

**ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA
DEL ECUADOR**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE
SOBERANÍA, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD
INTEGRAL**

**INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL
“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
REFORMATORIA PARA EL FORTALECIMIENTO
DEL SISTEMA PENITENCIARIO FRENTE A LA
CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y
TRANSNACIONAL”**

Integrantes de la Comisión:

Inés Margarita Alarcón Bueno - Presidenta
Andrés Felipe Castillo Maldonado – Vicepresidente

Jhon Sebastián Caballeros Armas
Mario Amado Zambrano Vera
Gema Karolina Dueñas Palma
Francisco Andrés Cevallos Macías
Mariana Yumbay Yallico
Gerardo Eugenio Machado Clavijo
Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán
Jahiren Elizabeth Noriega Donoso

Quito, 20 de enero del 2026



Tabla de contenido

1. OBJETO	3
2. ANTECEDENTES	3
2.1. Información sobre la presentación del proyecto, calificación, notificación y avocación de conocimiento por parte de la Comisión.	3
2.2. Referencia general de las principales observaciones realizadas por actores institucionales y de la sociedad civil en el tratamiento del proyecto.	4
2.3. Detalle de la socialización realizada por la Comisión Especializada Permanente y Ocasional.	45
3. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY	47
4. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY	49
5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO	50
6. CONCLUSIONES	57
7. RECOMENDACIONES	57
8. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME	57
9. ASAMBLEÍSTA PONENTE	58
10. PROYECTO DE LEY DEBATIDO Y APROBADO.	59
11. CERTIFICACIÓN	73



1. OBJETO

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Primer Debate del **“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria para el Fortalecimiento del Sistema Penitenciario frente a la Criminalidad Organizada y Transnacional”**, calificado por el Consejo de Administración Legislativa y asignado para su tratamiento a la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral.

2. ANTECEDENTES

2.1. Información sobre la presentación del proyecto, calificación, notificación y avocación de conocimiento por parte de la Comisión.

- Mediante Memorando Nro. AN-ABIM-2024-0191-M, de fecha 23 de septiembre de 2024, la Sra. Inés Margarita Alarcón Bueno, en su calidad de asambleísta por la provincia de Pichincha, remitió al Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, en funciones en esa fecha, la iniciativa legislativa correspondiente, adjuntando para el efecto las firmas de respaldo de las y los asambleístas que la apoyan.
- Mediante Memorando Nro. AN-SG-2024-4193-M, de fecha 25 de septiembre de 2024, la Secretaría General de la Asamblea Nacional, solicitó se proceda con la elaboración del informe de la Unidad Técnica Legislativa previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa.
- Mediante Memorando Nro. AN-ABIM-2024-0206-M, de fecha 03 de octubre de 2024, la Sra. Inés Margarita Alarcón Bueno, remitió un alcance al proyecto de “Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria”, al Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, de aquel entonces.
- Mediante Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0568-M, de 07 de octubre de 2024, el Coordinador General de la Unidad Técnica Legislativa Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo, remitió al Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo, Secretario General de la Asamblea Nacional, el Informe Técnico Jurídico No Vinculante No.- 0358-INV-UTL-AN-2024, de fecha 07 de octubre de 2024, elaborado por el equipo de la Unidad Técnica Legislativa.
- Mediante Memorando Nro. AN-SG-2024-4508-M, de 17 de octubre de 2024, Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo, Secretario General de la Asamblea Nacional, notificó a la Sra. Inés Margarita Alarcón Bueno Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, resolución No. CAL-RVVR-2023-2025.



- Mediante Resolución No. CAL-RVVR-2023-2025-0028 emitida el 10 de octubre de 2024, el Consejo de Administración Legislativa calificó el “Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria”, disponiendo remitir a la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, y autorizar para que, de ser el caso se proceda con la unificación del proyecto.
- Mediante Memorando Nro. AN-CSIS-2025-0491-M, de 30 de octubre de 2025, se procedió a la unificación con el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público”, en la sesión N.º 044-CEPSIS-2025-2027

2.2. Referencia general de las principales observaciones realizadas por actores institucionales y de la sociedad civil en el tratamiento del proyecto.

Durante el proceso de socialización del Proyecto de Ley, se recibió en comisión general a representantes, delegados y delegadas de instituciones, así como expertos en la materia, las mismas que se sintetizan a continuación:

2.2.1. Resumen de comparecencias y observaciones presentadas en Comisión General, previas al Informe para Primer Debate.

En la siguiente tabla, se resumen las principales observaciones presentadas por los distintos actores institucionales:

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
Sesión. Ordinaria Nro. 011-2025-2027	
Fecha: jueves, 17 de julio de 2025	
Modalidad: Presencial	
Sr. Wilman Alarcón Agente de seguridad penitenciaria ASOSERPEN	<p>El compareciente calificó la propuesta legislativa como una "decisión de Estado", cuyo objetivo principal es dotar de una sólida institucionalidad al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria a través de un marco jurídico autónomo, moderno y funcional. Sostuvo que el propósito de la ley es consolidar dicho cuerpo como una entidad especializada, jerarquizada, profesional y con autonomía, con las garantías necesarias para actuar en estricto respeto a los derechos humanos, pero con la firmeza requerida para enfrentar al crimen organizado.</p> <p>Se enfatizó que el proyecto no constituye una solución temporal ("un parche operativo"), sino una estrategia integral para la seguridad del sistema penitenciario, la dignidad de sus servidores y la tranquilidad de la ciudadanía ecuatoriana. Aseveró de manera categórica que la rehabilitación social es inviable si no existen orden, disciplina y control en los centros de privación de libertad. Argumentó que dicho control no se consigue mediante improvisaciones o con una institución debilitada, sino con una fuerza reconocida por la ley, adecuadamente</p>

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>equipada, capacitada y protegida jurídicamente, siendo esta la finalidad del proyecto.</p> <p>Señaló que, debido al tiempo transcurrido desde la presentación original del proyecto, se ha identificado la conveniencia de incorporar ciertas enmiendas, para las cuales presentó documentación física.</p> <p>En primer lugar, destacó como una necesidad imperativa la inclusión de la jubilación anticipada para el personal del cuerpo. Expuso la situación de funcionarios de edad avanzada (65 o 70 años) con largas trayectorias de servicio (40 a 45 años) que actualmente no pueden acogerse a este derecho, a pesar del evidente desgaste físico y psicológico inherente al alto riesgo de sus funciones.</p> <p>En segundo lugar, planteó como un punto fundamental la adición de un artículo que garantice la autonomía de gestión del Cuerpo. Justificó esta propuesta señalando que la falta de autonomía actual provoca la interrupción de procesos clave, atribuyendo la responsabilidad a la entidad rectora, la cual, en su opinión, ha tenido una gestión deficiente.</p> <p>Detalló que procesos de selección de personal, capacitación, así como operativos y logísticos, han quedado incompletos por esta dependencia. Por ello, reiteró la importancia de que el nuevo cuerpo legal contemple explícitamente la autonomía administrativa, logística y, de manera primordial, financiera.</p>
<p>Sra. Rebeca García Agente de Seguridad Penitenciaria Tercero ASOSERPEN</p>	<p>La compareciente inició manifestando la urgencia de atender la labor penitenciaria, cuestionando retóricamente cuántas muertes de funcionarios serán necesarias para que se le conceda la debida importancia. Sostuvo que la falta de fortalecimiento del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria condena tanto a los centros como a sus trabajadores, permitiendo que las prisiones se conviertan en "escuelas del crimen".</p> <p>Subrayó la obligación que tienen los servidores penitenciarios, como representantes del Estado, de garantizar los derechos no solo de las personas privadas de libertad, sino también de la sociedad en general. En este contexto, señaló la contradicción de que funcionarios que arriesgan su vida a diario carezcan de derechos fundamentales, como una jubilación digna y un plan de carrera profesional estructurado.</p> <p>Abordó las dificultades de reclutamiento, y estimó que la mayoría de los jóvenes la rechazaría. Atribuyó esta situación a un desconocimiento general de su labor y a la prevalencia de estereotipos negativos que los asocian con la corrupción. En contraposición, describió la realidad del servidor penitenciario como una labor de riesgo vital constante, donde existe la incertidumbre sobre si regresarán a sus hogares, motivo por el cual demandan garantías efectivas por parte del Estado.</p>



Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>Reconoció que, como en toda institución, existen buenos y malos funcionarios, pero argumentó que esta realidad precisamente refuerza la necesidad de fortalecer el sistema para construir una institución sólida. Citó como ejemplo los casos de países vecinos como Colombia, Perú y Chile, que, habiendo enfrentado desafíos similares con el crimen organizado, lograron superarlos mediante el fortalecimiento de sus instituciones penitenciarias.</p> <p>Finalmente, concluyó afirmando que la crisis penitenciaria es un problema que afecta a toda la sociedad ecuatoriana.</p>
<p>Sesión Ordinaria Nro. 013-2025-2027 Fecha: miércoles, 23 de julio de 2025 Modalidad: Presencial</p>	
<p>Mgs. Paulina Olmedo Dávila Directora de Asesoría Jurídica del SNAI</p>	<p>En representación del Director de dicha institución, señaló que el propósito de la delegación era exponer una serie de observaciones y alertas de carácter jurídico identificadas por su cartera de Estado en relación con el texto del proyecto.</p> <p>Enfatizó la necesidad de que dichas precisiones fueran consideradas por la Comisión para garantizar la coherencia, legalidad y eficacia del marco normativo que rige el sistema penitenciario, recordando a los presentes que el SNAI es la entidad rectora encargada de la ejecución de las políticas públicas en esta materia.</p> <p>Informó que, tras un análisis técnico del proyecto, si bien se valora la intención legislativa de fortalecer al Cuerpo de Seguridad, se han detectado múltiples inconsistencias en la propuesta. Advirtió que la aprobación del proyecto en su estado actual podría generar graves problemas jurídicos y operativos para el sistema.</p>
<p>Abg. Ismael López Asesoría Jurídica del SNAI</p>	<p>Expuso diversas observaciones sobre incoherencias estructurales y operativas detectadas en el sistema penitenciario.</p> <p>En primer lugar, señaló que el proyecto plantea la autonomía del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, lo cual no resulta jurídicamente viable ni aplicable, dado que este cuerpo constituye una parte operativa de dicha cartera de Estado. Otorgarle autonomía implicaría desarticular la cadena de responsabilidades institucionales, debilitar el control estatal y fragmentar la unidad de mando del sistema penitenciario. Este planteamiento se encuentra reflejado en los artículos 2, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 18 y 19 del proyecto.</p> <p>En segundo lugar, se observó que el proyecto propone asignar al Cuerpo funciones de carácter administrativo, pese a que su naturaleza es eminentemente operativa. Esta propuesta resultaría improcedente, pues generaría duplicidad de funciones con áreas ya existentes dentro del SNAI y desnaturalizaría el rol específico del cuerpo, en contravención a lo dispuesto en el Reglamento General del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.</p>

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>En tercer lugar, se advirtió la existencia de referencias a órganos competentes inexistentes, como el Ministerio de Rehabilitación Social, cuyas funciones han sido asumidas actualmente por el SNAI.</p> <p>En cuarto lugar, se identificó duplicidad de funciones entre los servidores del cuerpo, situación que podría generar ambigüedad, conflictos internos y afectar la eficacia institucional. Se destacó la necesidad de delimitar de manera clara y precisa las funciones y atribuciones correspondientes a cada nivel jerárquico.</p> <p>Asimismo, se puntualizó que el proyecto otorga atribuciones a los servidores del cuerpo que exceden su rol operativo y de seguridad, vulnerando principios de legalidad y eficiencia administrativa establecidos en el marco normativo vigente.</p> <p>También se advirtió la duplicidad normativa con el Reglamento General del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, dado que varios artículos del proyecto replican disposiciones ya contenidas en dicho reglamento, sin aportar valor normativo adicional.</p> <p>Finalmente, se resaltó la existencia de vacíos en el desarrollo de aspectos esenciales, particularmente en la especificación de funciones operativas de acuerdo con los diferentes grados jerárquicos, agente primero, segundo y tercero, lo que podría generar confusión y desorganización en la operatividad del cuerpo.</p>
<p>Dr. Ricardo Solís Presidente de la Asociación de Agentes de Seguridad Penitenciaria (AASPE)</p>	<p>Señaló que desde hace varios años ha advertido a diferentes directores nacionales del sistema penitenciario sobre la necesidad de prestar especial atención a esta problemática, que se ha convertido en uno de los principales desafíos para el Estado ecuatoriano y para cualquier gobierno.</p> <p>Manifestó su preocupación por la posición institucional de no reconocer la necesidad de autonomía para el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, recordando que la institución ha cambiado reiteradamente de denominación sin que ello haya implicado mejoras sustanciales. Sostuvo que se requiere autonomía administrativa, judicial y financiera debido a la falta de atención del ente rector y a la inestabilidad en la dirección nacional, señalando que los cambios anuales de directores y la designación recurrente de exmiembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en puestos de mando han afectado la gestión.</p> <p>Indicó que, para la obtención de pertrechos básicos, en ocasiones ha sido necesario recurrir a acciones de protección. Criticó el acuerdo interinstitucional firmado en 2014 entre el entonces Ministerio de Justicia y la Policía Nacional, el cual, a su criterio, redujo la autoridad del guía penitenciario y otorgó a la Policía el control de los filtros carcelarios. Afirmó que esta medida derivó en una pérdida de respeto hacia el personal penitenciario, un aumento de la criminalidad y la presencia de armas dentro de los centros, al tiempo que los guías eran</p>

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>responsabilizados públicamente por hechos que no estaban bajo su control.</p> <p>Se refirió a la falta de jerarquización efectiva dentro del cuerpo, mencionando que los ascensos y cargos no siempre respetan la antigüedad o el grado. Criticó que la normativa vigente, que regula actualmente al cuerpo, presenta deficiencias que deben ser corregidas para fortalecer la institución y evitar improvisaciones en la designación de autoridades sin experiencia en seguridad penitenciaria.</p> <p>Recalcó que el sistema penitenciario debe estar articulado con los procesos de rehabilitación social, cuya ausencia actual calificó como preocupante. Asimismo, expresó inquietud por declaraciones recientes sobre la posible sustitución de personal penitenciario por expolicías y exmilitares, advirtiendo que esta práctica inició el deterioro del sistema.</p> <p>Manifestó que, el estado y la sociedad deben entender que el sistema penitenciario es un sistema extremadamente especial, delicado y técnico. Enfatizó en que el error del Estado ha sido pensar que la Policía y las Fuerzas Armadas conocen de seguridad.</p> <p>Resaltó que un organismo técnico debe actuar con criterios técnicos, lo que incluye la clasificación y reubicación de personas privadas de libertad conforme a su peligrosidad o sentencia, función que hoy no se ejecuta adecuadamente. También denunció la falta de atención psicológica y el trato inadecuado a los servidores afectados por secuestros, ataques y lesiones ocurridos en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Recordó que cuenta con 31 años de servicio y que fue separado del cargo en el marco del Decreto Ejecutivo 813, para luego ser reintegrado tras una sentencia favorable. Subrayó que la Asociación de Guías Penitenciarios, creada en el año 2000 para defender los derechos de sus miembros, sigue enfrentando las mismas problemáticas estructurales, encontrando incluso un deterioro mayor de la institución en comparación con años anteriores.</p> <p>También manifestó su preocupación por la ausencia de una escuela de formación especializada para futuros agentes de seguridad penitenciaria, guías penitenciarios o policía penitenciaria, lo que impide una preparación adecuada del personal. Indicó que actualmente los cursos de formación tienen una duración de apenas tres meses, tras lo cual los nuevos agentes son enviados directamente a los centros penitenciarios sin contar con el entrenamiento ni los recursos necesarios para desempeñar sus funciones de manera segura.</p> <p>Señaló que el personal penitenciario carece de armamento y de condiciones mínimas de protección, tanto en el interior como en el exterior de los centros de privación de libertad. Denunció que, a pesar</p>

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>de que han fallecido 41 compañeros en el ejercicio de sus funciones, no existe un protocolo de acompañamiento institucional ni un reconocimiento formal por parte de las autoridades, y que en ocasiones el pago del seguro depende de que la institución reconozca que el hecho ocurrió en el cumplimiento del deber.</p> <p>El Dr. Solís insistió en la necesidad de que el Estado ecuatoriano y la Asamblea Nacional elaboren una ley que se ajuste a la realidad del sistema penitenciario y que impulse una reforma integral. Reiteró su oposición a que exmiembros de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas asuman la conducción del sistema, alegando que en más de doce años esta práctica ha contribuido a su deterioro.</p> <p>Cuestionó la falta de aplicación de criterios técnicos en la gestión institucional, mencionando que las decisiones de traslado y cambios de personal se realizan de manera antitécnica, y que incluso se ha omitido la reglamentación del artículo 235 del COESCOPE, que protege a los servidores contra traslados abusivos. Denunció que, en la práctica, los traslados se han convertido en un mecanismo utilizado como represalia o incluso con fines lucrativos.</p> <p>Finalmente, subrayó que el sistema penitenciario es permanente en el tiempo y que, por lo tanto, su fortalecimiento debe ser una prioridad de política pública. Enfatizó que sus observaciones surgen de más de tres décadas de experiencia en el servicio, durante las cuales no ha observado cambios sustanciales en la estructura ni en el funcionamiento del sistema.</p>
<p>Sesión Ordinaria Nro. 016 Fecha: miércoles, 30 de julio de 2025 Modalidad: Presencial</p>	
<p>Sr. Giovanni Davoli, Embajador de la República de Italia</p>	<p>Resaltó el honor que representa su participación como muestra del fortalecimiento de la cooperación bilateral entre Ecuador e Italia en materia de seguridad y lucha contra el crimen organizado transnacional.</p> <p>Recordó que Italia ha venido colaborando con Ecuador en los últimos años mediante la transferencia de experiencia y conocimientos en la lucha contra las mafias, actualmente a través del proyecto <i>Italius</i>, un programa de cooperación jurídica liderado por un magistrado italiano residente en Quito. Este proyecto constituye la continuidad del anterior programa <i>Eurojust</i>, financiado por la Unión Europea y dirigido por Italia, que estuvo enfocado en el sistema penitenciario. <i>Italius</i>, si bien mantiene esa línea, amplía su alcance para brindar asesoría integral al Ecuador en materia de combate al crimen organizado.</p> <p>Destacó la intensa actividad legislativa reciente de la Comisión, valorando positivamente la aprobación de diversas normas que consideran acertadas. En este contexto, mencionó la visita del presidente Daniel Noboa a Italia, donde mantuvo encuentros con las</p>

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>más altas autoridades del Estado italiano, manifestando públicamente que parte de las reformas ecuatorianas se inspiran en la experiencia italiana. Esta experiencia, señaló, surgió de un periodo crítico que guarda paralelismos con la actual situación del Ecuador en cuanto a violencia e incidencia del crimen organizado.</p> <p>Explicó que Italia, aunque no ha erradicado por completo a la mafia, logró disminuir significativamente su poder y su amenaza a la democracia y al Estado de derecho. No obstante, la mafia italiana y europea continúa operando, principalmente a través del narcotráfico que tiene origen en Ecuador, actuando como intermediaria para la venta de droga en Europa, actividad que constituye su principal fuente de financiamiento.</p> <p>En este marco, subrayó que existe un interés mutuo en fortalecer la cooperación bilateral. Consideró que el proyecto de ley sobre la reforma del sistema penitenciario se enmarca dentro de una serie de cambios estructurales que apuntan a reorganizar el SNAI y que representan un avance positivo. Destacó que el proyecto reconoce la competencia específica de los servidores del SNAI, así como la necesidad de otorgarles dignidad, seguridad y formación, promoviendo concursos internos y reconociendo la antigüedad en el servicio, lo que está en consonancia con recomendaciones previas del proyecto <i>Eurojust</i>.</p> <p>Señaló que la formación constituye un elemento clave en esta reforma, y recordó que durante <i>Eurojust</i> se diseñó un modelo de escuela penitenciaria que aún no se ha implementado por falta de financiamiento, pero que <i>Italius</i> está listo para ejecutar. Asimismo, enfatizó la importancia del control carcelario como herramienta fundamental para combatir al crimen organizado, indicando que en Italia se demostró que, si los líderes criminales mantienen el control desde prisión, los esfuerzos externos pierden eficacia.</p> <p>Entre las sugerencias aportadas por los expertos italianos, mencionó la creación de un núcleo especial de inteligencia penitenciaria, inspirado en el <i>Núcleo Investigativo Centralizado</i> (NIC) de Italia, que se integre plenamente al sistema nacional de inteligencia y que aborde casos de corrupción interna, así como la formación de unidades operativas especializadas y capacitadas en manejo de detenidos peligrosos, gestión de crisis, traslados y uso de unidades caninas.</p> <p>Finalmente, informó que <i>Italius</i> ha elaborado un plan de acción ya compartido con el SNAI y que próximamente se presentará al Ministerio del Interior. Este contempla la conformación de la mencionada unidad de inteligencia penitenciaria, la implementación del modelo de escuela penitenciaria, la formación de unidades operativas con instructores especializados y la reforma del Reglamento de Rehabilitación Social para establecer un sistema de clasificación de personas privadas de libertad basado en su peligrosidad, determinada</p>

ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>por la gravedad del delito y su perfil psicológico. Concluyó reiterando que, si bien este proyecto de ley representa un avance, aún queda mucho por hacer, y que Ecuador podrá contar siempre con el apoyo técnico y la cooperación de Italia.</p>
<p>Sesión Ordinaria Nro. 017 Fecha: jueves, 31 de julio de 2025 Modalidad: Virtual</p>	
<p>Carla Suárez Oficial de Programa de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Ecuador (UNODC)</p>	<p>Manifestó su disposición para colaborar en esta y futuras ocasiones, en el marco de su mandato como parte del Sistema de Naciones Unidas. En su valoración general, destacó que esta iniciativa legislativa constituye una respuesta estructural frente a la situación que atraviesa el sistema penitenciario ecuatoriano, al proponer un cuerpo civil de seguridad y vigilancia penitenciaria con formación continua, escalafón y grados de responsabilidad claramente definidos, deberes establecidos por ley, mecanismos para reportar irregularidades y vulneraciones, procedimientos de seguimiento y evaluación, y un respaldo presupuestario estatal que garantice su sostenibilidad en el tiempo.</p> <p>En relación con el contenido específico, observó que en el artículo 4 sería pertinente incluir el principio de dignidad humana, en concordancia con la Regla número uno de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y la Ley de Uso Progresivo de la Fuerza. Asimismo, recomendó ampliar el alcance del principio de no discriminación para incorporar el de igualdad y no discriminación, conforme a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. También planteó la incorporación de los principios de proporcionalidad, legalidad, prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como el debido proceso, con el fin de que estos principios rijan de manera transversal todas las disposiciones de la ley.</p> <p>Respecto del artículo 10, la observación se centró en la necesidad de precisar la identificación del ente rector mencionado, considerando que, de acuerdo con el artículo 202 de la Constitución, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad constituye un organismo técnico cuyo ente rector es un directorio. Además, en virtud de disposiciones presidenciales recientes que adscriben al SNAI al Ministerio del Interior, se recomendó clarificar el rol de esta cartera de Estado dentro de la estructura institucional. Esta observación se vinculó también al artículo 11, relativo al proceso de designación del director del ente rector.</p> <p>En cuanto al capítulo tercero, resaltó la importancia de definir el mecanismo de formación de los agentes penitenciarios, recomendando la determinación expresa de la instancia encargada y sugiriendo considerar la creación o fortalecimiento de una escuela penitenciaria que garantice procesos de capacitación sostenibles en el tiempo.</p>



Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>Finalmente, en relación con el capítulo quinto, se valoró positivamente la inclusión de mecanismos para la denuncia de actos vinculados a infracciones y vulneraciones, así como la protección al denunciante. Sin embargo, se propuso que se mencione expresamente que, además de las sanciones previstas para los agentes del servicio penitenciario, podrían derivarse responsabilidades civiles y penales conforme a la legislación vigente.</p>
<p>Sesión Ordinaria Nro. 19 Fecha: miércoles, 13 de agosto de 2025 Modalidad: Presencial</p>	
<p>Juan Carlos Mamani, Mayor de Seguridad del Servicio Penitenciario Federal de la República de Argentina</p>	<p>El compareciente Juan Carlos Mamani, oficial del Servicio Penitenciario de la Provincia de Salta (Argentina), informó que es egresado de la Academia del Servicio Penitenciario Federal argentino y cuenta con veinticinco años de formación y experiencia. Explicó que su presencia en Quito responde a una invitación para participar en una capacitación especializada en negociación en crisis y toma de rehenes, especialmente relevante frente a los problemas de seguridad existentes en los servicios penitenciarios de la región.</p> <p>Aclaró que el Servicio Penitenciario en Argentina es una fuerza de seguridad autónoma e independiente de las fuerzas policiales o militares, con estructura de mando propia ejercida por personal formado en la Escuela del Servicio Penitenciario Federal y con títulos superiores relacionados con la seguridad penitenciaria. Señaló que la institución se remonta a 1930 y que en Argentina, de las veinticuatro provincias, veinte cuentan con servicios penitenciarios provinciales, además del Servicio Penitenciario Federal encargado de los delitos de jurisdicción federal. Esto ha permitido que cada provincia disponga de su propia escuela penitenciaria para la formación de oficiales.</p> <p>Precisó que la formación penitenciaria en su país es equivalente al grado militar inicial de subteniente. Los oficiales egresan como subayudantes, avanzan hacia rangos de oficiales jefes y pueden llegar a oficiales superiores, quienes deben acreditar títulos universitarios vinculados a la función, como derecho o resolución de conflictos.</p> <p>Relató su experiencia personal: fue soldado, posteriormente oficial de policía y finalmente ingresó al Servicio Penitenciario. Describió la diversidad de realidades provinciales, señalando, por ejemplo, que la provincia de Buenos Aires registra alrededor de cincuenta mil personas privadas de libertad —una cifra superior a la del sistema federal—, mientras que en Salta, al norte del país, la situación está marcada por la presencia de bandas criminales internacionales debido a la cercanía con Bolivia.</p> <p>Expuso que las Fuerzas Armadas argentinas, tienen prohibido intervenir en asuntos internos conforme a la Constitución. Recordó que, durante el conflicto de 1982 entre Argentina y el Reino Unido, los penitenciarios también participaron, en virtud del juramento a la</p>



Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>bandera, aunque actualmente la intervención militar en seguridad interior está estrictamente limitada por la ley.</p> <p>Añadió que Argentina cuenta con una Ley de Salud Mental y una Ley Nacional de Prevención del Suicidio que protegen a los integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad, permitiéndoles acceder al retiro anticipado cuando su salud mental se ve afectada. Explicó que, a diferencia de otros países, los miembros del sistema penitenciario no se jubilan, sino que pasan a retiro, manteniendo su condición de personal penitenciario, policial o militar hasta su fallecimiento o baja voluntaria. Indicó, además, que el personal penitenciario percibe una remuneración superior a la de la policía o las fuerzas armadas debido a las exigencias físicas y psicológicas de su labor.</p> <p>Indicó que Argentina cuenta con una ley de ejecución de la pena que establece parámetros para la resocialización y reconoce al personal penitenciario como integrante del sistema de seguridad.</p> <p>Respecto a la salud mental del personal, advirtió que han enfrentado problemas de suicidio, alcoholismo y consumo de drogas, lo que hace indispensable el acompañamiento psicológico y la capacitación continua desde el inicio de la carrera. Explicó que los suboficiales cursan dos años de formación y pueden ascender mediante capacitación permanente hasta convertirse en suboficiales superiores.</p> <p>Finalmente, respecto al uso de la fuerza, explicó que en Argentina se aplica el concepto de “uso diferenciado de la fuerza”, adoptado de Brasil y Estados Unidos, que permite modular la respuesta estatal según el nivel de amenaza, evitando escaladas innecesarias de violencia. Indicó que esta doctrina se complementa con el uso de armas no letales y entrenamiento especializado.</p>
<p>Sesión Ordinaria Nro. 45 Fecha: 18 de noviembre de 2025 Modalidad: Presencial</p>	
<p>Abg. Rodrigo Varela, Delegado de la Defensoría del Pueblo</p>	<p>El compareciente explicó que el informe evalúa la coherencia constitucional, la claridad normativa y la protección de derechos de personas privadas de libertad y del personal penitenciario. Señaló que el proyecto busca otorgar autonomía operativa, administrativa y financiera al cuerpo de seguridad penitenciaria, lo cual constituye un avance, aunque el análisis identificó inconsistencias, repeticiones y vacíos normativos.</p> <p>En cuanto a los principios y definiciones, se refirió al artículo 4, relativo a la transparencia, en el que se utiliza el término “autorizadas por la ley”, señalando que la expresión correcta debería ser “determinadas por la ley”, puesto que lo autorizado implica permisos, mientras que lo determinado se relaciona con mandatos, prohibiciones o disposiciones legales. También mencionó que, en el artículo de definiciones, la referencia al régimen disciplinario dentro de la carrera</p>

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>podría resultar redundante, dado que ya se contempla en el enunciado principal.</p> <p>Sobre las funciones del Cuerpo de Seguridad, establecidas en el artículo 8, advirtió duplicidades. Indicó que las funciones de los numerales 1 y 2 son equivalentes al referirse a la seguridad interna; que las competencias sobre traslado y remisión aparecen repetidas en tres ocasiones; y que actividades señaladas en los numerales 7, 8, 10 y 14 también se superponen. En ese sentido, señaló la necesidad de definir con claridad la diferencia entre seguridad interna, externa y preventiva, así como precisar qué informes investigativos corresponden al cuerpo operativo y cuáles al grupo de inteligencia penitenciaria, especialmente frente a casos de presunta corrupción.</p> <p>Respecto a la estructura institucional, indicó que no están claramente delimitadas las atribuciones del ente rector y de su máxima autoridad, lo que podría generar inseguridad jurídica.</p> <p>Respecto a los procesos de selección, requisitos y carrera, advirtió algunos puntos críticos. Mencionó que establecer la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento como requisito podría contravenir la Constitución, al excluir injustificadamente a las personas ecuatorianas por naturalización. Sobre la exigencia de no contar con antecedentes penales, señaló que, aunque esta medida podría vulnerar el principio de igualdad y la prohibición de discriminación por pasado judicial, existen precedentes en el ordenamiento ecuatoriano, como lo dispuesto en el artículo 10 de la LOSEP respecto de prohibiciones especiales para el desempeño público.</p> <p>También sugirió ampliar delitos relevantes para prevenir corrupción, aclarar la periodicidad de ascensos y revisar criterios de evaluación excesivos, como la verificación patrimonial extendida a familiares, proponiendo usar mecanismos existentes como el control de personas expuestas políticamente.</p> <p>En materia de renuncia y cesación, observó redundancias y falta de claridad procedimental cuando existe un sumario abierto. Sobre el régimen disciplinario, advirtió contradicciones sobre quién inicia el sumario, deficiencias en prescripción y caducidad, y ambigüedades en la definición de rehabilitación interna, lo que podría afectar la validez de los procesos disciplinarios.</p> <p>Finalmente, recomendó revisar integralmente el proyecto para eliminar duplicidades, utilizar lenguaje inclusivo, precisar competencias institucionales y armonizar el articulado con la Constitución y estándares internacionales relativos a igualdad, no discriminación, prohibición de tortura y derechos de las personas privadas de libertad.</p>
<p>Sesión Ordinaria Nro. 47 Fecha: 19 de noviembre de 2025 Modalidad: Presencial</p>	



Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
<p>Mgtr. Santiago Ruiz, Coordinador General Jurídico del Ministerio del Interior</p>	<p>El compareciente explicó que el proyecto crea y regula el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria con carácter civil, armado, uniformado, jerarquizado y profesional, cuya misión operativa será custodiar y garantizar la seguridad en los centros de privación de libertad dentro del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. La ley establecerá la estructura orgánica, un régimen de carrera y un régimen disciplinario, todo bajo estándares de derechos humanos.</p> <p>En cuanto al ingreso y carrera, el proceso de selección será público, continuo y dirigido por una comisión técnica integrada por la máxima autoridad del ente rector, la máxima autoridad del cuerpo, la dirección de Talento Humano, la máxima autoridad del SNAI, la dirección de formación penitenciaria y el delegado jurídico del SNAI (secretario). Se prevén perfiles para conducción y mando, cronograma y procedimiento administrativo. Requisitos de ingreso: nacionalidad ecuatoriana por nacimiento, título de bachiller, no tener impedimentos legales, no haber sido dado de baja de Fuerzas Armadas o Policía, ausencia de antecedentes penales, no vinculación con delincuencia organizada y estar al día con pensiones alimenticias.</p> <p>Ante el déficit actual de personal (2.909 guías penitenciarios), se propone incorporar a policías en servicio pasivo: reconocer su experiencia, darles formación de seis meses y ubicarlos en cargos operativos y directivos. Para incentivar su retorno se plantea eliminar el descuento del 40 % que aplica ISSPOL al reingreso y establecer la portabilidad de aportes (los aportes realizados durante la reincorporación se transferirían para mejorar la pensión), de modo que el re66 penalice su jubilación. Se menciona que hay cerca de 25.000 policías en servicio pasivo y solo 371 reingresados actualmente.</p> <p>Respecto al régimen disciplinario, se busca depurar y fortalecer la disciplina con sanciones graduadas: amonestaciones para faltas leves (con reincidencia elevable), multas (ej. 8 %) para faltas graves, suspensión sin remuneración y destitución para faltas muy graves o reiteradas. Se ejemplifican faltas graves (ausencias injustificadas, incumplimiento de jornada, cambios no autorizados en guardias, actividades ajenas al servicio) y faltas muy graves (abandono del puesto, causar perjuicio grave, obstaculizar procedimientos, encubrimiento, conductas sexuales indebidas, manipulación intencionada de información).</p> <p>Se aclara que las faltas con naturaleza penal se derivarán también a la Fiscalía, manteniendo la separación entre la vía administrativa y la penal y garantizando el debido proceso.</p> <p>En síntesis, la propuesta articula: (1) la creación de un cuerpo profesional y jerarquizado para reforzar la seguridad en las cárceles; (2) un mecanismo de selección y formación con comisión técnica y requisitos definidos; (3) la incorporación prioritaria de personal policial retirado mediante incentivos y portabilidad de aportes para</p>

ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>cubrir el déficit; y (4) un régimen disciplinario más estricto y estructurado que preserve garantías y permita sancionar faltas administrativas y penales. Todo ello orientado a fortalecer nuestras instituciones y la seguridad penitenciaria sin menoscabar derechos.</p>
<p>Sesión Ordinaria Nro. 48 Fecha: 20 de noviembre de 2025 Modalidad: Presencial</p>	
<p>Cnel. Edgar Carrera, Delegado del Ministerio de Defensa Nacional</p>	<p>El coronel Edgar Iván Carrera Rosero, delegado del Comando Conjunto, señaló que, en el artículo 7, debe eliminarse la palabra “armada”, ya que la Constitución reserva esa denominación exclusivamente para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (arts. 158, 162 y 163). Advirtió que mantenerla implicaría la creación de un cuerpo armado no contemplado constitucionalmente, por lo que propuso reemplazarla por “con capacidad de uso legítimo y excepcional de la fuerza”.</p> <p>Respecto al artículo 8, observó que los numerales 10 y 14 contienen disposiciones redundantes sobre medidas urgentes para prevenir faltas disciplinarias, pero sin precisar si se refieren a conductas de los PPL o de los agentes. Por ello recomendó unificarlos y especificar que se trata de faltas disciplinarias de las personas privadas de libertad.</p> <p>En cuanto al numeral 17 del mismo artículo, relativo a controles de armas, municiones y explosivos, sugirió incorporar la frase: “así como coordinar con Fuerzas Armadas la ejecución de controles de armas, municiones y explosivos al interior de los centros de privación de libertad”, para armonizarlo con la Ley de Control de Armas.</p> <p>Sobre el artículo 31, referido a las bases operativas, propuso que el reglamento general incluya requisitos obligatorios para la infraestructura destinada al almacenamiento de armamento y munición, en coordinación con el ente rector de la Defensa Nacional.</p> <p>Finalmente, en el artículo 48, numeral 16, sobre la dotación de armamento como derecho, aclaró que no existe tal derecho automático, pues la entrega depende de evaluaciones técnicas, psicológicas, permisos y normativa aplicable. Por ello recomendó sustituir el texto por: “acceder al armamento cuando corresponda, previa autorización del ente rector de la defensa y conforme a la normativa técnica aplicable”.</p>
<p>Dr. Ricardo Morales, Defensor Público General del Estado</p>	<p>El doctor Ricardo Morales Vela, Defensor Público General del Estado, presentó un análisis técnico-jurídico, con énfasis en su impacto sobre el derecho a la defensa, las garantías de las personas privadas de libertad y el rol constitucional de la Defensoría Pública.</p> <p>Explicó que el sistema penitenciario atraviesa una crisis marcada por hacinamiento, violencia, deficiencias de gestión y vulneraciones de derechos. Recordó que la Defensoría es una institución autónoma de la</p>



Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>Función Judicial, encargada de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso y la defensa técnica, no solo en el ámbito penal, sino también en materia social, laboral, de niñez y movilidad humana.</p> <p>Señaló que el proyecto busca fortalecer la seguridad interna, profesionalizar al cuerpo penitenciario, establecer protocolos, incluido el uso progresivo de la fuerza e implementar sistemas de clasificación y gestión de riesgos. Destacó la importancia de avanzar hacia un modelo claro de clasificación penitenciaria en mínima, mediana y máxima seguridad, alineado con estándares internacionales y con las necesidades operativas del país.</p> <p>Describió el rol de la Defensoría en el ámbito penitenciario, que incluye verificar la integridad física y psicológica de los PPL, su acceso a salud, visitas y condiciones dignas, así como presentar acciones constitucionales cuando existen posibles vulneraciones de derechos. Indicó que la institución emite alertas, solicita información y acompaña los procesos de rehabilitación y acceso a la justicia.</p> <p>Entre los riesgos detectados en el proyecto, advirtió sobre posibles restricciones excesivas a la comunicación y al acceso a la defensa, así como falencias tecnológicas que podrían afectar audiencias y procedimientos administrativos. Por ello insistió en la necesidad de digitalizar todos los procesos administrativos de los ejes de rehabilitación, lo que permitiría celeridad y mitigaría prácticas de corrupción asociadas al manejo físico de expedientes.</p> <p>Mencionó además la elaboración conjunta con el SNAI de un manual de buenas prácticas para el ingreso de defensores a los centros penitenciarios. Subrayó que el sistema requiere coordinación interinstitucional efectiva entre Ejecutivo, Legislativo, Judicial, SNAI, Fiscalía y Defensoría, junto con protocolos de emergencia actualizados y especialización del personal.</p> <p>Entre las observaciones específicas, recomendó que los principios del artículo 4 incorporen parámetros penitenciarios obligatorios conforme a estándares internacionales, incluyendo proporcionalidad, uso diferenciado de la fuerza (art. 686 COIP y Reglas de Mandela) y enfoques de género, interculturalidad, intergeneracionalidad, discapacidad y no discriminación.</p> <p>Respecto al artículo 7, advirtió que ciertas formulaciones pueden interpretarse como una aproximación armada o militarizada del cuerpo penitenciario. Propuso reafirmar su carácter civil y técnico, reemplazando referencias de tipo militar por expresiones como “dotada de medios de coerción no letales bajo principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad”. Asimismo, destacó la necesidad de precisar los principios de uso de la fuerza y establecer mecanismos obligatorios de coordinación entre cuerpos de seguridad, SNAI, Fiscalía y Defensoría Pública.</p>



Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>En sus conclusiones, afirmó que la reforma penitenciaria debe construirse según la realidad nacional, con una clasificación penitenciaria diferenciada y la digitalización integral de los ejes de rehabilitación. Propuso crear un Instituto de Altos Estudios Jurídicos y Judiciales para la formación de jueces, fiscales y defensores, acompañado de un instituto especializado para directores de centros penitenciarios, a fin de asegurar que estos cargos sean ocupados por profesionales con formación técnica en legislación penitenciaria, manejo de riesgos, ética pública y uso progresivo de la fuerza.</p>
<p>Abg. Victoria Torres, Delegada de la Subdirección Nacional de Asesoría Legal del Área Interna de la Procuraduría General del IESS</p>	<p>La abogada Victoria Torres, delegada de la Subdirección Nacional de Asesoría Legal del IESS, indicó que el IESS se rige por los principios de igualdad, suficiencia, eficiencia y sostenibilidad, y recordó que la Constitución y la Ley de Seguridad Social exigen que toda prestación cuente con financiamiento respaldado por estudios actuariales.</p> <p>Señaló que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Social prohíbe otorgar beneficios sin financiamiento o ajenos al seguro universal obligatorio. Advirtió que la creación de un fondo de jubilación anticipada para el Cuerpo de Seguridad Penitenciaria debe analizarse con rigurosidad, pues podría afectar la sostenibilidad del sistema y generar un trato desigual frente a otras entidades del COESCOP que enfrentan riesgos similares. Preciso que la obligación de realizar estudios actuariales ya fue cumplida previamente por el IESS y el ente rector del trabajo, y que dichos informes fueron remitidos a la Asamblea.</p> <p>Recordó que la Corte Constitucional ha reiterado que cualquier reforma que impacte al sistema de seguridad social debe estar sustentada en estudios técnicos que garanticen sostenibilidad. Sobre salud ocupacional, recomendó incorporar programas de prevención de riesgos, vigilancia epidemiológica y atención en salud mental, en coordinación con el Ministerio de Salud.</p>
<p>Dr. Gilberto Vega, Director Actuarial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social</p>	<p>El Director Actuarial del IESS señaló que la institución ha realizado varios estudios sobre la situación actuarial de los distintos cuerpos que integran el COESCOP, incluido el SNAI. Indicó que las conclusiones se basan en la normativa vigente, en la composición demográfica de la población evaluada, en su nivel de riesgo y en el historial de accidentes laborales registrados.</p> <p>Explicó que todo el análisis parte de las bases legales: el artículo 369 de la Constitución, que exige que toda nueva prestación esté debidamente financiada; el artículo 372, que dispone que los fondos del seguro universal obligatorio son propios y deben destinarse exclusivamente a sus fines; y el artículo 8 y el artículo 233 de la Ley de Seguridad Social, que prohíben crear o ampliar prestaciones sin financiamiento respaldado por estudios actuariales que demuestren solvencia y sostenibilidad. Recordó también la reforma legal que obliga a que toda nueva prestación financiada por el Estado cuente</p>

