servicio (en Derecho chileno). Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad., 19, 306-316. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5713>
- Albuja Varela, F. J. (2021). Servicios públicos en Ecuador: Tensiones teóricas entre estatismo, liberalismo y supremacía constitucional. Estado & comunes, Revista de Políticas y Problemas públicos, 2. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.227
- Andrade Ubidia, S. (2000). Material de Clase de la Cátedra de Negocios Jurídicos—“Las Transgresiones Jurídicas". Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Instituto Rosarista de Acción Social «Rafael Arenas Ángel». (2011). Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010, en el marco de las políticas de Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional. (Universidad del Rosario).
- López Freire, E. (2003). La Responsabilidad Objetiva en la Constitución Política del Ecuador en Temas de Derecho Constitucional. Academia Ecuatoriana de Derecho Constitucional del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco, Ediciones Legales.
- Rubio Hernández, H. (2012). La prisión: Reseña Histórica y Conceptual. Ciencia Jurídica Universidad de Guanajuato. División de Derecho, Política y Gobierno. Departamento de Derecho, 2, 11-28.*

Typhaine Leon, Aguirre Salas, A., & Ribadeneira González, N. (2020). Sistema Penitenciario y Población Penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007- 2017). URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, 27, 94-110.

Normativa

Asamblea Nacional Constituyente ecuatoriana. (1998, agosto 1). Constitución de 1998 [Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1].

Asamblea Nacional Constituyente francesa. (1789, agosto 26). Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano [Interview]. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

Constitución de la República del Ecuador, (2008)

Resoluciones

Dictamen n. o 5-21-EE/21, (2021) (testimony of Corte Constitucional del Ecuador). Caso Neira Alegría y otros vs. Perú., (1995) (testimony of Corte Interamericana de Derechos Humanos). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_20_esp.pdf

Tesis

Gómez Villavicencio, R. I. (2018). *Sistema Penitenciario: El Reto de la Rehabilitación en Ecuador* [Universidad Católica Santiago de Guayaquil]. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/11791/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-MD-209.pdf>

Ochoa, G. (2011). La Responsabilidad Extracontractual del Estado en la Legislación Ecuatoriana [Universidad del Azuay]. <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/2880/1/08702.pdf>

Ochoa, G. (2012). La responsabilidad extracontractual del Estado por deficiente prestación de servicios públicos, alcances y efectos en nuestra legislación [Universidad Andina Simón Bolívar] [https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3019/1/T1094-MDE-Ochoa La%20responsabilidad.pdf](https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3019/1/T1094-MDE-Ochoa%20responsabilidad.pdf)

Saltos, H. (2007). La Responsabilidad del Estado por la prestación deficiente de servicios públicos o por los actos de sus funcionarios y el ejercicio del derecho de repetición [Universidad

Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2806/1/T490-MDE-Saltos-La%20responsabilidad.pdf>

Diarios

Diario Primicias. (2022, octubre 12). La calificación de los servicios públicos cae en picada. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/servicios-publicos-calificacion-baja>