

Estructura para la formulación de la “Política Integral de rehabilitación 2021 -2025”:

1. Introducción

2. Marco Normativo

En el siguiente apartado, se detalla la normativa nacional e internacional relacionada con el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

2.1. Normativa Nacional

2.1.2. Constitución de la República del Ecuador¹

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 3, establece que los deberes primordiales del Estado son garantizar sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos; así como, garantizar a los habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

El artículo 11 numeral 3 prescribe que los derechos y garantías estipuladas en la Carta Magna y en los instrumentos internacionales son de directa e inmediata aplicación, de oficio o a petición de parte, por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial; cuyo contenido de acuerdo al numeral 8 se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y políticas públicas.

El artículo 26 establece que la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

El artículo 35 señala que las personas privadas de libertad pertenecen al grupo de atención prioritaria, estableciendo que recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado; para lo cual, el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

¹ Publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

El artículo 38 determina que el Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas, como las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; y, en su numeral 7 el Estado tomará medidas de creación de regímenes especiales para el cumplimiento de medidas privativas de libertad: en caso de condena a pena privativa de libertad, cumplirán su sentencia en centros adecuados para el efecto y en caso de prisión preventiva se someterán a arresto domiciliario.

El artículo 44 dispone al Estado, la sociedad y la familia la promoción prioritaria del desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, indicando la aplicación del interés superior y la aplicación de derechos para este grupo etario por sobre las demás.

El artículo 46 numeral 8 establece que el Estado adoptará, entre otras, medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes la protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad.

El artículo 51 reconoce como derechos de las personas privadas de la libertad, la atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.

El artículo 76 numerales 2 y 3 determina como garantías básicas del debido proceso, la presunción de inocencia de toda persona, quien deberá ser tratada como tal mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada; y, el principio de legalidad que se traduce en que ninguna persona podrá ser juzgada, ni sancionada por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se aplicará sanciones no previstas en la Constitución o la ley.

El artículo 77 numeral 1 señala que en todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán garantías básicas entre las que se destaca no considerar la privación de la libertad como una regla general y se aplicará exclusivamente para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso; así como, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena.

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

El artículo 85, numeral 1, prevé que las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos están orientadas a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos que se conciben a partir del principio de solidaridad, debiendo tener como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

El artículo 186, último inciso determina que en las localidades donde exista un centro de rehabilitación social existirá, al menos, un juzgado de garantías penitenciarias.

El artículo 201 dispone, como finalidades del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad; así como, su protección y la garantía de sus derechos,

El artículo 202, determina que el sistema garantizará sus finalidades mediante un organismo técnico encargado de evaluar la eficacia de sus políticas, administrar los centros de privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema de rehabilitación social.

El artículo 203 establece que solo los centros de rehabilitación social y los de detención provisional forman parte del Sistema de Rehabilitación Social, donde se promoverán y ejecutarán planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación.

El artículo 226 señala que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución

El artículo 264 numeral 4 asigna a los gobiernos autónomos descentralizados municipales las competencias exclusivas en prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos, depuración de aguas residuales, saneamiento ambiental, y demás establecidas en la ley.

El artículo 341 determina que el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

El artículo 342 establece que el Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.

El artículo 364 establece que las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales.

El artículo 377 establece que: *“El sistema nacional de cultura tiene como finalidad fortalecer la identidad nacional; proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; incentivar la libre creación artística y la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales; y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural. Se garantiza el ejercicio pleno de los derechos culturales. (...)”*

El artículo 380 determina que: *“Serán responsabilidades del Estado: (...) 4. Establecer políticas e implementar formas de enseñanza para el desarrollo de la vocación artística y creativa de las personas de todas las edades, con prioridad para niñas, niños y adolescentes. (...)”*

El artículo 393 determina que 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.

El artículo 424 establece que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución de la República del Ecuador en íntima relación con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconocen derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

2.1.3. Código Orgánico Integral Penal (COIP)²

El Código Orgánico Integral Penal, en adelante COIP en su artículo 4 reconoce que las personas privadas de libertad conservan la titularidad de sus derechos humanos, con las limitaciones propias de la privación de libertad y por tanto, estas deben ser tratadas con respeto a su dignidad como seres humanos, prohibiéndose su hacinamiento.

El artículo 6 numeral 4 garantiza que en todo proceso penal que se prive de la libertad a una persona se observará lo preceptuado por la Constitución, considerando además que ninguna podrá ser incomunicada, aislada o sometida a tortura, ni siquiera con fines disciplinarios.

El artículo 7 determina que las personas privadas de libertad se alojarán en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, de acuerdo a su sexo u orientación sexual, edad, razón de la privación de libertad, necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o las necesidades especiales de atención; en ningún caso, la separación de las personas privadas de libertad se utilizará para justificar

² Publicada el 10 de febrero de 2014 en el Registro Oficial Suplemento Nro. 180

discriminación, imposición de torturas, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes o condiciones de privación de libertad más rigurosas o menos adecuadas a un determinado grupo de personas.

El artículo 10 prohíbe cualquier forma de privación de libertad en instalaciones o lugares no autorizados legalmente, así como toda forma de arresto, coerción o privación de libertad derivada de procedimientos disciplinarios administrativos.

Los derechos y garantías de las personas privadas de libertad, reconocidos en la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos conforme el artículo 12 del COIP incluyen a) Integridad; b). Libertad de expresión; c). Libertad de conciencia y religión; d) Trabajo, educación, cultura y recreación, e), Privacidad personal y familiar; f). Protección de datos de carácter personal; g). Asociación; h). Sufragio; i). Quejas y peticiones; j) Información; k). Salud; l). Alimentación; m). Relaciones familiares y sociales; n). Comunicación y visita; o). Libertad inmediata; y, p) Proporcionalidad en la determinación de las sanciones disciplinarias.