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>previamente con dictamen presupuestario favorable del Ministerio de Finanzas.</p> <p>Sobre la propuesta presentada por el SNAI, explicó que plantea dos cambios estructurales: (1) reducir de 30 a 20 los años de aportación para acceder a la jubilación, sin exigir edad mínima; y (2) otorgar una pensión equivalente al 70% del último sueldo con 20 años de aporte, incrementándose progresivamente hasta llegar al 100% del último sueldo con 30 años o más de contribuciones. Destacó que este esquema difiere totalmente del régimen general (SUGO), donde se exige 60 años de edad y 30 de aportes para acceder al 75% del promedio de los cinco mejores años, con mínimos y máximos específicos.</p> <p>Señaló que, bajo la propuesta, personas de apenas 40 años podrían jubilarse, lo que implica que aportarían 20 años pero recibirían pensión durante aproximadamente 40 años, considerando una esperanza de vida cercana a los 80 años. Añadió que las proyecciones actuariales se realizaron observando la composición demográfica del SNAI y aplicando modelos matemáticos para determinar el costo real del beneficio.</p> <p>Indicó que actualmente existen alrededor de 900 personas mayores de 40 años que serían potenciales jubilados inmediatos si la reforma se aprobara. Sin embargo, advirtió que el proyecto no diferencia entre quienes están expuestos a riesgos propios de los centros penitenciarios y quienes desempeñan labores administrativas. En efecto, 1.232 trabajadores del SNAI son exclusivamente administrativos, sin exposición a PPL, mientras que solo cerca del 50% del total del personal se encuentra realmente en riesgo. Enumeró los grupos ocupacionales incluidos: Agentes de Seguridad Penitenciaria I, II y III; Inspectores y Subjefes de Seguridad Penitenciaria; cuyos sueldos van desde \$829,62 hasta \$1.787.</p> <p>Expuso que el IESS también estudió la situación actuarial de todos los componentes del COESCOP (Vigilancia Aduanera, Bomberos, CTE, Agentes de Control Municipal, Agentes de Tránsito, Medicina Legal y Forense, entre otros) para proyectar el costo de un seguro especial con beneficios diferenciados. Como resultado, determinó que, si todos los trabajadores actualmente en “zona de jubilación” accedieran al beneficio, el costo actuarial inicial ascendería a \$252.877.862,32, monto que debería ser depositado íntegramente en el IESS como reserva matemática para que el sistema inicie solvente y pueda sostener el pago de pensiones a afiliados, viudas y huérfanos.</p> <p>Enfatizó que los trabajadores del SNAI siempre han estado protegidos por el Seguro de Riesgos del Trabajo, que cubre accidentes laborales, invalidez y muerte, además del Seguro de Salud. Subrayó que, si un trabajador del SNAI sufre un accidente dentro de sus funciones, es dicho seguro el que actúa y no el de invalidez, vejez y muerte. Recalcó que, incluso tras la jubilación, sea por invalidez o vejez, el Seguro de</p>



Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
	<p>Salud sigue cubriendo al afiliado, financiado por el Estado conforme a la Constitución. Advirtió que el proyecto de ley se concentra únicamente en pensiones y no aborda ningún componente relativo a salud.</p> <p>En cuanto a las conclusiones del estudio actuarial, expuso las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio de Finanzas debe emitir dictamen presupuestario previo sobre la creación de la nueva prestación. 2. El Ministerio de Finanzas debe depositar en el IESS los \$252 millones correspondientes a la reserva matemática necesaria para financiar la jubilación anticipada, considerando tanto la reducción de años de aportación como la inclusión del personal administrativo del SNAI. 3. El nuevo beneficio solo podría implementarse si está debidamente financiado, para evitar que el seguro inicie con déficit y afecte la sostenibilidad del sistema. 4. Recordó que las pensiones deben formarse con aporte personal, aporte patronal y el 40% estatal, pero hasta el momento no existe compromiso formal del Estado para cubrir dicho porcentaje. 5. La disposición transitoria sexta del proyecto duplica la obligación contenida en la transitoria segunda del COESOP, ya cumplida mediante el estudio actuarial remitido a la Asamblea. 6. No existe, a la fecha, financiamiento suficiente ni dictamen favorable del Ministerio de Finanzas, por lo que no se cuenta con bases sólidas que garanticen la sostenibilidad del beneficio. 7. Implementar este esquema afectaría las reservas del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y vulneraría el principio de equidad, otorgando beneficios sustancialmente mayores a un grupo que no aportaría proporcionalmente. 8. El seguro adecuado para cubrir los riesgos propios del SNAI es el Seguro de Riesgos del Trabajo, que ya protege salud, invalidez y muerte por causa laboral. Cualquier ajuste debería canalizarse dentro de ese seguro, no mediante la creación de un nuevo régimen prestacional. <p>Finalmente, recordó que el estudio actuarial fue remitido oficialmente. Como recomendación final, sostuvo que una jubilación anticipada podría ser viable únicamente si está debidamente financiada; y reiteró que no se recomienda crear un nuevo seguro, sino fortalecer o ajustar los beneficios dentro del Seguro de Riesgos del Trabajo, dado que los eventos que afectan al personal del SNAI ocurren en el ejercicio de sus funciones y ya se encuentran cubiertos por dicho seguro.</p>
Dr. Julio Clavijo, Asesor de la Dirección General del Instituto	El asesor Julio Clavijo, de la Dirección General, señaló que existen mecanismos dentro del IESS que podrían utilizarse sin generar nuevas

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
Ecuatoriano de Seguridad Social	<p>erogaciones, especialmente el Seguro de Riesgos del Trabajo, cuya estructura financiera es sólida y poco utilizada.</p> <p>Indicó que, en casos donde quedan huérfanos tras la muerte de un servidor del SNAI, el Seguro de Riesgos del Trabajo no garantiza una compensación adecuada, debido a que su reglamento actual condiciona la adjudicación entre un salario básico o sesenta salarios básicos. Propuso que la ley disponga que el personal del SNAI reciba automáticamente 60 salarios básicos por la sola naturaleza de su labor. Añadió que este seguro genera mensualmente más de 90 millones de dólares y, pese a ello, es escasamente aplicado. Incluso en emergencias, los hospitales suelen activar el seguro de vejez en lugar del de riesgos del trabajo. Asimismo, explicó que el Montepío tampoco es automático, por lo que sugirió otra reforma para que, además de la indemnización única, los beneficiarios reciban de manera inmediata el 60% de la pensión del servidor fallecido.</p> <p>También observó que existen fondos subutilizados como el del seguro de desempleo, pues muchas personas desempleadas continúan aportando por temor a perder otros beneficios, lo que evidencia la necesidad de ajustes normativos.</p> <p>Concluyó señalando que estas reformas permitirían que el personal del SNAI acceda de forma inmediata a beneficios ya financiados, sin requerir dictamen del MEF ni nuevos recursos públicos, brindando una protección efectiva a sus familias, en especial a los huérfanos que resultan víctimas indirectas del conflicto armado interno.</p>
<p>Sesión Ordinaria Nro. 49 Fecha: 21 de noviembre de 2025 Modalidad: Semipresencial</p>	
Abg. Johan Sánchez, Director Nacional Jurídico del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador	<p>El Director Nacional Jurídico del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE), Johan Mauri Sánchez Hidalgo, indicó que, desde la perspectiva del SENAE, no corresponde profundizar en aspectos propios del régimen de seguridad y vigilancia penitenciaria, pues no forman parte de sus competencias.</p> <p>Precisó que la disposición derogatoria única elimina el literal “c” del numeral 4 del artículo 2 del COESCOP, que hace referencia al Cuerpo de Vigilancia Aduanera; sin embargo, aclaró que dicha derogatoria no afecta las competencias ni las funciones asignadas a este cuerpo dentro del SENAE.</p> <p>Concluyó reiterando que, aunque el proyecto resulta interesante, el ámbito material del mismo no es propio del Servicio Nacional de Aduanas, por lo que sus observaciones se limitan a esas precisiones generales.</p>

Observaciones recibidas en comisión general	
Participante en comisión general	Resumen de observaciones
Sr. Diego Ripalda, Subsecretario Nacional de Gestión de Riesgos	<p>El compareciente señaló que, al igual que lo expuesto por el SENAE, su institución realizó la evaluación correspondiente dentro de su ámbito de competencia. Recordó que su función principal es brindar asesoría en la atención de eventos adversos; si bien no actúan como primeros respondedores, sí acompañan los procesos desde el enfoque técnico asesor.</p> <p>Indicó que, tras la revisión del proyecto, no se identificaron observaciones desde su área. Finalmente, expresó la disposición institucional para colaborar en cualquier aspecto que sea necesario durante la construcción de la norma.</p>
Cnel. Juan Silva, Director General del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional	<p>El coronel Juan Javier Silva Cabrera, Director General del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, explicó que, en el marco de la comparecencia, el Instituto cuenta con una disposición legal, posterior al artículo 128 de su ley, que regula el descuento del 40% en la pensión de los jubilados policiales cuando estos se reincorporan a una actividad laboral. Señaló que esta norma se ha aplicado de manera constante durante toda la vigencia institucional.</p>
Abg. Karen Burgos, Asesora Jurídica del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional	<p>El representante del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional señaló que la propuesta no contempla un sistema de seguridad social policial. Explicó que, pese a ello, es posible que servidores policiales, tanto en servicio activo como en servicio pasivo, formen parte del nivel directivo o del cuerpo de vigilancia, por lo que el análisis del ISSPOL se centra en este grupo específico.</p> <p>En ese contexto, planteó como observación que el proyecto de ley incorpore una excepcionalidad al descuento del 40% de la pensión, que actualmente se aplica a los policías jubilados que retornan a una actividad laboral bajo relación de dependencia. Indicó que dicha excepción debería operar cuando policías en servicio pasivo integren el cuerpo de vigilancia o su nivel directivo.</p> <p>Añadió que esta medida requeriría una reforma a la ley del ISSPOL, por lo que podría incluirse como disposición reformativa dentro del proyecto. Señaló que esta adecuación normativa permitiría dejar claro el tratamiento aplicable y, a su vez, constituiría un incentivo para que el personal policial en servicio pasivo se incorpore a este cuerpo de vigilancia.</p>

2.2.2. Observaciones remitidas durante el proceso de socialización.

La Comisión conoció y analizó dichas observaciones, cuya documentación integra se encuentra disponible en el siguiente enlace:

https://drive.google.com/drive/folders/1m9t5rOU7g1YA4ST4ujxLaCr_JlqRLTcl?usp=drive_link



2.2.2.1.Observaciones de asambleístas.

Nro.	ASAMBLEÍSTA	ASPECTOS OBSERVADOS
1	As. Gema Karolina Dueñas	<p>Manifiesta que, la situación del país obliga a examinar este proyecto con una visión estratégica y acorde con la amenaza real que representa el crimen organizado. Las organizaciones criminales que operan en Ecuador cuentan con estructuras jerárquicas, financiamiento internacional y redes que funcionan dentro y fuera de las cárceles, lo que convierte al sistema penitenciario en un punto crítico para la seguridad nacional.</p> <p>Ante este escenario, la creación de un cuerpo penitenciario autónomo resulta insuficiente y puede incluso agravar el problema. La fragmentación institucional es precisamente lo que favorece la expansión de grupos criminales. Un organismo separado, sin coordinación plena con la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y los órganos de inteligencia, generaría vacíos operativos que serían aprovechados de inmediato. La seguridad del Estado requiere articulación, interoperabilidad y respuesta conjunta, no estructuras aisladas.</p> <p>Por ello, expone que, cualquier reforma debe integrar plenamente al sistema penitenciario dentro de la arquitectura nacional de seguridad. Esto implica conectarlo con los niveles de alerta de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, fortalecer la relación con el Sistema Nacional de Inteligencia y establecer protocolos de intervención conjunta frente a crisis como motines, fugas o ataques coordinados.</p> <p>Un componente esencial es la creación de una unidad de inteligencia penitenciaria, siguiendo modelos exitosos como el italiano. Sin inteligencia anticipada, es imposible detectar redes internas, vínculos externos y actos de corrupción que permiten que las organizaciones criminales operen desde los centros de privación de libertad. Ecuador necesita implementar este modelo de manera integrada y no mediante estructuras paralelas o desconectadas del SNAI.</p> <p>Asimismo, la reforma debe abordar con claridad el uso legítimo de la fuerza en el contexto penitenciario, estableciendo normas modernas y coherentes con los estándares de derechos humanos, que otorguen seguridad jurídica al personal y garanticen la protección de las personas privadas de libertad.</p> <p>Respecto al posible ingreso de policías en servicio pasivo, esta medida requiere controles estrictos. No puede ser un mecanismo de traslado automático sin formación penitenciaria previa. Se necesitan procesos de certificación, capacitación especializada y un régimen que evite desplazar al personal penitenciario en servicio activo.</p> <p>En suma, el proyecto debe reorientarse hacia una reforma estructural que fortalezca la integración del sistema penitenciario con la seguridad nacional, potencie la inteligencia penitenciaria, armonice los protocolos de actuación y dote al Estado de herramientas efectivas contra la evolución del crimen organizado. La fragmentación institucional no es una alternativa viable; únicamente la coordinación estratégica permitirá enfrentar esta amenaza de manera real y sostenible.</p>

		<p>Mediante Memorando Nro. AN-DPGK-2026-0012-M, de fecha 19 de enero de 2026, se remiten nuevas observaciones al proyecto de ley:</p> <p>- Título del Proyecto de Ley Texto sugerido: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varias Leyes para el fortalecimiento Del Sistema Penitenciario Frente A La Criminalidad Organizada y Transnacional”</p> <p>- Art. 266-A En el literal c) .- Conforme al marco jurídico vigente, el término utilizado en las distintas normativas es uso legítimo de la fuerza; sin embargo, el proyecto introduce la denominación uso progresivo de la fuerza.</p> <p>No se precisa conforme a qué normativa debe aplicarse el uso de la fuerza, al no establecer una remisión expresa a la Ley Orgánica que regula el Uso Legítimo de la Fuerza, al COIP ni a estándares internacionales aplicables.</p> <p>En el literal e) se establece una coordinación interinstitucional imprecisa, al no especificarse con qué entidades (Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Sistema de Inteligencia, SNAI) debe articularse, ni los mecanismos formales de coordinación aplicables.</p> <p>Se prevén mecanismos de supervisión poco claros, al no definirse la autoridad competente para ejercer el control, ni el alcance de dichas funciones.</p> <p>- Art. 266-B De la lectura del articulado se infiere un posible riesgo constitucional, al preverse la intervención de las Fuerzas Armadas en el sistema penitenciario cuando la reforma constitucional correspondiente aún no se encuentra vigente (art. 158 de la Constitución).</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, del contenido de la propuesta se desprende que la referencia operativa se realiza en concordancia con el artículo 38 de la Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado, aspecto que debería ser precisado expresamente a fin de evitar interpretaciones erróneas y un debate constitucional innecesario a través del articulado o en el apartado de análisis y razonamiento del informe.</p> <p>Finalmente, el rol de las Fuerzas Armadas no se encuentra delimitado de forma expresa, lo que podría resultar contrario a la naturaleza de su actuación, en tanto el artículo 38 de la Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado establece que su intervención en los centros de privación de libertad debe ser temporal, subsidiaria, extraordinaria, condicionada, regulada, fiscalizada y subordinada, sin que en ningún caso implique la custodia de las personas privadas de libertad.</p> <p>Se sugiere determinar que cada institución deberá actuar en el ámbito de sus competencias.</p> <p>- Art. 266-C La función de la Unidad de Inteligencia Penitenciaria es técnica, analítica y de apoyo, no resolutive.</p>
--	--	--

	<p>En ese sentido, los informes de peligrosidad y de clasificación deben tener naturaleza técnica y no vinculante, constituyéndose en insumos especializados para la toma de decisiones.</p> <p>La decisión final debe recaer siempre en la autoridad administrativa o judicial competente, conforme a la ley y sujeta al correspondiente control de legalidad.</p> <p>Texto propuesto:</p> <p>“c) Elaborar informes técnicos de clasificación, peligrosidad y nivel de riesgo, que servirán como insumo especializado para la toma de decisiones de la autoridad competente, conforme a la Constitución y la ley.”</p> <p>- Art. 2 Se elimina la exigencia de contar con un perfil técnico especializado, lo que implica la ausencia de un estándar mínimo de idoneidad para el ejercicio de las funciones, al no requerirse experiencia o formación específica en derechos humanos, rehabilitación social y seguridad penitenciaria, ámbitos esenciales para la gestión del sistema penitenciario.</p> <p>- Art. 3 La última frase del primer inciso es redundante.</p> <p>- Art. 4 La adición del término “seguridad” puede ser redundante en el articulado.</p> <p>- Art. 5 Eliminación del carácter excepcional del uso de la fuerza: el texto propuesto suprime una garantía expresa prevista en la normativa vigente, debilitando el principio de excepcionalidad como límite a la actuación estatal.</p> <p>Supresión del enfoque de seguridad dinámica: se elimina un modelo preventivo de gestión y supervisión penitenciaria reconocido en el régimen actual, orientado a la reducción de riesgos y conflictos.</p> <p>Eliminación de la cláusula de control posterior: se suprime la referencia expresa a la actuación obligatoria y al control posterior en casos de lesiones graves o fallecimiento como consecuencia del uso de la fuerza.</p> <p>- Art. 6 La introducción de categorías como “formas evolutivas de la delincuencia organizada”, “economías criminales estructurales”, “criminalidad transnacional” y “amenaza grave para la seguridad del Estado” plantea una observación, al tratarse de conceptos no definidos en el proyecto y que no remiten expresamente a una disposición legal o fuente normativa que delimite su alcance, lo cual puede generar ambigüedad interpretativa y afectar la seguridad jurídica.</p> <p>- Art. 732 - COIP La clasificación de las personas privadas de libertad se sustenta en informes de inteligencia penitenciaria, policial y judicial; sin embargo, recae nuevamente en no especificar si dichos informes tienen carácter vinculante.</p> <p>Texto Propuesto:</p>
--	--

	<p>El proceso de clasificación deberá considerar informes de inteligencia penitenciaria, policial y judicial, que servirán como insumos especializados para la toma de decisiones de la autoridad competente, a fin de asegurar la trazabilidad del riesgo institucional, conforme a la Constitución y la ley.</p> <p>- Art 733 - COIP Ambos incisos repiten la misma idea asignación prioritaria/preferente a centros de máxima seguridad.</p> <p>Precisar que la asignación a centros de máxima seguridad deberá realizarse mediante decisión motivada, en función de la clasificación penitenciaria y del nivel de riesgo actual.</p> <p>Texto Propuesto:</p> <p>“Artículo 733.- Centros especiales de privación de libertad.- Las personas a las que se aplique este régimen serán asignadas prioritariamente a centros de privación de libertad de máxima seguridad, diseñados para la contención de riesgos excepcionales de violencia estructurada, reorganización de la delincuencia organizada y sus formas evolutivas, o amenaza a la seguridad institucional, conforme a la clasificación penitenciaria prevista en el artículo anterior, dando preferencia a centros especializados en la contención de estructuras de criminalidad organizada.”</p> <p>- Art. 734 - COIP No se establece si los informes a los que se hace referencia derivan del proceso de clasificación previsto en la reforma del artículo 732 del COIP, o si se trata de informes nuevos, autónomos o paralelos, lo que puede generar duplicidad y falta de coherencia procedimental.</p> <p>Las Fuerzas Armadas no constan como actor dentro del procedimiento de clasificación previsto en la reforma del artículo 732 del COIP, lo que genera una falta de concordancia normativa.</p> <p>Si el verbo “deberá” se combina con informes de inteligencia en un régimen excepcional sin aclarar su naturaleza no vinculante se puede interpretar como un deber reforzado de acogimiento. Si la motivación del juez se limita a citarlos, por lo que puede generar riesgo de inconstitucionalidad por cuestionamientos de independencia judicial y seguridad jurídica.</p> <p>Texto propuesto:</p> <p>“Artículo 734.- Coordinación interinstitucional.- El juez de garantías penitenciarias deberá considerar los informes emitidos por el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y la Fiscalía General del Estado, los cuales tendrán carácter técnico y servirán como insumos especializados para la toma de decisiones, debiendo ser valorados de manera motivada, en los procedimientos relacionados con la ejecución de penas bajo este régimen, conforme a la Constitución y la ley.”</p> <p>- Art. 735 - COIP</p>
--	--

	<p>La vigilancia reforzada una vez cumplida la pena, es una medida que puede interpretarse como una restricción de derechos posterior al cumplimiento de la pena.</p> <p>Texto propuesto:</p> <p>“con enfoque en la disociación efectiva de estructuras de delincuencia organizada y en el seguimiento institucional y acompañamiento post penitenciario”</p> <p>- Art. 9 Falta de definición de “condiciones extremas”.</p> <p>Texto propuesto: “b) Uso escalonado de armamento menos letal o letal cuando sea necesario para proteger la vida o la integridad física de las personas privadas de libertad, del personal penitenciario o de terceros y neutralizar una amenaza real e inminente;”</p> <p>- Art. 10 Resulta necesario precisar que el régimen especial de clasificación, custodia y ejecución de penas al que se hace referencia corresponde exclusivamente a los regímenes establecidos en el Código Orgánico Integral Penal, sin que esta disposición habilite la creación de nuevos regímenes por vía administrativa.</p> <p>Texto propuesto: “e) Gestión penitenciaria. - La rectoría de la gestión y administración penitenciaria la ejercerá el organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores. Frente a amenazas derivadas de la delincuencia organizada y sus formas evolutivas, incluidas la criminalidad transnacional y las economías criminales estructuradas, aplicará, en el ámbito de coordinación con los órganos del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, los regímenes especiales de clasificación, custodia y ejecución de penas previstos en el Código Orgánico Integral Penal, conforme a la ley.”</p> <p>- Art. 11 Precisar que toda referencia a “intervención armada” en centros de privación de libertad se encuentra sujeta a la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza y a los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a fin de evitar interpretaciones autónomas del régimen de seguridad penitenciaria especial.</p> <p>Texto propuesto: “Los centros de privación de libertad de máxima seguridad estarán sujetos a regímenes jurídicos específicos en materia de seguridad, coordinación operativa e intervención armada, de conformidad con la ley y con sujeción a los principios que regulan el uso legítimo de la fuerza.”</p> <p>- Nuevo artículo* La incorporación de prohibiciones específicas para el ingreso al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria responde a la necesidad de garantizar estándares reforzados de idoneidad, probidad y confiabilidad, atendiendo a la naturaleza especialmente sensible de las funciones que dicho cuerpo ejerce dentro del sistema penitenciario.</p>
--	--

		<p>El control, la seguridad y la gestión de los centros de privación de libertad constituyen uno de los puntos más críticos de la política de seguridad del Estado, particularmente frente a la presencia de estructuras de delincuencia organizada. En este contexto, permitir el ingreso de personas que hayan sido separadas de la Policía Nacional por la comisión de faltas muy graves, o que cuenten con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos graves o por vulneraciones a derechos humanos, puede afectar de manera directa la eficacia institucional, la legitimidad del sistema y la confianza ciudadana.</p> <p>La idoneidad para el ejercicio de funciones penitenciarias no se agota en la experiencia operativa previa, sino que exige integridad personal, respeto a los derechos humanos y ausencia de antecedentes que comprometan la independencia y confiabilidad del servidor público. Desde esta perspectiva, la prohibición propuesta no constituye una sanción adicional, sino un mecanismo preventivo de selección, orientado a preservar la funcionalidad del sistema penitenciario y a reducir riesgos de corrupción, infiltración criminal o uso indebido de la autoridad.</p> <p>En consecuencia, el establecimiento de estas prohibiciones se enmarca en un criterio de eficacia del servicio público, proporcionalidad y protección del interés general, en coherencia con los principios de legalidad, seguridad jurídica y buena administración.</p>
2	<p>As. Omar Josue Bodero Bajaña</p>	<p>Sostiene que el análisis del proyecto debe partir de la realidad que vive el personal penitenciario, que sostiene el sistema en condiciones altamente complejas. Señala que la propuesta de crear una entidad autónoma genera incertidumbre institucional y podría desarticular estructuras construidas a lo largo de años. Enfatiza que los agentes penitenciarios enfrentan riesgos constantes, sobrecarga emocional y presiones que no siempre se visibilizan en el debate legislativo; por ello, cualquier reforma debe garantizar sus derechos, fortalecer la carrera penitenciaria y mejorar las condiciones en que desarrollan su labor.</p> <p>Destaca que la carrera penitenciaria ya se encuentra regulada dentro del COESCOP, constituyendo un marco estable que genera expectativas legítimas para miles de servidores. Advierte que reemplazar este modelo por un cuerpo autónomo podría afectar ascensos, redistribuciones, evaluaciones y estabilidad laboral, con impacto directo en la motivación institucional. Subraya que la cohesión interna es esencial para el funcionamiento de los centros de privación de libertad, por lo que una ruptura del sistema de carrera incrementaría tensiones dentro de los establecimientos.</p> <p>Respecto a la incorporación de policías en servicio pasivo, indica que la formación penitenciaria difiere sustancialmente de la policial. Las funciones, los entornos de riesgo, la relación con la población privada de la libertad y los estándares de derechos humanos requieren preparación especializada. Por ello, cualquier eventual incorporación debe prever capacitación intensiva, certificación y respeto a la trayectoria del personal que ya integra el sistema.</p> <p>En materia disciplinaria, advierte que el proyecto introduce paralelos innecesarios con el COESCOP, lo que podría generar duplicidades, interpretaciones contradictorias y debilitamiento de la autoridad institucional. Señala que mantener un único régimen disciplinario, claro y coherente, es indispensable para asegurar procesos justos y evitar arbitrariedades.</p>

		<p>En conclusión, plantea que la reforma debe reconocer el trabajo del personal penitenciario, fortalecer su formación, mejorar las condiciones laborales y conservar la armonía institucional. Considera que ello solo es viable si se actúa dentro del marco del COESCOP, modernizando y potenciando la carrera penitenciaria, en lugar de crear estructuras autónomas que incrementen la incertidumbre en un sistema que ya enfrenta alta fragilidad.</p>
3	As. Andrés Felipe Castillo Maldonado	<p>Señala que la discusión no debe centrarse únicamente en la estructura institucional del cuerpo penitenciario, pues el problema de fondo es que la delincuencia organizada ha convertido a los centros de privación de libertad en plataformas operativas desde las cuales coordinan actividades criminales, superando la capacidad de un cuerpo con funciones predominantemente administrativas.</p> <p>Advierte que el proyecto, en su versión original, prioriza la creación de una entidad autónoma, pero deja de lado cuestiones críticas que deberían ser el eje de la reforma, tales como: el control de comunicaciones ilícitas; la gestión especializada de PPL de alta peligrosidad; la operación de recintos de máxima seguridad; la respuesta ante motines y situaciones críticas; y la articulación efectiva con los sistemas de inteligencia del Estado. Sin incorporar estos aspectos, cualquier rediseño institucional sería insuficiente.</p> <p>La asambleísta recuerda que experiencias internacionales, como la italiana frente a las mafias o la colombiana frente a organizaciones armadas, evidencian que los avances se lograron mediante reformas profundas en ejecución de penas, protocolos operativos rigurosos y unidades altamente especializadas, no mediante la creación de cuerpos autónomos desconectados del sistema general.</p> <p>Con base en ello, plantea que el proyecto debería reorientarse hacia una reforma del Libro III del Código Orgánico Integral Penal, con el fin de establecer un régimen penitenciario especial para delincuencia organizada, dotar a los centros de máxima seguridad de herramientas técnicas adecuadas y habilitar mecanismos modernos de actuación. A su criterio, esta vía es la más adecuada para fortalecer la función penitenciaria y enfrentar de manera eficaz al crimen organizado.</p>
4	As. Camila Anahí Cueva Toro	<p>Se advierte que la propuesta de crear un organismo penitenciario autónomo no cuenta con sustento normativo y compromete la estructura del sistema de seguridad ciudadana. La Constitución establece que dicho sistema debe operar de manera articulada, y el COESCOP materializa ese mandato; por ello, separar al cuerpo penitenciario en una entidad con autonomía administrativa, financiera y operativa implicaría una ruptura innecesaria en una cadena de mando que requiere integración.</p> <p>Además, manifiesta que, el proyecto incorpora funciones que ya están atribuidas al SNAI y contempladas en la normativa vigente. Esta duplicación genera riesgos de solapamientos, vacíos de responsabilidad y posibles conflictos institucionales. El país no necesita nuevas estructuras fragmentadas, sino fortalecer y optimizar las que ya existen para responder a las condiciones actuales.</p> <p>En consecuencia, considera más adecuado desechar la idea de un organismo autónomo y orientar la discusión hacia una reforma integral del sistema penitenciario dentro del marco del COESCOP, el COIP y la normativa de seguridad pública. Este enfoque mantiene la coherencia constitucional, evita dispersión</p>

		<p>normativa y se ajusta mejor a las exigencias del contexto de seguridad que enfrenta el país.</p>
5	<p>As. Jahiren Elizabeth Noriega Donoso</p>	<p style="text-align: center;">- Art. 1</p> <p>El artículo propuesto no contempla de manera suficiente la prevención de amenazas internas y externas, ni la protección del personal penitenciario ni la infraestructura de los centros de privación de libertad.</p> <p>Texto propuesto: “Artículo 1.- Agréguese después del artículo 266 los siguientes artículos: Art. 266-A.- Centros de Máxima Seguridad.- Los centros de privación de libertad de máxima seguridad constituyen infraestructura especializada destinada a la contención y control de personas privadas de libertad de muy alta peligrosidad, conforme al régimen penitenciario especial.</p> <p>En estos centros regirán estándares reforzados de seguridad orientados a la protección integral del personal penitenciario, especialmente de los guías de custodia, que incluirán:</p> <p>“(…)</p> <p>f) Dotación obligatoria de equipamiento, medios de protección personal y condiciones operativas adecuadas para el desempeño seguro de los guías penitenciarios. (…)”</p> <p>Los cambios fortalecen la Unidad de Inteligencia Penitenciaria y aumentan la seguridad de los guardias penitenciarios, al permitirle detectar riesgos, emitir alertas y apoyar investigaciones, garantizando la protección del personal y la seguridad institucional, sin afectar los principios de legalidad y confidencialidad.</p> <p style="text-align: center;">- Art. 266-B</p> <p>Texto propuesto: “Art. 266-B.- Coordinación Operativa Penitenciaria.- El organismo técnico rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social coordinará con la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y la Fiscalía General del Estado las operaciones necesarias para la preservación del orden, la prevención y neutralización de eventos críticos, y la ejecución del régimen penitenciario especial, con énfasis en la protección de la vida, integridad y seguridad del personal penitenciario.”</p> <p style="text-align: center;">- Art. 266-C</p> <p>Texto propuesto: “Art. 266-C.- Unidad de Inteligencia Penitenciaria.- La Unidad de Inteligencia Penitenciaria como instancia especializada del Sistema Nacional de Rehabilitación Social será la encargada de: ”(…) f) Detectar de manera temprana amenazas contra el personal penitenciario, la infraestructura o el orden interno; g) Emitir alertas preventivas y recomendaciones operativas para el refuerzo inmediato de la seguridad penitenciaria;</p>



	<p>h) Apoyar, en el ámbito de sus competencias, las investigaciones relacionadas con hechos que comprometan la seguridad institucional. (...)"</p> <p>- Art. 2 No se contempla el control de separación entre adultos y menores con apoyo de personal especializado, lo que debilita la propuesta. Es importante reforzar la seguridad para el personal.</p> <p>Texto propuesto: "Art. 674.- Organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores (...)"</p> <p>26. Coordinar con la Unidad de Inteligencia Penitenciaria para la detección temprana de riesgos internos y externos, amenazas a la seguridad y posibles actos de violencia o sabotaje; 27. Se garantizará la separación estructural y operativa entre el sistema de personas adultas y el de adolescentes, asegurando personal especializado y un enfoque restaurativo en la atención de menores. (...)"</p> <p>Es importante mantener separación orgánica y funcional entre el sistema de adultos y adolescentes, garantizando especialización del personal y enfoque restaurativo para menores.</p> <p>- Art. 4 La seguridad en los centros de privación de libertad debe ser reforzada como prioridad, garantizando un control efectivo de las instalaciones y minimizando riesgos para el personal y la integridad del recinto.</p> <p>Texto propuesto: "Artículo 4.- Sustitúyase el artículo 684 por el siguiente: "Artículo 684.- Infraestructura y seguridad. – Los centros de privación de libertad contarán con: a) Infraestructura adecuada que garantice el orden y la funcionalidad del centro. b) Espacios suficientes y seguros para la rehabilitación, educación, salud y recreación de las personas privadas de libertad. c) Sistemas de seguridad física y tecnológica que incluyan vigilancia, control de accesos y protocolos de emergencia. d) Medidas preventivas para evitar fugas, conflictos internos y cualquier riesgo para internos y personal. e) Supervisión periódica de las condiciones de infraestructura y seguridad para garantizar el cumplimiento efectivo del Sistema Nacional de Rehabilitación Social."</p> <p>Busca reforzar la seguridad y la integridad de los centros, estableciendo medidas preventivas y de supervisión constantes que garanticen el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y reduzcan riesgos internos y externos.</p> <p>- Art. 8 Hay ambigüedad sobre el alcance.</p> <p>Texto propuesto:</p>
--	--

		<p>“Artículo 8.- En el artículo 4, agréguese luego del literal h) el siguiente:</p> <p>i) En el ámbito del sistema penitenciario, la aplicación de las medidas correspondientes se regirá por los principios de progresividad, proporcionalidad y necesidad reforzada, atendiendo al nivel de peligrosidad individual y a los riesgos colectivos que pueda representar la población privada de libertad, especialmente aquella reclusa en establecimientos de máxima seguridad o sometida a regímenes especiales.”</p> <p>Fuerza el principio de individualización de las medidas.</p> <p style="text-align: center;">- Art. 10</p> <p>Eliminar la mención a adolescentes infractores vacía de contenido la obligación legal de atenderlos de manera diferenciada, incumpliendo la Ley y sus principios de rehabilitación integral.</p> <p>Texto propuesto:</p> <p>“e) Gestión penitenciaria. – La rectoría de la gestión y administración penitenciaria corresponderá al organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores.</p> <p>tendrá como ámbitos diferenciados de política y gestión, la atención a personas adultas privadas de libertad y el desarrollo integral de las y los adolescentes infractores</p> <p>En casos de amenazas derivadas de la delincuencia organizada, incluyendo crimen transnacional y economías criminales estructuradas, dicho organismo podrá implementar regímenes especiales de clasificación, custodia y ejecución de penas, aplicando criterios objetivos y motivados, en coordinación con las entidades del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, sin menoscabo de las competencias y garantías legales de los privados de libertad, conforme a la ley.”</p> <p>Esto permite que la política penitenciaria y la gestión de rehabilitación se adapten a las necesidades específicas de cada grupo, respetando la normativa vigente sobre adolescentes en conflicto con la ley, que exige atención integral y diferenciada.</p>
--	--	---

2.2.2.2. Observaciones institucionales y ciudadanas remitidas por escrito.

Nro.	INSTITUCIÓN / ORGANISMO / ORGANIZACIÓN / CIUDADANO	ASPECTOS OBSERVADOS
1	Mtra. Janeth González Malla Docente Investigadora UTPL	<ul style="list-style-type: none"> • Exposición de motivos: Destaca la importancia de que el personal de seguridad y vigilancia penitenciaria cuente con un seguro de vida, en atención al riesgo que significa el desempeño diario de sus funciones. Sin embargo, en el desarrollo de la ley, no se reconoce ese derecho. • Considerandos: <u>Prevención de corrupción y manipulación del personal.-</u> Este aspecto no está claramente contemplado en el proyecto, ya que no se establecen mecanismos o directrices específicas para prevenir la manipulación del personal por parte de las personas privadas de libertad, ni para detectar o combatir la corrupción interna. Se recomienda incorporar disposiciones orientadas a fortalecer la integridad institucional, el control interno y la implementación de mecanismos

		<p>anticorrupción específicos para el personal penitenciario, tales como formación ética, controles cruzados y canales seguros de denuncia.</p> <p><u>Actividades constructivas para los reclusos.</u>- Aunque se reconoce el valor del trato humano, el Proyecto de Ley no establece la coordinación con otras instancias relacionadas al fomento e implementación de actividades educativas, laborales o recreativas como medio de seguridad dinámica.</p> <p>Se sugiere añadir una disposición que obligue a coordinar y supervisar los programas de actividades constructivas, en colaboración con otros componentes del sistema de rehabilitación.</p>
2	<p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3. Se recomienda considerar la inclusión de los siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Principio de dignidad humana: Este principio resalta el respeto que todas las personas privadas de libertad merecen y el trato respetuoso que el sistema que las acoge debe brindarles. Este principio está contenido en la Regla 1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. 2. Principio de igualdad y no discriminación: Se aconseja ampliar el principio de igualdad al de igualdad y no discriminación para mantener armonía con la Constitución de la República y los convenios internacionales. 3. Principio de proporcionalidad: Considerando que propuesta de la ley contiene el establecimiento de la potestad sancionadora, faltas administrativas y disciplinarias, y sus sanciones, es importante incorporar el principio de proporcionalidad para la aplicación de estas medidas. 4. Prohibición de tortura y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, contenido en la Regla 1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. 5. Principio del debido proceso, a fin de mantener armonía con la Constitución del Ecuador, es importante incorporar el principio y derecho del debido proceso considerando que la norma establece varios procedimientos e incluso mecanismos para la aplicación de sanciones. • Artículo 10. Respecto de la rectoría del ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, a fin de mantener concordancia con el artículo 202 de la Constitución de la República y el artículo 674 del Código Orgánico Integral Penal, se sugiere que se clarifique qué entidad sería el ente rector tomando en cuenta que la Constitución establece que el organismo técnico (actualmente el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad - SNAI) y tendrá un directorio integrado por representantes de la Función Ejecutiva, mientras que el artículo 674 del Código Orgánico Integral Penal establece que la estructura del Organismo Técnico se definirá mediante decreto ejecutivo y contará con un directorio que será presidido por la ministra o ministro que ejerza la rectoría, organización y administración del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. <p>Asimismo, en atención a las recientes disposiciones presidenciales relacionadas con la institucionalidad del Estado, se recomienda se considere la adscripción del SNAI al Ministerio del Interior para efectos de clarificar la rectoría.</p> • Artículo 50.

		<p>Sobre la formación y las disposiciones relacionadas con esta, se sugiere identificar la institucionalidad responsable de realizar la formación. Esto estaría orientado a garantizar a nivel de ley la existencia de una instancia de formación del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, que, conforme la consideración del dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas, también debería contar con los recursos financieros para su sostenibilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 70. <p>Se incluya el reconocimiento de que existen faltas administrativas que pueden acarrear de manera adicional y no excluyente otros tipos de responsabilidad, como la civil y/o la penal.</p>
3	Ministerio del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 6. <p>Incluir la supletoriedad de la LOSEP para evitar vacíos legales, además que el MDT esté a cargo de sus escalas remunerativas ya que se ha dejado de lado ese aspecto.</p> <p>Texto propuesto:</p> <p><i>Artículo 6. - Régimen jurídico. El cuerpo de seguridad penitenciaria se regirá por el régimen jurídico especial previsto en esta ley, el cual será desarrollado en el Reglamento de personal del cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria en cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta ley. En todo lo previsto se regirá por la ley que regula el servicio público. Las escalas remunerativas serán definidas por el ente rector del trabajo.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7. <p>Retirar del primer inciso la frase "entidad complementaria de seguridad ciudadana".</p> <p>Se sugiere retirar del primer inciso la naturaleza de "órgano de ejecución operativa del ministerio", así como "Rector en materia de justicia, derechos humanos y rehabilitación social" en virtud de que no siempre será el ente rector en estas materias (todas al mismo tiempo) quien esté a cargo del Cuerpo. Adicionalmente, en el resto del proyecto siempre hace referencia al ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.</p> <p>Texto propuesto:</p> <p><i>Artículo 7. - Naturaleza. El Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria será una entidad de carácter civil, armada, uniformada, jerarquizada, disciplinada, técnica, profesional y especializada, con misión operativa en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. (...)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 11. <p>Es importante señalar que este artículo se referirá a la institución como tal y sus competencias, es inapropiado regular en este primer inciso el perfil del puesto de la máxima autoridad.</p> <p>Es importante considerar que puede ocurrir casos como lo es la estructura actual de la función ejecutiva dentro de la cual la máxima autoridad del ente rector es el</p>

		<p>Ministro del Interior y será muy difícil exigir este perfil tan específico para todos los casos:</p> <p>Artículo propuesto:</p> <p><i>Artículo 11.- Atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.- El ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social tendrá las siguientes atribuciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Artículo 19. <p>Este artículo es donde debería definirse un perfil de un servidor con conocimiento de seguridad penitenciaria por lo que se sugiere incluir la frase "y será una persona con formación y capacitación en seguridad penitenciaria y rehabilitación social."</p> <p>Texto propuesto:</p> <p><i>Artículo 19. - Autoridad de Seguridad Penitenciaria Estratégica. Ejerce el control y direccionamiento estratégico, operativo y administrativo del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.</i></p> <p><i>El mismo será designado por la máxima autoridad del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria dentro de los servidores del cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria y será una persona con formación y capacitación en seguridad penitenciaria y rehabilitación social.</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Artículo 34. <p>Se aclare el texto final del segundo inciso según lo propuesto porque no queda clara su redacción.</p> <p>Texto propuesto:</p> <p><i>Artículo 34. - Estabilidad. La estabilidad laboral de los servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria estará sujeta a los resultados de la evaluación de desempeño, que incluirá pruebas físicas, académicas, psicológicas, pruebas integrales de control y confianza a las que deberán someterse a lo largo de su carrera profesional, de acuerdo a los reglamentos respectivos.</i></p> <p><i>Las pruebas integrales de control y confianza deberán ser técnicamente elaboradas y autorizadas por el ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, considerando el perfil de riesgo de cada puesto. En caso de no obtener las calificaciones mínimas requeridas, las y los servidores tendrán la opción de volver a presentarse a las pruebas físicas, académicas y psicológicas, técnicas de seguridad y confianza, en un lapso no mayor a noventa días. En caso de superar el plazo establecido sin tomar la opción referida o en caso de nuevamente no obtener las calificaciones mínimas requeridas obligatoriamente el servidor será dado de baja.</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Artículo 59. <p>Eliminar la frase: "ente rector de políticas públicas de trabajo, empleo y del talento humano del servicio público" y el " en virtud de que el ente rector del trabajo no da esta clase de informes."</p> <p>Texto propuesto:</p>
--	--	---

	<p><i>Artículo 59. - Ascenso. Es la promoción al grado inmediato superior dentro de la estructura orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria. El ascenso será otorgado por la máxima autoridad del ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, y previo el cumplimiento de los requisitos y el informe de la Comisión de Calificaciones y Ascensos.</i></p> <p><i>Los ascensos deberán ser planificados por el ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social en coordinación con el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, los mismos que deberán estar debidamente financiados conforme las disposiciones estatales en la materia previo informe favorable del ente rector de finanzas públicas.</i></p> <p><i>Para cada curso de ascenso se establecerá técnicamente el número de puestos de acuerdo con las vacantes orgánicas, las cuales se encuentren debidamente financiadas a través de la partida presupuestaria correspondiente.</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Disposición Transitoria Segunda <p>Dar la competencia al ente rector del cuerpo en lugar de al cuerpo directamente en virtud de sus competencias .</p> <p>Eliminar la frase "<i>posterior al estudio y análisis del Ministerio del Trabajo de acuerdo a los establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público.</i>", en virtud de que el Ministerio del Trabajo no tiene una competencia general o específica en la LOSEP respecto a este tema tan técnico en materia de rehabilitación social. Además, la redacción de la Ley le da una independencia tal a la administración de talento que no se entiende cuál sería el aporte legal o técnico que el MDT puede dar en relación a este tema</p> <p>Texto propuesto:</p> <p><i>SEGUNDA.- El ente rector del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia en el plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, solicitará al ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social que proponga la estructura del nivel directivo y operativa para que se solicite que el ente rector de finanzas públicas emita el dictamen presupuestario correspondiente.</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Disposición Transitoria Sexta <p>Eliminar la frase "<i>El ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el ente rector del trabajo, el ente rector de finanzas públicas y</i>" en virtud de que los estudios actuariales son competencia exclusiva del IESS. . Se sugiere incluir la frase "Una vez concluido el estudio, y en base al mismo, el IESS deberá presentar un proyecto de ley a la Asamblea Nacional que regule el sistema de seguridad social especial del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia" en virtud de que el estudio actuarial per se no sirve para mejorar las condiciones de seguridad de los servidores de vigilancia penitenciaria.</p> <p>Texto propuesto:</p> <p><i>SEXTA. - El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social realizará los estudios técnicos y actuariales con el objetivo de detectar las particularidades laborales respecto de las funciones que cumplen los servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, en un plazo de tres meses contados desde la promulgación de esta Ley en el Registro Oficial. Una vez concluido el estudio, y en base al mismo, el IESS deberá presentar un proyecto de ley a la Asamblea</i></p>
--	--

		<p><i>Nacional que regule el sistema de seguridad social especial del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nueva Disposición Transitoria Séptima <p>En virtud de que no se menciona que sucederá con las escalas bajo este régimen.</p> <p>Texto propuesto:</p> <p><i>SEPTIMA.- Las escalas remunerativas serán las establecidas para el servicio público en general y serán definidas previo estudio técnico del ente rector del trabajo en coordinación con el ente rector en rehabilitación social y el ente rector en finanzas públicas, una vez que se encuentren definidos los grados de la carrera.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disposición Reformatoria <p>Eliminar esta reforma en virtud de que no se puede crear una carrera o régimen especial laboral (asunto que abarca derechos y regulaciones especiales) a nivel de normativa secundaria por que el establecimiento de derechos tiene reserva de ley. Al respecto se sugiere desarrollar articulado legal, con apoyo del ente rector de rehabilitación social, que permita establecer esta carrera a nivel legal o bien desarrollar bien los perfiles de puesto con la normativa legal vigente de la LOSEP.</p>
4	Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> • Exposición de motivos <p>Se considera importante incluir el marco normativo nacional y los instrumentos internacionales que determinan las condiciones y trato que debe observarse en la atención y custodia de las personas privadas de la libertad.</p> <p>Se sugiere eliminar determinados párrafos.</p> <p>Tomar en cuenta que actualmente sí existe personal policial en la seguridad externa de los CAI que incluso se encarga de las revisiones de los adolescentes, las visitas y demás personal que acuden por diversas razones a los centros. Situación que con esta nueva normativa debe cambiar por ser precisamente un régimen distinto que no forma parte del SNRS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Considerandos <p>Incluir el marco normativo nacional y los instrumentos internacionales que determinan las condiciones y trato que debe observarse en la atención y custodia de las personas privadas de la libertad, considerando la especialidad específica y carácter civil que debe tener el personal de seguridad para realizar esta actividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4 <p>En el principio de "profesionalismo" se incorpore "Y ser evaluados periódicamente (cada 6 meses)"</p> <p>-Transparencia.- Incorporar como se registrarán estas actividades.</p> <p>-Necesidad.- Establecer número, el promedio debería ser un miembro del cuerpo de seguridad por cada 10 PPL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 5 <p>-Jerarquía.- Todo el personal que aspire a un puesto en el CSVP debe iniciar la carrera en calidad de aspirante. Grados obtenidos o ejercidos en otras carreras no debe ser considerados, debe prevalecer la igualdad de condiciones.</p>

	<p>-Comando.- Especificar cuáles son los grupos especiales, el trato y control de los centros y de las PPL debe ser ejercido igualmente para no generar discriminación, ni conflicto entre PPL.</p> <ul style="list-style-type: none">• Artículo 7 Incorporar: "(...) y basada en el respecto a los derechos humanos."• Artículo 8 6. Cuál es la diferencia entre personal técnico y administrativo que labora en los centros con servidores públicos y administrativos que laboran en el centro. Aclarar si se hace referencia a personal de otras instituciones que laboran en el centro como defensores públicos o que visitan el centro como personal de otras instituciones u organismos internacionales.7. El numeral 7 estaría abarcando lo que dice el numeral 6 en su primera parte.8. Texto del numeral 8 repetido, abarcado en la segunda parte del numeral 710. Establecer los tipos de medidas12. Cuáles son esos mecanismos13. Detallar medidas17. Aclarar el modo de realizar las revisiones y requisas. No implica destrucción de bienes del estado y de las PPL mucho menos vulneración de derechos, como revisiones invasivas o agresiones19. Aclarar que estos registros no implican revisiones invasivas a las PPL particularmente a las mujeres.20. Fuera de él, como en traslados que pueden ser por diversas causas.23. Detallar cuales son esas actividades <p>Penúltimo párrafo agregar: "(...) y respecto a los derechos humanos establecidos en la normativa y Constitución de la República como en los instrumentos internacionales de DD.HH."</p> <ul style="list-style-type: none">• Artículo 14 Aumentar un numeral que garantice la formación y capacitación permanente de los miembros del CSVP.• Artículo 24. 8. Agregar "(...) y realizar el seguimiento correspondiente." <p>Todos los planes operativos deben contar con el apoyo del equipo técnico de diagnóstico y tratamiento del centro.</p> <ul style="list-style-type: none">• Artículo 26
--	--

	<p>#3. Este diseño tiene que ser en conjunto con el director/a del CPL del equipo técnico y tiene que diferenciarse respecto a la ubicación de las PPL.</p> <ul style="list-style-type: none">• Artículo 27 Agregar que se debe fortalecer a los grupos y que las capacitaciones sean con enfoque en derechos humanos y otros.• Artículo 32 Agregar "y servidoras" en todo el cuerpo normativo. <p>Agregar en los siguientes párrafos "<i>Ningún servidor de seguridad penitenciaria será asignado ni cumplirá funciones en el régimen de medidas socioeducativas en el interior de centros de adolescentes infractores. y tampoco formarán parte del personal de los ejes de tratamiento en el caso de centros de adultos, por falta de técnicos especializados para cumplimiento de los mismos.</i>"</p> <p><i>El personal del Cuerpo se sujetará a los planes de rotación, considerando que sus funciones se cumplen y desarrollan a nivel nacional. Los planes de rotación no serán parte de procesos de sanciones.</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Artículo 36 Determinar que los traslados administrativos no formarán parte de castigos o sanciones.• Artículo 38 #9. Conforme al artículo 17 de la LORULF que señala "•f. El derecho a la defensa a través del patrocinio y asesoría jurídica especializada de una abogada o abogado institucional y de la Defensoría Pública en asuntos relacionados con el uso de la fuerza en cumplimiento de su deber legal hasta la finalización de los procesos y aun cuando hayan dejado de pertenecer a la institución, de conformidad con esta Ley." <p>#10. Que incluya la salud mental del personal, y con mayor razón a quienes hayan presenciado situaciones complejas al interior de los CPL.</p> <p>#14. b) Se agregue: "(...) y salud física y mental."</p> <ul style="list-style-type: none">• Artículo 41 Delegar la gestión de las llaves para el ingreso y salidas de pabellones, así como el control de candados para apertura de celdas o pabellones.• Artículo 43 Reconocer pagos de horas extras conforme a la Ley.• Artículo 44 - La distribución no deberá ser ejecutada como castigo. - Se deberá contar con protocolos específicos para cada situación.• Artículo 51 Las FFAA no son parte del DOTRS. El carácter del CSVP es de carácter civil de acuerdo al art. 7 de esta norma. El CAT y SPT desalientan fuertemente la presencia de personal militar o de las Fuerzas Armadas en instituciones penitenciarias, salvo casos excepcionales, y
--	---

		<p>solo como medida temporal y sujeta a estrictas garantías para proteger a las personas privadas de libertad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 52 ¿A qué se refieren con el instrumento de ingreso? • Artículo 53 #3. Redacción no es clara. <p>Es importante considerar pruebas de confianza, evaluación de perfiles previo ingreso y de acuerdo a la LORULF la aprobación del curso introductorio a derechos humanos. Se sugiere incluir un artículo que hable de la aprobación de aplicaciones para aclarar estos puntos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 80 #12. Esta causal de falta grave, es exactamente igual a la causal 8. de falta leve; por lo que llamaría a confusión. • Artículo 81 #31 Ya se encuentra estipulado en la causal 12 de faltas muy graves; se repite #48. Este numeral ya abraza lo indicado en el numeral 42, ya que es general #49. De manera general ya se abarca en el numeral 12 #52. Este numeral abarca muchas de las causales, por lo que se deberían eliminar, todas aquellas que constituyan delito. • Artículos 88 y 89 No se establece con claridad en qué casos la reincidencia de faltas graves es causal para suspensión y en qué casos es causal para destitución; no se hace una diferenciación. • Artículo 92 Se debería estipular que son faltas leves o graves, de acuerdo al texto que se encuentra establecido a continuación. • Artículo 100 La redacción del artículo es confusa. • Disposiciones Transitorias Quinta y Sexta Se debería indicar el plazo o el término en días.
5	Ministerio de Defensa Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7 Eliminar la palabra “armada”, por cuanto esta atribución solamente la otorga la CRE a FF.AA. y Policía Nacional, arts. 162 y 163. Se los considera en la Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza, pero no necesariamente constituyen un ente armado. Esto se ratifica con el artículo 14 numeral 5 de este mismo proyecto que establece que se deben obtener los permisos para armas letales y menos letales. <p>Sustituir “armada” por “con capacidad del uso legítimo y excepcional de la fuerza”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8 #14 Redunda con el numeral 10. y no aclara si es para los PPL o régimen disciplinario de los Agentes.

		<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8 #17 Incluir “así como coordinar con FF.AA. la ejecución de controles de armas, municiones y explosivos al interior de los Centros de Privación de la Libertad”. • Artículo 10 Verificar la figura de rectoría en consideración que el SNAI fue adscrito al Ministerio del Interior mediante Decreto Ejecutivo N° 60. • Artículo 31 Se recomienda que se haga una referencia a que en el reglamento general a esta ley se incluya el cumplimiento de requisitos para las instalaciones donde almacenen armamento y municiones, en coordinación con el ente rector de la defensa. • Artículo 38 #6 Se recomienda no considerar la entrega de armamento como un derecho sino condicionado al cumplimiento de la ley que regula el porte, tenencia y uso de armas, conforme los requisitos que determine el ente rector de la defensa.
6	Ministerio de Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • El referido proyecto de ley tiene como objeto regular, organizar y contribuir con el desarrollo del Cuerpo de Seguridad Penitenciaria, a través de la implementación de su estructura, derechos, obligaciones, régimen de talento humano, disciplinario y carrera profesional, bajo los estándares de respeto a los derechos humanos y parámetros de seguridad penitenciaria, ese sentido, de conformidad con el artículo 286 de la Constitución. Sí para cumplir con los objetivos y finalidad de este proyecto de Ley, se llegase a requerir recursos adicionales por parte del ministerio rector en materia de justicia, derechos humanos y rehabilitación social se deberá establecer de manera clara la fuente de financiamiento, dando cumplimiento al artículo 287 ibidem. • No se evidencia que su articulado se encuentre en contra de normas legales vigentes de nuestro ordenamiento jurídico. • Los artículos 15, 54 y 59, así como las disposiciones transitorias segunda y sexta, podrían contemplar un incremento presupuestario. En tal virtud, corresponde al Viceministerio de Finanzas efectuar el análisis y emitir el criterio técnico que considere pertinente de conformidad a sus atribuciones.
7	Ministerio del Interior	<p>Los representantes del Ministerio del Interior comparecieron ante la Comisión General, en la Sesión Ordinaria Nro. 47, de fecha 19 de noviembre de 2025, exponiendo los criterios institucionales respecto del proyecto de ley. En relación con las observaciones remitidas por escrito mediante Oficio Nro. MDI-CGJ-2025-0375-OF, de fecha 20 de noviembre de 2025, se deja constancia de que su contenido mantiene una correspondencia sustantiva con lo manifestado durante la Comisión General; por tal razón, y con el propósito de asegurar la sistematicidad y trazabilidad del presente informe, se incorpora dicha documentación de manera íntegra para su consulta en el siguiente enlace:</p> <p>https://drive.google.com/drive/folders/1EiBOJiOx8XReMap_gl5xbTiptrHCphiJ?usp=drive_link</p>

<p>8</p>	<p>Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)</p>	<p>Del análisis integral del Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria se concluye que, si bien establece un régimen especial para el personal de seguridad penitenciaria, este no tiene naturaleza de servicio policial activo, por lo que su seguridad social debe registrarse por el IESS y no por el ISSPOL. No obstante, considerando la crisis estructural del sistema penitenciario y la necesidad de fortalecer su capacidad operativa y de control, resulta jurídicamente viable, institucionalmente proporcional y estratégicamente necesario promover la incorporación de servidores policiales en servicio pasivo en el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.</p> <p>En este contexto, se justifica establecer una excepción específica al descuento del 40% del aporte estatal en su pensión de retiro para este personal, en virtud de que su vinculación responde a razones de interés público, orden interno y seguridad penitenciaria, constituyéndose en un incentivo legítimo, focalizado y razonable que no vulnera el principio de igualdad y fortalece la gobernabilidad y el control efectivo del sistema de rehabilitación social.</p> <p>Por lo expuesto, se recomienda incorporar en el Título Tercero “Carrera del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria”; Capítulo Primero “Servidores de Seguridad Penitenciaria”, un artículo que permita el ingreso de personal policial en servicio pasivo en calidad de trabajadores ya sea de nivel directivo como operativo al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.</p> <p>Se recomienda incorporar dentro de las Disposiciones Reformatorias del Proyecto de Ley una disposición que establezca, de manera expresa y excepcional, que los servidores policiales en servicio pasivo que se reintegren al ámbito laboral bajo relación de dependencia exclusivamente el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria no estarán sujetos al descuento del 40% del aporte estatal en su pensión de retiro previsto en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en atención a la naturaleza estratégica de sus funciones, al interés público comprometido y a su contribución directa al fortalecimiento de la seguridad penitenciaria.</p> <p>Informe Técnico referente a prestaciones de Seguridad Social dentro del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria para el Fortalecimiento del Régimen Penitenciario Frente a la Criminalidad Organizada y Transnacional</p> <p>Mediante Oficio Nro. MDI-DMI-2025-3547-OF, de fecha 30 de noviembre de 2025, la Ing. Andrea Estefanía Legarda Galindo, Asesora 2 del Ministerio del Interior, remitió ante esta Comisión, Informe Técnico correspondiente al Proyecto de Ley. Los documentos que sustentan dicho informe se encuentran disponibles en el siguiente enlace:</p> <p>https://drive.google.com/drive/folders/1B87Cxe913n5ZAGTCcVtOeMbFVYLeoFUk?usp=drive_link</p> <p>En atención a lo remitido, se incorpora a continuación la transcripción íntegra del contenido del Informe Técnico:</p> <p>“(…)</p>
----------	---	--

1. ANTECEDENTES

Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, que está siendo tratado por la Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, presidida por la Asambleísta Inés Margarita Alarcón Bueno.

- Oficio Nro. ISSPOL-AJ-2025-1860-I-OF, de 25 de noviembre de 2025, suscrito por la abogada Karen Burgos Mosquera, Asesor Jurídico del ISSPOL, con asunto “Remito análisis jurídico que contiene observaciones respecto al Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria”.

- Borrador del Informe para Primer Debate del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN PENITENCIARIO FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y TRANSNACIONAL”, calificado por el Consejo de Administración Legislativa y asignado para el tratamiento de la Comisión Especializada Permanente Soberanía, Integración y Seguridad Integral.

2. OBSERVACIONES TÉCNICAS REFERENTES A LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES DEL CUERPO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PENITENCIARIA

En el acápite “Estudios actuariales y sostenibilidad del sistema de seguridad social”, del numeral 5. “ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO”, del Informe para Primer Debate del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN PENITENCIARIO FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y TRANSNACIONAL”, se señala que, en el proceso de socialización del Proyecto se identificaron disposiciones que podrían generar efectos en los regímenes de seguridad social, al tratarse de materias con una posible incidencia previsional; además, considerando que la Corte Constitucional ha precisado que las reformas relativas a los regímenes de seguridad social deben observar estrictamente los parámetros constitucionales sobre sostenibilidad y equilibrio financiero, razón por lo que la Comisión adoptó como criterio técnico, responsable y operativo, que las reformas cumplan su objetivo funcional sin generar riesgos jurídicos que puedan afectar su implementación.

En el análisis jurídico del Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, constante en Oficio Nro. ISSPOL-AJ-2025-1860-I-OF, de 25 de noviembre de 2025, suscrito por la abogada Karen Burgos Mosquera, Asesor Jurídico del ISSPOL, se concluye que “[...] si bien establece un régimen especial para el personal de seguridad penitenciaria, este no tiene naturaleza de servicio policial activo, por lo que su seguridad social debe regirse por el IESS y no por el ISSPOL. No obstante, considerando la crisis estructural del sistema penitenciario y la necesidad de fortalecer su capacidad operativa y de control, resulta jurídicamente viable, institucionalmente proporcional y estratégicamente necesario promover la incorporación de servidores policiales en servicio pasivo en el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria. En este contexto, se justifica establecer una excepción específica al descuento del 40% del aporte estatal en su pensión de retiro para este personal, en virtud de que su vinculación responde a razones de interés público, orden interno y seguridad penitenciaria, constituyéndose en un incentivo legítimo, focalizado y razonable que no vulnera

		<p><i>el principio de igualdad y fortalece la gobernabilidad y el control efectivo del sistema de rehabilitación social”.</i></p> <p>Actuarialmente, la excepción específica al descuento del 40% del aporte estatal propuesta, no genera impacto negativo a la Seguridad Social Policial y sus fondos previsionales, ya que las pensiones de Retiro, Invalidez y Muerte (RIM) se financian, entre otros, con el aporte del Estado correspondiente al sesenta por ciento (60%) del costo anual total de las pensiones, asignación que consta en el Presupuesto General del Estado, y que el Ministerio de Finanzas y Crédito Público transfiere a la cuenta del ISSPOL en el Banco Central del Ecuador, conforme lo determina el artículo 91, de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.</p> <p>Por otro lado, si bien la propuesta contempla la posibilidad de que servidores policiales en servicio pasivo, beneficiarios de la pensión de retiro por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ingresen a prestar servicios bajo relación de dependencia en el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad, sin embargo, conforme el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social, serán sujetos de la protección del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, por ser trabajadores en relación de dependencia, en concordancia con el artículo 127, de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, que señala <i>“El ISSPOL no asumirá la responsabilidad del pago de las mejoras al asegurado que acredite tiempos de servicio civiles, públicos o privados, con posterioridad a la obtención de la Pensión de Retiro, discapacidad o Invalidez”.</i> Por lo expuesto, en caso de materializarse la posibilidad de que servidores policiales, en servicio pasivo, ingresen a prestar servicios bajo relación de dependencia en el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad, no producirá ningún impacto actuarial negativo a la Seguridad Social Policial y sus fondos previsionales.</p> <p>Por otro lado, es necesario señalar que, conforme los artículos 32 y 44, de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, los servidores policiales en servicio pasivo, beneficiarios de una pensión de retiro, están protegidos contra las contingencias de muerte, enfermedad y maternidad, de ser el caso, las mismas que están debidamente financiadas y que cuentan con el aporte obligatorio del 0,25% para el Seguro de Mortuoria y 2,5% para el Seguro de Enfermedad y Maternidad, prestaciones que se otorgan independientemente de si prestan servicios bajo relación de dependencia o no.</p> <p>Finalmente, el cuarto artículo innumerado, posterior al artículo 128.2., de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en concordancia con el artículo 369 de la Constitución, señala que el ISSPOL únicamente puede administrar las aportaciones y servicios que constan en la Ley, por lo que una nueva prestación y/o cualquier mejora, que genere impacto negativo a la Seguridad Social Policial y sus fondos previsionales, deberá estar debidamente financiada.</p> <p>3. CONCLUSIONES</p> <p>La excepción específica al descuento del 40% del aporte estatal propuesta, actuarialmente y financieramente, no genera impacto negativo a la Seguridad Social Policial y sus fondos previsionales, puesto que las pensiones de Retiro, Invalidez y Muerte se financian, entre otros, con el aporte del Estado correspondiente al sesenta por ciento (60%) del costo anual total de las pensiones.</p>
--	--	--

		<p>En caso de que servidores policiales en servicio pasivo, beneficiarios de pensión de retiro concedida por el ISSPOL, ingresen a prestar servicios bajo relación de dependencia en el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad, estos serán sujetos de la protección del Seguro General Obligatorio que administra el IESS, por lo que no producirá ningún impacto actuarial o financiero negativo a la Seguridad Social Policial y sus fondos previsionales.</p> <p>El IESS es el responsable del pago de las mejoras al asegurado policial que acredite tiempos de servicio civiles, públicos o privados, posteriores a la obtención de la Pensión de Retiro.</p> <p>Los servidores policiales en servicio pasivo, beneficiarios de una pensión de retiro, están protegidos contra las contingencias de muerte, enfermedad y maternidad, de ser el caso, las mismas que están debidamente financiadas, independientemente de si prestan servicios bajo relación de dependencia o no.</p> <p>El ISSPOL únicamente puede administrar las aportaciones y servicios que constan en la Ley, por lo que una nueva prestación y/o cualquier mejora que genere impacto negativo a la Seguridad Social Policial y sus fondos previsionales, deberá estar debidamente financiada.”</p>
9	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)	<p>El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), mediante Oficio Nro. IESS-DG-2026-0008-O, de 6 de enero de 2026, remitió a esta Comisión el estudio actuarial elaborado para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, conforme a lo solicitado durante la sesión Nro. 048 de la Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, realizada el jueves 20 de noviembre de 2025.</p> <p>La documentación remitida se encuentra disponible en el siguiente enlace:</p> <p>https://drive.google.com/drive/folders/1s5ghG9vSHDfroeH2x8EKYpf0g_Gn3UqA?usp=drive_link</p>

2.3. Detalle de la socialización realizada por la Comisión Especializada Permanente y Ocasional.

La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, sesionó, socializó, analizó y debatió el presente proyecto de ley, para cuyo efecto se realizó las siguientes convocatorias:

Sesión / Fecha	Puntos Tratado
Sesión Nro. 011-2025-2027 17 de julio de 2025	PUNTO ÚNICO: En el marco del tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, avocado a conocimiento en la sesión Nro.129-2023-2025, celebrada el día miércoles 07 de mayo de 2025, recibir en Comisión General a los delegados de la Asociación de Servidores Penitenciarios Activos del Ecuador ASOSERPEN, para conocer sus observaciones respecto del referido proyecto.
Sesión Nro. 013-2025-2027 23 de julio de 2025	En el marco del tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, avocado a conocimiento en la



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sesión / Fecha	Puntos Tratado
	<p>sesión Nro.129-2023-2025, celebrada el día miércoles 07 de mayo de 2025:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recibir al equipo técnico o delegado del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores, a fin de recibir observaciones respecto del referido Proyecto de Ley. 2. Comisión General para recibir a delegados de Asociación De Agentes de Seguridad Penitenciaria DEL SNAI (AASPE)
Sesión Nro. 016-2025 2027 30 de julio de 2025	<p>PUNTO ÚNICO: En el marco del tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, recibir en Comisión General al señor Giovanni Davoli, Embajador de la República de Italia, a fin de escuchar sus observaciones y aportes relacionados con el referido proyecto de ley, así como conocer información sobre el manejo de cárceles y del sistema penitenciario a nivel internacional.</p>
Sesión Nro. 017-2025- 2027 31 de julio de 2025	<ol style="list-style-type: none"> 1. En el marco del tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia penitenciaria recibir en Comisión General a: <ol style="list-style-type: none"> a) Leopoldo Fernández Herce, Jefe Oficina País, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2. Recibir la comparecencia de los delegados de la Fiscal General del Estado a fin de que informen al Pleno de esta Comisión respecto de las 1230 denuncias presentadas en 2024 por delitos relacionados al uso indebido de uniformes de instituciones de seguridad pública
Sesión Nro. 018-2025 2027 06 de agosto de 2025	<ol style="list-style-type: none"> 1. En el marco del tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, recibir en Comisión General al magíster Janeth Patricia González Malla, docente investigadora del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Técnica Particular de Loja.
Sesión Nro. 019-2025- 2027 13 de agosto de 2025	<ol style="list-style-type: none"> 1. En el marco del tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, recibir en Comisión General al Mayor de Seguridad del Servicio Penitenciario Federal de la República de Argentina Señor Juan Carlos Mamani
Sesión Nro. 045-2025 2027 18 de noviembre de 2025	<p>PUNTO ÚNICO: En el marco del tratamiento del "Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria" unificado con el "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público" recibir las observaciones de las siguientes instituciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Delegados de la Defensoría del Pueblo y, b. Delegados del Ministerio de Economía y Finanzas.
Sesión Nro. 047-2025 2027 19 de noviembre de 2025	<p>PUNTO ÚNICO: En el marco del tratamiento del "Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria" unificado con el "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público" recibir las observaciones de las siguientes instituciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Delegados de la Secretaría Nacional de la Administración Pública y Planificación y, b. Delegados del Ministerio del Interior
Sesión Nro. 048-2025 2027 20 de noviembre de 2025	<p>PUNTO ÚNICO: En el marco del tratamiento del "Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria" unificado con el "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código</p>



Sesión / Fecha	Puntos Tratado
	Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público" recibir las observaciones de las siguientes instituciones: a. Delegados del Ministerio de Defensa b. Delegados de la Defensoría Pública c. Delegados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
Sesión Nro. 049-2025 2027 21 de noviembre de 2025	PUNTO ÚNICO: En el marco del tratamiento del "Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria" unificado con el "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público" recibir las observaciones de las siguientes instituciones: a. Delegados del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; b. Delegados de la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos y, c. Delegados del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional

3. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

Constitución de la República del Ecuador

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

“(...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.

Ley Orgánica de la Función Legislativa

Art. 57.- Tratamiento del proyecto de Ley. - Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaria o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento.

Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión.

Art. 58.- Informes para primer debate.- Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días.

Art. 60.- Inclusión del informe para primer debate en el orden del día. - El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o de la Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión en un plazo máximo de sesenta días de remitido el informe por la comisión. Las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta treinta días después de concluida la sesión.

Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales

Art. 8.- Funciones del pleno de la comisión especializada permanente y ocasional. Sin perjuicio de las funciones previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el pleno de la comisión especializada permanente y ocasional deberá:

“(…) 8. Discutir, elaborar y aprobar con el voto favorable de la mayoría absoluta, los informes de los proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional. Para la aprobación del informe, en caso de empate, la presidenta o el presidente de la comisión especializada tendrá voto dirimente;

Art. 30.- Informes aprobados por la Comisión. Los informes que sean aprobados por las comisiones especializadas permanentes y ocasionales sobre los proyectos de ley, los acuerdos, resoluciones y más actos legislativos, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, contendrán como mínimo los siguientes parámetros, según el formato de Informe anexo al presente Reglamento. “(…)”

Art. 32.- Envío a la Presidencia de la Asamblea Nacional. Los informes de los proyectos de ley, acuerdos, resoluciones y demás actos legislativos deberán ser remitidos a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional en el formato de memorando que contendrá como mínimo lo siguiente:

1. Numeración del documento;
2. Fecha del documento;
3. Nombre de la presidenta o presidente de la comisión especializada correspondiente;
4. Nombre del proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos legislativos;
5. Nombre de la/ o el asambleísta proponente; y,
6. Detalle de la votación realizada en la comisión.

Los formatos de actas, informes y memorando detallado en este Artículo, estarán disponibles de forma digital en la intranet institucional.

4. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

Ley Orgánica de la Función Legislativa:

Art. 58.- Informes para primer debate. - Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de noventa días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional su informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se considerará un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, acudan ante la comisión especializada y expongan sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada emitirá su informe en un plazo menor a veinte días. (...)

Art. 60.- Inclusión del informe para primer debate en el orden del día.- El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o de la Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión en un plazo máximo de sesenta días de remitido el informe por la comisión. Las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta treinta días después de concluida la sesión.

El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley.

Por lo expuesto, las comisiones especializadas permanentes u ocasionales tienen la obligación de presentar el Informe para primer debate en el plazo de 90 días desde el inicio del tratamiento del Proyecto de ley.

5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

Unidad normativa e integración funcional de la seguridad¹

Conforme a criterios sostenidos por el Ejecutivo en una objeción total reciente a proyectos de ley de naturaleza análoga - como la Ley Orgánica de Defensa contra Incendios² -, la separación de entidades complementarias de seguridad del COESCOP desvirtúa la concepción de seguridad integral prevista en la Constitución, que exige políticas y acciones integradas y coordinadas entre los diferentes niveles de gobierno. Mantener la regulación dentro de un único cuerpo normativo evita dispersión, desigualdad de regímenes y descoordinación operativa, asegurando que la planificación y ejecución de la seguridad humana se realice de manera coherente y eficiente. Este enfoque, además, preserva la seguridad jurídica al impedir que reformas fragmentarias generen regímenes contradictorios o solapados, cuando el legislador crea sistemas paralelos que rompen la unidad funcional de un sector regulado.

Seguridad jurídica³

La fragmentación normativa al separar la regulación de los agentes penitenciarios del COESCOP afectaría la coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico, contraviniendo el principio de seguridad jurídica que exige previsibilidad y organización del marco normativo. A partir de criterios recogidos en sentencias de la Corte Constitucional, se infiere que la seguridad jurídica no solo se vulnera por ambigüedades o vacíos normativos, sino también por la creación de marcos legales dispersos que obstaculizan la interpretación armónica y la aplicación uniforme de la ley. En este caso, la extracción de las disposiciones del COESCOP generaría riesgos de duplicidad, contradicción y descoordinación institucional, debilitando la certeza y estabilidad que exige el Estado de Derecho.

Iniciativa privativa en materia de gasto público

El proyecto, en un intento de no contravenir el artículo 135 de la Constitución⁴, ha evitado incorporar disposiciones que, por su naturaleza, implicarían gasto público. Sin embargo, esta omisión conlleva dos riesgos relevantes: i) que se apruebe una norma incompleta,

¹ Art. 393.- 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.

² Mediante oficio Nro. T.326-SGJ-24-0346 de 13 de septiembre de 2024, el Presidente en el texto de la objeción señaló: "La Constitución de la República del Ecuador, establece en el artículo 3, los deberes primordiales del Estado, disponiendo así en el numeral 8 que el Estado debe "garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. (énfasis añadido). Partiendo de esta premisa, el proyecto de Ley Orgánica de Defensa Contra Incendios aprobado por la Asamblea Nacional, desvirtúa la figura de la seguridad integral puesto que pretende separar a los cuerpos de bomberos de la norma que actualmente regula a las entidades de seguridad ciudadana y orden público, de los que estos forman parte en calidad de entidades complementarias de seguridad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos. Toda su regulación se encuentra de manera integral en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público - COESCOP; por lo que separarlos en otro cuerpo normativo, constituye un despropósito frente a lo que establecen los preceptos constitucionales determinados en el artículo 393 de la Constitución de la República, que dispone [...]

³ Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

⁴ Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

carente de los elementos sustantivos y operativos indispensables para un verdadero cuerpo legal orgánico, lo que debilitaría su eficacia y aplicabilidad; y ii) que, una vez aprobada, el Ejecutivo objete la ley - total o parcialmente o por inconstitucionalidad, alegando que las disposiciones necesarias para su implementación no pueden introducirse sin su iniciativa exclusiva. Por tanto, resulta indispensable que el texto se diseñe desde el inicio considerando los elementos que impliquen gasto, articulando un trabajo conjunto con el Ejecutivo para evitar una eventual inconstitucionalidad y garantizar que la ley cumpla con las condiciones mínimas exigidas para su aplicación efectiva.

Estudios actuariales y sostenibilidad del sistema de seguridad social

Durante el proceso de socialización se identificaron observaciones respecto de aquellas disposiciones del proyecto que podrían generar efectos en los regímenes de seguridad social, al tratarse de materias con eventual incidencia previsional. En atención a ello, y en consonancia con el marco constitucional, la Comisión adopta un criterio técnico, responsable y operativo, orientado a garantizar que la reforma cumpla su objetivo funcional sin generar riesgos jurídicos que puedan afectar su implementación.

En el ámbito jurisprudencial, la Corte Constitucional ha precisado que las reformas relativas a los regímenes de seguridad social deben observar estrictamente los parámetros constitucionales sobre sostenibilidad y equilibrio financiero. En la Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados⁵, la Corte determinó que el legislador está obligado a sustentar este tipo de reformas en estudios financieros y actuariales que acrediten su viabilidad y sostenibilidad, pues solo de esa manera se preserva la organización del sistema y se evita comprometer indebidamente sus fondos. Este criterio refuerza la necesidad de que cualquier disposición con posible incidencia previsional cuente con soporte técnico suficiente que permita valorar adecuadamente sus efectos, lo que implica que su viabilidad debe demostrarse mediante estudios técnicos que aseguren sostenibilidad a largo plazo.

A partir de este marco, la Comisión considera que las propuestas con incidencia previsional deben ser analizadas dentro de los parámetros constitucionales que rigen la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

Este enfoque asegura la coherencia con el marco constitucional, al reconocer la necesidad de contar con respaldo técnico adecuado sin afectar la validez ni la continuidad del proyecto legislativo. Con ello, se cumple el deber de cautelar la sostenibilidad del sistema previsional y, simultáneamente, garantiza que la propuesta normativa pueda ejecutarse de manera ordenada y conforme a la normativa constitucional vigente.

Diseño institucional del Ejecutivo

La organización de los órganos y entidades de la Función Ejecutiva corresponde privativamente al Presidente de la República, conforme lo determinan el artículo 141 de la Constitución, que le reconoce como Jefe de Estado, de Gobierno y responsable de la administración pública; y el artículo 147 numeral 6⁶, que le atribuye la facultad de crear,

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados, 13 de octubre de 2021.

⁶ Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...] 6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.

modificar o suprimir ministerios, entidades e instancias de coordinación. De igual forma, el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo (COA) establece que el Presidente puede ejercer esta potestad mediante decreto ejecutivo, determinando la adscripción o dependencia de las entidades. Esta competencia está reforzada por principios como la jerarquía, la coordinación y la desconcentración (arts. 7, 9 y 84 del COA) y por el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, que en su artículo 11 literal h) le otorga la atribución de suprimir, fusionar o reorganizar organismos.

Modelo regulatorio vigente

El COESCOPE ya contiene un marco jurídico para los agentes penitenciarios, desarrollado por normativa secundaria, en particular el Reglamento General del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria. En el acta de la sesión de la comisión, en donde participó un representante del SNAI evidenció que el proyecto en trámite reproduce, en muchos artículos, copias textuales de dicho reglamento, lo que implica duplicidad normativa, reiteración innecesaria y ausencia de valor agregado propio de rango legal. Este traslado indiscriminado de contenido reglamentario a una ley orgánica contraviene la jerarquía normativa, desdibuja las funciones propias del legislador y puede generar confusión en la aplicación e interpretación de las normas.

Asimismo, guste o no, el modelo actual - con un desarrollo eminentemente reglamentario - ha dotado al sistema de una flexibilidad regulatoria que permite ajustar procedimientos, requisitos, estructuras y regímenes de carrera con agilidad, respondiendo a cambios coyunturales y crisis del sistema penitenciario sin depender de reformas legislativas. Rigidizar este detalle en una ley orgánica podría restar capacidad de respuesta, al trasladar a la Asamblea Nacional modificaciones que hoy pueden implementarse vía reglamentaria, comprometiendo la adaptación oportuna frente a escenarios de alta dinámica y riesgo.

Contexto político y coyuntura nacional

La inauguración de nueva infraestructura penitenciaria, como la denominada “Cárcel del Encuentro” en la provincia de Santa Elena, forma parte de una estrategia gubernamental para ampliar la capacidad del sistema y reducir el hacinamiento, que supera el 32.83%⁷ a nivel nacional. Este centro ha sido concebido como una megacárcel de alta seguridad, con capacidad aproximada para 800 internos, destinada a aislar a personas privadas de libertad consideradas de alta peligrosidad o vinculadas a estructuras de delincuencia organizada. Su construcción y operación han generado debate público sobre costos, modelo de gestión y sostenibilidad, así como sobre su integración al resto del sistema penitenciario.

Un segundo elemento relevante es el anuncio del Ministro del Interior sobre la incorporación de policías y militares en servicio pasivo para el control de nuevas cárceles de máxima seguridad. Esta propuesta se enmarca en un contexto de recapturas y fugas de líderes de bandas, depuración institucional en Policía y Función Judicial, y debate académico sobre si reforzar el SNAI, crear una fuerza penitenciaria especializada o mantener el control militar de las cárceles. La medida, de implementarse, tendría

⁷ SNAI. “Indicadores PND, Enero-Octubre 2025”. Véase en: <https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/>

implicaciones directas en el diseño del régimen de carrera, condiciones laborales y régimen disciplinario, que deberán estar previstos en la reforma legal integral que aquí se propone. En este escenario, caracterizado por amenazas persistentes de economías criminales y recientes fugas de alto impacto, se evidencia la necesidad de fortalecer el marco jurídico vigente con disposiciones claras, coherentes y viables.

Del Sistema de rehabilitación social según la Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador, establece en el artículo 201 que *“el sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos”*.

Este artículo establece que el sistema de rehabilitación social tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente, de manera que puedan ejercer sus derechos y cumplir con sus responsabilidades al recuperar su libertad. A fin de que este sistema cumpla con sus propósitos, la misma Constitución establece directrices bajo las cuales aquel se debe regir. Así, por ejemplo, en el artículo 203 número 2 se establece que *“en los centros de rehabilitación social y en los de detención provisional se promoverán y ejecutarán planes educativos, de capacitación laboral, [...] o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación”*.

Sobre esta base, las actuales autoridades penitenciarias han implementado en tales centros una política denominada “Cero Ocio”, la cual implica que los internos se encuentren vigilados practicando permanentemente diferentes actividades, sean educativas, laborales, culturales, o deportivas, pero bajo horarios estrictos, pues afirman que dicha política ha contribuido a la reducción de muertes violentas de PPL.

Adicionalmente, el artículo 203.1 de la Constitución ordena que *“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”*; prohibiendo expresamente que los cuarteles, policiales, o de cualquier otro tipo, priven de la libertad a la población civil.

Existen razones suficientes que asisten a dicha norma constitucional, pues, según lo afirma la CIDH, como regla general *“la autoridad responsable de la investigación de un delito y del arresto no debe ser la autoridad responsable de administrar los centros de detención, esto constituye una garantía contra el abuso y una base fundamental para la supervisión judicial de los centros de detención”*.⁸

En este sentido, se menciona la importancia de garantizar una clara separación de funciones entre la policía y el servicio penitenciario, lo cual es imprescindible debido a la adscripción del SNAI al Ministerio del Interior mediante Decreto No. 098 de 14 de agosto de 2025. Esta estrecha vinculación que debe existir entre la autoridad judicial y el sistema penitenciario es clave para el buen desarrollo del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores.

⁸ ACNUDH. Personas privadas de libertad. Jurisprudencia y Doctrina. 1ª ed. Bogotá, 2006

Sobre la incorporación de policías en servicio pasivo al SNAI y la necesidad de un marco de transición y capacitación penitenciaria

En la sesión 047, el coordinador jurídico institucional actuando como delegado del Ministerio del Interior expuso que existe un número significativo de policías en servicio pasivo, de los cuales solo una fracción reducida se ha reincorporado a funciones en el sector público, y que una parte de este contingente podría optar por ocupar cargos en el Servicio Nacional de Atención Integral (SNAI), especialmente en posiciones de carácter directivo o de coordinación. Según manifestó, la formación y los años de experiencia policial incrementarían de manera importante la probabilidad de que dichos servidores resulten seleccionados en eventuales procesos de concurso para estos cargos, siempre que se habilite normativamente esta posibilidad.

Asimismo, el compareciente sostuvo que el régimen previsional vigente para el personal policial en servicio pasivo —en particular, la afectación de la pensión cuando se reincorporan al servicio público— opera como un desincentivo para el retorno de estos funcionarios a tareas vinculadas a la seguridad y al control. En su criterio, la posibilidad de mantener el beneficio de la pensión al momento de reingresar como servidores del SNAI podría constituir un incentivo eficaz para aprovechar este capital humano experimentado en apoyo al sistema penitenciario.

La Comisión toma nota de estas afirmaciones como insumos relevantes, pero le corresponde evaluarlas críticamente y contrastarlas con otros elementos, a fin de evitar que la discusión se reduzca únicamente a la creación de un incentivo previsional, sin considerar las implicaciones institucionales, técnicas y políticas de fondo.

En primer lugar, del propio debate mantenido en la Comisión se desprende que la formación policial y la formación penitenciaria no son equivalentes ni intercambiables. La Policía Nacional está entrenada para la protección del orden público, la gestión de operativos en territorio abierto, el uso progresivo de la fuerza y la reacción ante incidentes inmediatos. El personal del cuerpo de seguridad penitenciaria, en cambio, desarrolla su labor en un entorno de encierro, personal que se encuentra en una posición de garante respecto a las personas que se encuentran reclusas en alguno de sus CPL, y que, consecuentemente, deben garantizar que sus derechos fundamentales no sean violados, a esto debemos sumar que este cuerpo de seguridad penitenciaria se encuentra en contacto permanente y prolongado con personas privadas de libertad, muchas de ellas vinculadas a delincuencia organizada y economías criminales complejas. Ello exige competencias específicas: manejo de poblaciones de alto riesgo en espacios cerrados, lectura de dinámicas internas de poder en los centros, prevención de motines, gestión de convivencia, control de comunicaciones ilícitas, así como una formación reforzada en derechos humanos y estándares penitenciarios.

En consecuencia, si bien la experiencia policial puede ser un activo valioso para determinados cargos directivos o de coordinación dentro del SNAI, la Comisión considera que no resulta aceptable asumir que dicha formación sustituye, sin más, a la formación penitenciaria especializada. El simple hecho de haber servido como policía no convierte automáticamente a un servidor en idóneo para dirigir o supervisar un centro de privación de libertad sin pasar por procesos adicionales de capacitación.

A la inversa, un ejemplo ilustrativo ayuda a dimensionar el problema: si se planteara que los miembros del cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria, después de determinado número de años de servicio, pueden convertirse en policías operativos de calle sin ninguna capacitación adicional en procedimientos policiales, uso de la fuerza en espacio público, tránsito o investigación, la medida sería percibida como abiertamente riesgosa e inaceptable. La misma lógica debe aplicarse al tránsito desde la Policía hacia el sistema penitenciario: sin un puente formativo sólido, la brecha de funciones, riesgos y responsabilidades no se cierra adecuadamente.

En segundo lugar, la Comisión observa que el SNAI es una institución con una carrera ya existente, con personal en funciones y con expectativas legítimas de desarrollo profesional. Cualquier reforma que permita la incorporación de policías en servicio pasivo no puede limitarse a abrir una puerta normativa para que ingresen en mejores condiciones previsionales, sin establecer al mismo tiempo un marco claro de transición y temporalidad, que evite desplazamientos abruptos, afectaciones a la carrera del cuerpo actualmente en servicio o percepciones de trato privilegiado hacia quienes ingresan desde fuera del sistema penitenciario.

De hecho, durante las distintas sesiones del proceso de socialización se han recogido posiciones críticas de miembros y representantes del cuerpo de seguridad penitenciaria respecto de la incorporación de policías en servicio pasivo. Este factor político no es menor: una política pública que pretende reforzar el sistema penitenciario, pero que al mismo tiempo es percibida por el personal en servicio activo como una amenaza a su trayectoria y a sus oportunidades de ascenso, corre el riesgo de generar resistencia interna, conflictos gremiales y pérdida de legitimidad institucional.

En tercer lugar, la Comisión estima que la omisión de procesos de capacitación penitenciaria específicos para policías en servicio pasivo podría tener consecuencias negativas tanto en términos de eficacia como de seguridad. Sin formación penitenciaria: aumenta el riesgo de errores operativos en el manejo cotidiano de personas privadas de libertad de alta peligrosidad; se debilitan las capacidades para identificar y prevenir dinámicas de cooptación o infiltración de organizaciones criminales al interior de los centros; se incrementa la probabilidad de conflicto entre culturas organizacionales distintas (la policial y la penitenciaria), sin un proceso de alineamiento progresivo; se reproduce la falsa idea de que la experiencia en cualquier institución de seguridad es automáticamente trasladable a la gestión penitenciaria. Esto podría derivar en futuras responsabilidades estatales o en su defecto en responsabilidades penales por comisión por omisión de los miembros del cuerpo de vigilancia penitenciaria.

Por estas razones, la Comisión considera que la discusión no puede limitarse al análisis del incentivo previsional sugerido por el representante del Ministerio del Interior. El salto cualitativo que corresponde dar a la Comisión implica, al menos, cuatro líneas de reflexión:

Analizar con detalle la diferencia entre la formación policial y la formación propia del cuerpo de vigilancia penitenciaria, así como la necesidad de programas de capacitación intensivos y específicos para cualquier servidor en servicio pasivo que se incorpore al SNAI.

Examinar la situación del SNAI desde la perspectiva institucional, cuidando de no alterar de manera abrupta la carrera penitenciaria ni las expectativas del personal, sin establecer previamente regímenes de transición y reglas claras de convivencia entre quien ingresa y quien ya forma parte del sistema.

Evaluar las consecuencias de omitir procesos de capacitación penitenciaria, tanto en términos de riesgos de seguridad como de responsabilidad estatal, tomando en cuenta la naturaleza particularmente sensible del contexto carcelario.

Considerar, desde el ángulo político y de gestión del talento humano, el impacto que la incorporación de policías en servicio pasivo podría generar en el ánimo y la cohesión interna del cuerpo de seguridad penitenciaria, que ya ha expresado reservas frente a esta posibilidad.

A partir de este análisis, el proyecto de ley no debería limitarse a habilitar un incentivo previsional que facilite la reincorporación de policías en servicio pasivo, sino configurar un marco integral que: reconozca el valor de la experiencia policial; condicione la incorporación al cumplimiento de procesos de formación penitenciaria robustos; respete y proteja la carrera del personal penitenciario actual; y articule adecuadamente los objetivos de fortalecimiento del sistema penitenciario con la estabilidad institucional del SNAI y la confianza de quienes trabajan en él.

Solo bajo estas condiciones es posible que la incorporación de policías en servicio pasivo se convierta en una herramienta real de fortalecimiento del sistema penitenciario, y no en un factor adicional de tensión o vulnerabilidad para un sistema ya sometido a presiones extraordinarias por la evolución de la delincuencia organizada y sus formas superiores de criminalidad.

Cambio de enfoque propuesto

Por las consideraciones anteriormente realizadas la Comisión modifica la naturaleza del proyecto en trámite, pasando de un Proyecto de Ley Orgánica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria a una reforma para el fortalecimiento del sistema penitenciario frente a la criminalidad organizada y transnacional, que:

Incluya reformas coordinadas al libro tercero del Código Orgánico Integral Penal (Ejecución de Penas), Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza y demás normas conexas.

Establezca un sistema penitenciario especial para personas vinculadas a delincuencia organizada transnacional y sus formas evolutivas.

Introduzca disposiciones transitorias para permitir la incorporación temporal de personal de Policía Nacional bajo condiciones excepcionales y con respeto a los estándares internacionales.

Establezca mecanismos de gestión y control específicos para centros de alta seguridad como la Cárcel del Encuentro, asegurando su operación dentro de estándares convencionales.

6. CONCLUSIONES

La unidad normativa del sistema de seguridad ciudadana y orden público exige mantener la regulación penitenciaria dentro del COESCOPE. La creación de un cuerpo legal autónomo para los agentes penitenciarios rompería la concepción constitucional de seguridad integral, generaría dispersión normativa y dificultaría la coordinación operativa entre instituciones, afectando la respuesta estatal frente a la criminalidad organizada.

Separar la regulación del sistema penitenciario del COESCOPE comprometería la seguridad jurídica del sistema. La fragmentación normativa produciría contradicciones, duplicidades y dificultades interpretativas, contraviniendo el principio de certeza jurídica reconocido por la Corte Constitucional y debilitando la coherencia del marco institucional.

El contexto nacional evidencia la necesidad de un fortalecimiento integral del régimen penitenciario frente a la criminalidad organizada y transnacional. La inauguración de nueva infraestructura penitenciaria, las fugas recientes de personas privadas de libertad de alta peligrosidad y la propuesta de incorporar personal en servicio pasivo muestran un entorno de alto riesgo que demanda un marco normativo robusto, coherente y aplicable.

El proyecto requiere un cambio estructural de enfoque. La Comisión considera que no corresponde crear un régimen legal separado para el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, sino realizar una reforma integral y coordinada al marco normativo vigente que fortalezca el sistema penitenciario como un todo, manteniendo la unidad funcional del sector seguridad.

7. RECOMENDACIONES

Se recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional continuar con el tratamiento del proyecto en primer debate, orientado a fortalecer el sistema penitenciario y su articulación con el sistema de seguridad ciudadana y orden público, en el marco del compromiso del Estado de garantizar la protección frente a la delincuencia organizada, la paz social y la integridad de las instituciones responsables de la seguridad y administración penitenciaria.

8. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME

Por las motivaciones constitucionales y legales expuestas en el presente informe, así como las señaladas en las sesiones realizadas por la Comisión Especializada Permanente De Soberanía, Integración, y Seguridad Integral, **RESUELVE** aprobar el presente INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL “**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATIVA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA**

PENITENCIARIO FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y TRANSNACIONAL”, con OCHO (8) votos a favor, CERO (0) en contra, DOS (2) abstenciones de las y los asambleístas presentes.

9. ASAMBLEÍSTA PONENTE

La asambleísta ponente del presente proyecto de ley y del presente informe es la asambleísta Inés Margarita Alarcón Bueno, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral.

1. NOMBRE Y FIRMA DE LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME:

Inés Margarita Alarcón Bueno Presidenta	
Andrés Felipe Castillo Maldonado Vicepresidente	
Jhon Sebastián Caballeros Armas	
Mario Amado Zambrano Vera	
Gema Karolina Dueñas Palma	
Francisco Andrés Cevallos Macías	
Mariana Yumbay Yallico	

Gerardo Eugenio Machado Clavijo	
Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán	
Jahiren Elizabeth Noriega Donoso	

LAS SEÑORAS Y LOS SEÑORES ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL PRESENTE Informe para Primer Debate del **“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y TRANSNACIONAL”**

10. PROYECTO DE LEY DEBATIDO Y APROBADO.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley orgánica reformativa tiene como propósito adecuar el ordenamiento jurídico ecuatoriano a la nueva realidad de la seguridad nacional y ciudadana, marcada por la consolidación de estructuras de delincuencia organizada y sus formas evolutivas, incluidas las economías criminales estructuradas y la criminalidad transnacional, que amenazan gravemente la gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional y la vigencia de los derechos fundamentales.

La evolución del delito en el Ecuador ha dado lugar a un fenómeno cualitativamente distinto de la criminalidad común: organizaciones con capacidad de infiltración estatal, control territorial, poder financiero y conexión transnacional. Estas redes han conformado verdaderas formas superiores de delincuencia organizada, caracterizadas por la integración de economías ilícitas, el uso sistemático de la violencia, la corrupción institucional y la instrumentalización de los centros penitenciarios como nodos operativos y de dirección delictiva.

En este contexto, el sistema penitenciario adquiere una relevancia estratégica. Deja de ser solo un espacio de cumplimiento de penas para convertirse en un componente esencial del sistema de seguridad pública y del Estado. La consolidación de infraestructura especializada, como la denominada Cárcel del Encuentro y otros centros de máxima seguridad, requiere de un marco normativo robusto y coherente que permita aislar efectivamente a los cabecillas de las organizaciones criminales, impedir su reorganización interna, neutralizar sus flujos económicos y garantizar el control estatal sobre la población penitenciaria de alto riesgo.



Por ello, el proyecto plantea un conjunto de reformas al Código Orgánico Integral Penal, al Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, a la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional con el objetivo de establecer un régimen especial de ejecución de penas y de gestión penitenciaria frente a la delincuencia organizada y sus formas evolutivas, incluidas las economías criminales estructuradas y la criminalidad transnacional.

En el Código Orgánico Integral Penal, se incorpora un nuevo Título VI sobre el Régimen de Ejecución Penitenciaria Especial, que regula la clasificación, custodia y tratamiento diferenciado de personas condenadas por delitos de delincuencia organizada o por su participación en economías criminales complejas. Este régimen prevé criterios objetivos de peligrosidad, liderazgo criminal, riesgo de fuga y capacidad de rearticulación delictiva, con asignación prioritaria a centros de máxima seguridad y restricciones proporcionales al acceso a beneficios penitenciarios.

Las reformas al COESCOP fortalecen el carácter técnico y operativo del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), dotándolo de autonomía funcional, capacidad de inteligencia penitenciaria y mecanismos de coordinación interinstitucional permanentes con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Se crean equipos especializados en clasificación y gestión de internos de alta peligrosidad, consolidando al SNAI como un actor estratégico del sistema de seguridad.

Las reformas a la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza precisan los estándares de intervención del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, estableciendo protocolos diferenciados de uso de la fuerza, en función del nivel de riesgo, la peligrosidad de la población reclusa y la necesidad de preservar la integridad del personal y la autoridad del Estado.

Finalmente, las reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado integran la política penitenciaria especial dentro del Sistema Nacional de Seguridad, articulando la planificación, ejecución y evaluación de la gestión penitenciaria con los planes nacionales de seguridad integral. El Consejo de Seguridad Pública y del Estado asume la responsabilidad de planificar y supervisar las políticas penitenciarias destinadas a la neutralización de las estructuras criminales.

En conjunto, estas reformas configuran una respuesta normativa integral que fortalece la autoridad del Estado frente a la delincuencia organizada y sus manifestaciones más avanzadas. Se busca restablecer el control efectivo sobre el sistema penitenciario, reducir la capacidad operativa de las organizaciones criminales, y garantizar que la ejecución de las penas se cumpla dentro de un marco de legalidad, proporcionalidad y respeto a los derechos humanos.

Complementariamente, se adecúa el régimen de seguridad social policial para eliminar desincentivos previsionales que hoy dificultan la incorporación temporal de policías en servicio pasivo al SNAI, bajo condiciones estrictas de formación penitenciaria y respeto a la carrera del personal actualmente en funciones.

Este proyecto refleja el compromiso del Estado ecuatoriano con la defensa de la soberanía interna, la protección de la vida y la seguridad de sus habitantes, y la consolidación de un sistema penitenciario que contribuya de manera efectiva a la paz, la justicia y el orden público.

EL PLENO

CONSIDERANDO:

- Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador determina como deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;
- Que el artículo 11, numeral 9, de la Norma Suprema dispone que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución;
- Que el artículo 83, numeral 4, establece entre los deberes de las y los ecuatorianos colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad;
- Que el artículo 393 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas orientadas a asegurar la convivencia pacífica, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y criminalidad organizada, correspondiendo su planificación y aplicación a los órganos especializados de los diferentes niveles de gobierno;
- Que el fenómeno de la delincuencia organizada y sus formas evolutivas, incluidas las economías criminales estructuradas y la criminalidad transnacional, ha evolucionado en el Ecuador hacia estructuras con capacidad de infiltración institucional, control territorial y conexión transnacional, representando una amenaza directa a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho;
- Que las formas superiores de la delincuencia organizada y sus formas evolutivas, caracterizadas por la combinación de medios violentos, económicos y de corrupción institucional, exigen respuestas estatales coordinadas, integrales y sostenibles, que fortalezcan la capacidad del Estado para restablecer su autoridad y garantizar la seguridad interna;
- Que los centros de privación de libertad se han convertido en escenarios críticos de reproducción y dirección delictiva por parte de estructuras criminales organizadas, lo que obliga al Estado a establecer un régimen penitenciario especial que asegure el aislamiento efectivo de los cabecillas, la neutralización de sus redes operativas y la protección de la integridad institucional;
- Que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada mediante Ley No. 29, publicada en el Registro Oficial de

2005, compromete al Estado ecuatoriano a adoptar medidas legislativas y administrativas eficaces para prevenir, investigar, sancionar y controlar la delincuencia organizada y sus manifestaciones transnacionales;

- Que el fortalecimiento del sistema penitenciario constituye una condición esencial para el éxito de las políticas de seguridad pública y para la protección de la soberanía interna frente a las amenazas derivadas de las economías criminales estructuradas;
- Que el artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y prevalece sobre cualquier otra; que todas las normas y actos del poder público deben guardar conformidad con sus disposiciones, caso contrario carecerán de eficacia jurídica; y que la Corte Constitucional es la encargada de ejercer el control de constitucionalidad para garantizar el respeto a la supremacía constitucional;
- Que en cumplimiento de los principios de coherencia normativa, progresividad y seguridad jurídica, resulta imperativo adecuar el marco normativo vigente a la evolución del fenómeno criminal y a las necesidades operativas del sistema penitenciario, a fin de garantizar una respuesta estatal eficaz, legal y respetuosa de los derechos humanos;
- Que resulta necesario ajustar el régimen de seguridad social de la Policía Nacional para habilitar, en condiciones excepcionales y controladas, la compatibilidad entre pensión policial y remuneración en el SNAI, como mecanismo transitorio de fortalecimiento del régimen penitenciario frente a la criminalidad organizada; y,

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y TRANSNACIONAL

Capítulo I
DE LAS REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO

Artículo 1.- Agréguese después del artículo 266 los siguientes artículos:

“Art. 266-A.- Servidores del cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria. - Son servidores públicos sujetos a la carrera prevista para el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria que, conforme a la normativa vigente, garantizarán la seguridad de los centros de privación de libertad, así como de las personas privadas de libertad; y, con inspectores educadores para la atención a adolescentes infractores.”

“Art. 266-B.- Centros de Máxima Seguridad.- Los centros de privación de libertad de máxima seguridad constituyen infraestructura especializada destinada a la contención y control de personas privadas de libertad clasificadas como de muy alta peligrosidad, conforme al régimen penitenciario especial.

En estos centros regirán estándares reforzados de:

- a) Control de ingreso y salida;
- b) Registro, requisita y supervisión de pabellones.
- c) Uso legítimo de la fuerza.
- d) Monitoreo y vigilancia tecnológica.
- e) Coordinación operativa interinstitucional.
- f) Protección integral del personal penitenciario.

El reglamento definirá el modelo de operación, niveles de seguridad, protocolos de intervención, mecanismos de supervisión y estructura interna de estos centros.

Art. 266-C.- Coordinación Operativa Penitenciaria.- El organismo técnico rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social de Atención Integral a Adolescentes Infractores, coordinará con la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Fiscalía General del Estado las operaciones necesarias para la preservación del orden, la prevención de eventos críticos y la ejecución del régimen penitenciario especial, así como en la protección de la vida, integridad y seguridad del personal penitenciario, según el ámbito de sus competencias.

La coordinación operativa se activará en los siguientes casos:

- a) Amenazas derivadas de delincuencia organizada;
- b) Riesgo estructural o funcional para la seguridad de un centro;
- c) Amotinamientos, fugas o incidentes de alto impacto;
- d) Traslado de personas privadas de libertad de alta peligrosidad;
- e) Cumplimiento de mandatos judiciales que requieran intervención conjunta.

Los protocolos de coordinación serán emitidos por el organismo técnico rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

Art. 266-D.- Unidad de Inteligencia Penitenciaria.- La Unidad de Inteligencia Penitenciaria como instancia especializada del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores, será la encargada de:

- a) Identificar riesgos de infiltración criminal, corrupción interna, reorganización delictiva o afectación a la seguridad institucional.
- b) Analizar y procesar información estratégica para la prevención de actividades de delincuencia organizada.
- c) Elaborar informes técnicos de clasificación, peligrosidad y riesgo.
- d) Coordinar con la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Fiscalía General del Estado y el Sistema Nacional de Inteligencia.
- e) Apoyar técnicamente la clasificación y ubicación de personas privadas de libertad de alta peligrosidad.
- f) Detectar de manera temprana amenazas contra el personal penitenciario, la infraestructura o el orden interno.

- g) Emitir alertas preventivas y recomendaciones operativas para el refuerzo inmediato de la seguridad penitenciaria.

Sus actuaciones se regirán por la Constitución, la Ley Orgánica de Inteligencia, los principios de confidencialidad y control civil, y estarán sujetas a mecanismos de supervisión interna y externa.

Artículo 266-E.- De las prohibiciones para el ingreso al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.- No podrán ingresar al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria las personas que:

- a) Hayan sido dadas de baja o separadas de la Policía Nacional como consecuencia de la comisión de faltas muy graves, de conformidad con la normativa aplicable.
b) Tengan sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos relacionados con delincuencia organizada, corrupción, narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos, secuestro, extorsión, trata de personas, así como delitos contra la administración pública y vulneraciones a derechos humanos.

Capítulo II DE LAS REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

Artículo 2.- Sustitúyase el artículo 674 por el siguiente:

“Art. 674.- Organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores.- El Sistema Nacional de Rehabilitación Social garantizará el cumplimiento de sus fines mediante un Organismo Técnico, mismo que será una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, dotado de autonomía técnica, administrativa, operativa y financiera, cuya máxima autoridad será designada por el Presidente de la República y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones y competencias:

1. Ejercer la rectoría, organización y administración del Sistema Nacional de Rehabilitación Social;
2. Ejercer la rectoría de la política de desarrollo integral de adolescentes infractores;
3. Formular el Plan Nacional o la política pública de rehabilitación social y de desarrollo integral de adolescentes infractores;
4. Administrar, ejecutar y verificar el cumplimiento de las medidas y penas no privativas de libertad de competencia institucional;
5. Definir e implementar modelos de gestión penitenciaria de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, seguridad y buena gestión penitenciaria;
6. Definir e implementar modelos de gestión para desarrollo integral de adolescentes infractores de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos y de tratamiento especializado a adolescentes infractores;
7. Ejecutar la planificación, regulación y control sobre la administración, evaluación y seguridad de los centros de privación de libertad;
8. Definir la estructura orgánica funcional de los centros de privación de libertad en sus diversos tipos y administrar los centros de privación de la libertad, centros

- de rehabilitación social, centros de privación provisional de libertad y unidades de aseguramiento transitorio que dependan del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, inclusive, así como, los centros destinados a apremios que se crearen;
9. Definir la estructura orgánica funcional de los centros de adolescentes infractores y unidades zonales de desarrollo integral;
 10. Coordinar con las instituciones del sector social el diseño e implementación de la política pública de rehabilitación social y realizar su seguimiento;
 11. Organizar el régimen de visitas de las personas privadas de libertad;
 12. Custodiar a las personas privadas de libertad, garantizar su seguridad, protección e integridad, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos;
 13. Garantizar la seguridad de las personas que ingresan como visitas a los centros bajo su administración;
 14. Ejercer la rectoría del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, organizar el Cuerpo como entidad de seguridad, y hacer cumplir las funciones y atribuciones determinadas en la normativa vigente;
 15. Crear, organizar, formar, capacitar y evaluar a los grupos especializados de seguridad y vigilancia penitenciaria;
 16. Establecer las políticas de seguridad interna y externa de los centros de adolescentes infractores;
 17. Crear, organizar, formar, capacitar y evaluar a las instructoras e instructores educadores;
 18. Evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas del Sistema de Rehabilitación Social y para el desarrollo integral de adolescentes infractores;
 19. Fijar los estándares de cumplimiento de los fines del Sistema y de las políticas para el desarrollo integral de adolescentes infractores;
 20. Crear grupos especializados para el seguimiento de los ejes de tratamiento en el proceso de rehabilitación y reinserción social;
 21. Coordinar con el Ministerio rector de la política laboral, la creación de carreras administrativas y de seguridad para el personal en el ámbito de la rehabilitación social como de desarrollo integral de adolescentes infractores, normando el ingreso, permanencia, ascensos, régimen disciplinario y evaluación del personal;
 22. Suscribir convenios con organismos internacionales, personas naturales o jurídicas para garantizar la ejecución de las políticas de rehabilitación, reinserción social y prevención de la reincidencia;
 23. Garantizar el ingreso del Defensor o Defensora del Pueblo y del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, en los centros bajo su administración y facilitar el registro documental y audio visual o digital de sus visitas;
 24. Acoger las recomendaciones de las entidades públicas y organismos internacionales; y,
 25. Otras establecidas en el presente Código, en la norma que regula el goce y ejercicio de los derechos, deberes y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes y en el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores que será expedido por el Presidente de la República.
 26. Coordinar con la Unidad de Inteligencia Penitenciaria para la detección temprana de riesgos internos y externos, amenazas a la seguridad y posibles actos de violencia o sabotaje;

El organismo técnico del Sistema de Rehabilitación Social podrá ejecutar estas atribuciones a través de entidades adscritas o dependientes”.

Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 675 por el siguiente:

“Art. 675.- Directorio. - El Directorio del Organismo Técnico es una instancia de coordinación y evaluación de las políticas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores, conformado por las distintas entidades que ejercen competencias que tienen incidencia en la rehabilitación y reinserción social.

El Directorio no ejerce ninguna competencia ni atribución en la administración de los centros de privación de libertad, sin embargo, las entidades que lo conforman son responsables de la ejecución de las políticas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores, en lo relativo a los ejes de tratamiento y el ámbito de sus respectivas competencias.

Se integrará por las siguientes entidades que tendrán voz y voto:

1. El organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores, designado por el Presidente de la República, que lo presidirá y tendrá voto dirimente;
2. La máxima autoridad de la entidad que ejerce la rectoría de derechos humanos o su delegado;
3. La máxima autoridad de la entidad que ejerce la rectoría de la política de salud pública o su delegado;
4. La máxima autoridad de la entidad que ejerce la rectoría de la política de relaciones laborales o su delegado;
5. La máxima autoridad de la entidad que ejerce la rectoría de la política de educación, cultura y deporte o su delegado; y,
6. La máxima autoridad de la entidad que ejerce la rectoría de la política de inclusión económica y social o su delegado.
7. La máxima autoridad de la entidad que ejerce la coordinación del sistema de seguridad o su delegado.

En caso de que la rectoría de las diversas materias sea asumida por otra entidad, se garantizará su consideración en el Sistema de Rehabilitación Social.

Participarán como invitados con voz y sin voto, las máximas autoridades o delegados del Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Corte Nacional de Justicia, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes.

El Directorio podrá invitar a organizaciones sociales, actores públicos o privados, expertos o expertas en áreas tales como: psicología, derecho, sociología o trabajo social y de otras especialidades quienes lo asesorarán en la rama de sus competencias, tendrán voz, pero no voto.

El Directorio expedirá un reglamento interno que establecerá sus normas de funcionamiento y que contendrá aspectos relativos a la periodicidad de las convocatorias, votaciones, designación de comisiones o mesas técnicas, lugar de reuniones, mecanismos de participación ciudadana, régimen de ausencias y justificaciones, posibilidad de pedido de sustitución de la delegada o delegado institucional y demás aspectos que faciliten su organización y funcionamiento.

El Directorio establecerá metas periódicas y se reunirá, al menos, una vez cada trimestre.

El Directorio podrá crear mesas de trabajo, grupos o subcomisiones integradas por uno o varios de sus miembros para que desarrollen los temas específicos. También podrá invitar a sus sesiones a otras autoridades, representantes de gobiernos autónomos descentralizados, expertos, académicos, representantes de organismos internacionales o miembros de la sociedad civil y suscribir convenios con ellos para la generación de información, diseño o ejecución de planes, programas en los ejes específicos de tratamiento e intervención.”.

Artículo 4.- Sustitúyase el artículo 684 por el siguiente:

"Artículo 684.- Infraestructura y seguridad. - Los centros de privación de libertad contarán con la infraestructura, espacios y seguridad necesarios para el cumplimiento de las finalidades del Sistema Nacional de Rehabilitación Social."

Artículo 5.- Sustitúyase el artículo 686 por el siguiente:

“Artículo 686.- Supervisión y vigilancia.- Las o los servidores encargados de la seguridad penitenciaria y custodia de las personas privadas de libertad, dentro o fuera del centro, podrán recurrir al uso legítimo de la fuerza, aplicando los principios y parámetros establecidos en la ley de la materia, para sofocar amotinamientos, actuar en graves alteraciones del orden, evitar evasiones o fuga, o salvaguardar la vida e integridad de las personas privadas de libertad, de terceros o la suya propia.”

Artículo 6.- En el Libro Tercero “De la Ejecución” del Código Orgánico Integral Penal, a continuación del Título V “De la Repatriación”, incorpórese el siguiente:

“TÍTULO VI RÉGIMEN DE EJECUCIÓN PENITENCIARIA ESPECIAL

Artículo 731.- **Ámbito de aplicación.**- Las disposiciones del presente título se aplicarán a las personas privadas de libertad condenadas por delitos de delincuencia organizada, terrorismo, lavado de activos, tráfico de drogas, trata de personas, tráfico de armas, secuestro extorsivo, o por su participación en estructuras de delincuencia organizada y sus formas evolutivas, incluidas las economías criminales estructuradas y la criminalidad transnacional, que representen una amenaza grave para la seguridad del Estado.

Artículo 732.- **Clasificación penitenciaria especial.**- El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores clasificará a las personas condenadas bajo este régimen con base en criterios de:

1. Participación comprobada en organizaciones de delincuencia organizada o sus redes asociadas;
2. Nivel de peligrosidad, jerarquía o liderazgo dentro de estructuras criminales organizadas o transnacionales;
3. Riesgo de fuga o de reorganización delictiva;
4. Conducta penitenciaria.

El proceso de clasificación deberá considerar informes de inteligencia penitenciaria, policial y judicial, que servirán como insumos especializados para la toma de decisiones de la autoridad competente, a fin de asegurar la trazabilidad del riesgo institucional, conforme a la Constitución y la ley.

Artículo 733.- **Centros especiales de privación de libertad.**- Las personas a las que se aplique este régimen serán asignadas prioritariamente a centros de privación de libertad de máxima seguridad, diseñados para contener riesgos excepcionales de violencia estructurada, reorganización de delincuencia organizada y sus formas evolutivas o amenaza a la seguridad institucional, conforme a la clasificación del artículo anterior.

La autoridad penitenciaria asignará a estas personas a centros de máxima seguridad especializados en la contención de estructuras de criminalidad organizada.

Artículo 734.- **Coordinación interinstitucional.**- El juez de garantías penitenciarias considerará los informes emitidos por el SNAI, la Policía Nacional, en los procedimientos relacionados con la ejecución de penas bajo este régimen.

Artículo 735.- **Reinserción diferenciada.**- El SNAI deberá diseñar programas especiales de reinserción que contemplen los riesgos particulares de reincidencia, cooptación, liderazgo criminal o desestabilización institucional.

Capítulo III DE LAS REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA QUE REGULA EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA

Artículo 7.- Sustitúyase el segundo inciso del artículo 2 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por el siguiente:

“La presente Ley también se aplicará al personal del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), especialmente en su actuación dentro del sistema penitenciario ordinario y en regímenes penitenciarios especiales relacionados con estructuras de delincuencia organizada o criminalidad transnacional, conforme a lo previsto en la ley.”

Artículo 8.- En el artículo 4, agréguese luego del literal i) el siguiente:

i) En el ámbito del sistema penitenciario, se aplicarán los principios de progresividad, proporcionalidad y necesidad reforzada, en atención al nivel de peligrosidad individual que pueda representar la población privada de libertad, especialmente aquella recluida en establecimientos de máxima seguridad o sometida a regímenes especiales.

Artículo 9.- Agréguese luego del artículo 31 el siguiente artículo innumerado:

“Artículo (...).- Uso de la fuerza en régimen penitenciario especial. - Frente a personas privadas de libertad pertenecientes a estructuras de delincuencia organizada o redes de criminalidad transnacional, el uso de la fuerza por parte del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria se regirá por protocolos reforzados, aprobados por el Ministerio del Interior y coordinados con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

Estos protocolos deberán contemplar:

- a) Medidas preventivas de control y contención de disturbios;
- b) Uso escalonado de armamento menos letal o letal bajo condiciones extremas;
- c) Coordinación operativa interinstitucional ante riesgos estructurados;
- d) Documentación audiovisual obligatoria de intervenciones especiales;
- e) Estándares diferenciados de entrenamiento y equipamiento del personal penitenciario.

Los protocolos deberán incluir medidas específicas de protección del personal penitenciario y mecanismos de control externo para garantizar la proporcionalidad de las intervenciones.”

Capítulo IV

DE LAS REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO

Artículo 10.- Sustitúyase el primer inciso del literal e) del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado por el siguiente:

“e) Gestión penitenciaria.- La rectoría de la gestión y administración penitenciaria corresponderá al organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores, que tendrá como ámbitos diferenciados de política y gestión, la atención a personas adultas privadas de libertad y el desarrollo integral de las y los adolescentes infractores. En casos de amenazas derivadas de la delincuencia organizada, incluyendo crimen transnacional y economías criminales estructuradas, dicho organismo podrá implementar regímenes especiales de clasificación, custodia y ejecución de penas, aplicando criterios objetivos y motivados, en coordinación con las entidades del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, sin menoscabo de las competencias y garantías legales de los privados de libertad, conforme a la ley.”

Artículo 11.- En el artículo 38, agréguese el siguiente inciso final:

"Los centros de privación de libertad de máxima seguridad estarán sujetos a regímenes jurídicos específicos en materia de seguridad, coordinación operativa e intervención armada, de conformidad con la ley y con sujeción a los principios que regulan el uso legítimo de la fuerza. El régimen de seguridad penitenciaria especial será articulado al Plan Nacional de Seguridad Integral y aprobado por el Consejo de Seguridad Pública y del Estado.

El régimen de máxima seguridad incluirá medidas de coordinación con el sistema nacional de inteligencia penitenciaria y de control civil independiente."

Artículo 12.- Agréguese luego del artículo 7 un artículo nuevo:

"Artículo 7-A.- Planificación estratégica penitenciaria. El Consejo de Seguridad Pública y del Estado deberá incorporar en su planificación y evaluación la política penitenciaria nacional, en especial aquella relativa a la ejecución de penas frente a personas vinculadas a la delincuencia organizada o a redes de criminalidad compleja."

Capítulo V

DE LAS REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Artículo 13.- Sustitúyase el artículo innumerado 1 posterior al artículo 128, por el siguiente:

"Art. ... (1). Quienes, siendo beneficiarios de pensiones de retiro por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, estén o se reincorporen a prestar servicios bajo relación de dependencia y perciban por ello, sueldo, salario o remuneración, dejarán de percibir el 40% del aporte del Estado, en su pensión de retiro, en los casos en que el monto de la misma supere el valor de una canasta básica familiar.

No se aplicará el descuento para aquellos afiliados/as cuya jubilación se encuentre en el rango entre uno y uno punto cinco canastas básicas, siempre y cuando su sueldo, salario o remuneración en el nuevo período de empleo no supere el valor de una canasta básica.

También se exceptúa de este descuento a las y los servidores policiales en servicio pasivo que son beneficiarios de la pensión de retiro por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional que ingresen a prestar servicios bajo relación de dependencia en el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores; y, a las personas que padezcan una enfermedad catastrófica debidamente certificadas por el ISSPOL.

El valor de la canasta básica será el determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, para el mes de diciembre del año inmediato anterior a la fecha de aplicación de esta Ley.

El descuento del aporte del Estado se aplicará únicamente a la diferencia que supere el valor de dicha canasta.

En todo caso, por ningún concepto la suma de la pensión pagada por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, y el ingreso que a cualquier título perciba en el sector público una misma persona, superará la remuneración del Presidente Constitucional de la República.

En los casos que se haya aplicado el descuento al que se refiere este artículo, una vez concluida la relación laboral de dependencia, el pensionista de retiro volverá a percibir con carácter de inmediato la totalidad del aporte estatal a su pensión, con la reliquidación que correspondiere por ley, por el último tiempo de servicio.

Artículo 14.- Agréguese antes del artículo 128.2 lo siguiente:

“Artículo... (2).- Régimen especial para servidores policiales en servicio pasivo que se incorporen al SNAI. - Quienes siendo beneficiarios de pensiones de retiro por parte del ISSPOL estén o se reincorporen a prestar servicios bajo relación de dependencia en el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), continuarán recibiendo la totalidad de la pensión de retiro que les corresponde.

La incorporación de los servidores policiales que perciban pensiones de retiro por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), seguirá las siguientes reglas:

- a) Deberán aprobar el programa intensivo de formación penitenciaria impartido por la Escuela de Formación Penitenciaria;
- b) Se incorporarán únicamente durante el período de implementación del régimen penitenciario especial y hasta la culminación de la primera cohorte de formación regular de dos años;
- c) La reincorporación en relación de dependencia será exclusivamente en: cargos directivos, de supervisión, coordinación operativa o administrativos dentro del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores;
- d) La vinculación no podrá afectar al escalafón penitenciario vigente y a los procesos ordinarios de ascenso dentro del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

Una vez que finalice la relación de dependencia, podrán solicitar la reliquidación del último periodo de trabajo, que no podrá ser inferior a la liquidación originalmente reconocida.”

Artículo 15.- Agréguese luego de la disposición transitoria Segunda la siguiente:



“Tercera.- Régimen de transición institucional para la incorporación de policías en servicio pasivo. - La incorporación de servidores policiales en servicio pasivo al SNAI se ejecutará bajo un régimen transitorio ajustado a las siguientes reglas:

- a) Aprobación obligatoria del programa intensivo de formación penitenciaria antes de asumir funciones;
- b) Incorporación únicamente durante el período de implementación del régimen penitenciario especial y hasta la culminación de la primera cohorte de formación regular de dos años;
- c) Ingreso exclusivo a cargos directivos, de supervisión o administrativos, sin afectar la carrera del cuerpo de seguridad penitenciaria;
- d) Adopción de mecanismos de prevención de conflicto institucional entre el personal penitenciario en servicio activo y los nuevos incorporados.”

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- El SNAI, en el plazo de 60 días desde la entrada en vigencia de esta reforma, deberá emitir el reglamento operativo de clasificación y ejecución conforme al régimen penitenciario frente a la delincuencia organizada. Los jueces de garantías penitenciarias deberán revisar los casos aplicables en un plazo máximo de 180 días.

Segunda.- En el plazo de 90 días desde la entrada en vigencia de la presente reforma, el Ministerio del Interior y el SNAI deberán emitir los protocolos de coordinación operativa en contextos de delincuencia organizada de alto impacto y adoptar medidas para la implementación del régimen penitenciario especial.

Tercera.- En un plazo máximo de 60 días desde la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio del Interior, en coordinación con el SNAI y la Policía Nacional, emitirá los protocolos específicos de uso de la fuerza aplicables a centros penitenciarios de máxima seguridad y a personas privadas de libertad vinculadas a estructuras de delincuencia organizada o redes de criminalidad transnacional.

Cuarta.- En un plazo máximo de noventa (90) días desde la publicación de esta reforma, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado revisará y ajustará el Plan Nacional de Seguridad Integral para incluir mecanismos de articulación con la política penitenciaria especial.

El Consejo de Seguridad Pública y del Estado integrará el componente de seguridad penitenciaria como eje estratégico del Plan Nacional de Seguridad Integral.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.



11. CERTIFICACIÓN

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD INTEGRAL

En mi calidad de Secretario Relator de la Comisión Especializada de la COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD INTEGRAL

CERTIFICO:

Que, el presente Informe para Primer Debate del “**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y TRANSNACIONAL**”, fue conocido, debatido y aprobado en la Sesión **No. 055** del 20 de enero del 2026, en el Pleno de la Comisión ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD INTEGRAL, con la siguiente votación: AFIRMATIVO: OCHO (8). NEGATIVO: CERO (0) ABSTENCIÓN: DOS (2).

Quito D.M., 20 de enero del 2026

Atentamente,

Mgt. Marco Jirón
**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD
INTEGRAL**