El artículo 632 dispone que la o el juzgador de garantías penitenciarias será el encargado del control del cumplimiento de las condiciones aplicadas a la suspensión condicional de la pena. Cuando la persona sentenciada incumpla cualquiera de las condiciones impuestas o transgreda el plazo pactado, la o el juzgador de garantías penitenciarias ordenará inmediatamente la ejecución de la pena privativa de libertad.

El artículo 672 señala que el Sistema Nacional de Rehabilitación Social es el conjunto de principios, normas, políticas de las instituciones, programas y procesos que se interrelacionan e interactúan de manera integral, para la protección de las personas privadas de libertad.

El artículo 673 establece que el Sistema Nacional de Rehabilitación Social tiene cinco finalidades, que incluyen: a) la protección de los derechos y garantías de las personas privadas de libertad; b) el desarrollo de las capacidades de las personas privadas de libertad de manera que, al recuperar la libertad, puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; c) la rehabilitación integral en el cumplimiento de la pena; d) la reinserción social y económica; y, e) las finalidades reconocidas en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado.

El artículo 674 determina las atribuciones y responsabilidades del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, las cuales son: a) organizar y administrar el funcionamiento del Sistema; b) administrar los centros de privación de libertad y definir su estructura orgánica y funcional; c) garantizar la seguridad y protección de las personas privadas de libertad, del personal administrativo y de seguridad, y de las personas que ingresan a los centros de privación de libertad en calidad de visitas; d) evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social; y, e) fijar los estándares de cumplimiento de los fines del Sistema.

Respecto de la organización del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, la norma jurídico penal no solo plantea la existencia de un Organismo Técnico, sino también, la existencia del Directorio del Organismo Técnico del Sistema, regulado en el artículo 675 cuyo objetivo es la determinación y aplicación de las políticas de atención integral de las personas privadas de libertad y cumplimiento de las finalidades del Sistema. El Directorio ejerce la rectoría, regulación, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y se integra por las o los ministros o sus delegados, encargados, de las materias de justicia y derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica y social, cultura, deporte y el Defensor del Pueblo. Así mismo, el presidente de la República designará a la ministra o ministro de Estado que presidirá el Directorio.

El artículo 676 determina que las personas privadas de libertad se encuentran bajo la custodia del Estado y éste responderá por las acciones u omisiones de sus servidoras o servidores que violen los derechos de las personas privadas de libertad.

El artículo 677 refiere que el Centro de formación y capacitación penitenciaria estará dirigido y regulado por el Organismo Técnico y que tendrá las siguientes funciones: a) elaborar y aplicar el plan de formación y capacitación para las y los aspirantes a integrarse como personal al servicio del Sistema penitenciario; b) seleccionar, formar y cualificar a las y los aspirantes a integrarse como personal al servicio del sistema penitenciario; y, c) perfeccionar, actualizar, promover y evaluar de manera constante, al personal de los centros de privación de libertad, en cualquiera de las áreas penitenciarias.

El artículo 678 establece que las medidas cautelares personales y las penas privativas de libertad y apremios se cumplirán en centros de privación de libertad, para el efecto los centros de privación de libertad son: a) centros de privación provisional de libertad; y, b) centros de rehabilitación social; los primeros son aquellos, donde permanecen personas con una medida cautelar de prisión preventiva y apremio; y, los segundos son aquellos donde permanecen personas con sentencia condenatoria ejecutoriada.

En cuanto a la seguridad de los centros de privación de libertad, el artículo 685 señala que la seguridad interna de los centros de privación de libertad es competencia del cuerpo de seguridad penitenciaria; mientras que, la seguridad perimetral es competencia de la Policía Nacional.

El artículo 687 determina que la autoridad competente designada es la responsable de la dirección, administración y funcionamiento de los centros de privación de libertad.

El artículo 694 establece que en relación a la ubicación poblacional de las personas privadas de libertad se ubicarán en los niveles de máxima, media o mínima seguridad

El artículo 700 determina que el Sistema de Rehabilitación Social prestará asistencia social y psicológica durante y después del cumplimiento de la pena; para lo cual el Estado, a través de los ministerios correspondientes, regulará los fines específicos y fomentará la inclusión laboral de las personas privadas de libertad con el fin de proporcionar a las personas que han cumplido la pena y recuperado su libertad, mayores oportunidades de trabajo.

El artículo 701 dispone que el tratamiento de las personas privadas de libertad con miras a la rehabilitación y reinserción, se fundamentará en ejes de lo laboral, educación, cultura y deporte, salud, vinculación familiar y social y reinserción, cuyo desarrollo se determinará de acuerdo a lo preceptuado por el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

El artículo 708 determina que, para efectos del tratamiento de las personas privadas de libertad, se elaborará un plan individualizado de cumplimiento de la pena, que consiste en un conjunto de metas y acciones concertadas con la persona, que conllevan a superar los problemas de exclusión y carencias que

influyen en el cometimiento del delito. Su objetivo es la reinserción y el desarrollo personal y social de la persona privada de libertad.

Respecto de la seguridad preventiva, el artículo 720 dispone que los encargados de la seguridad de los centros de rehabilitación social podrán tomar medidas urgentes dirigidas a evitar o prevenir faltas disciplinarias las que deberán ser inmediatamente comunicadas a la autoridad competente; además, cuando se produzca un motín o una grave alteración del orden en un centro de privación de libertad, la autoridad competente del centro solicitará, de ser necesario, la intervención de la fuerza pública en la medida y el tiempo necesario para el restablecimiento del orden.

2.1.4. Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)³

El Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en su artículo 264, determina que el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria es una entidad complementaria de seguridad ciudadana y es el órgano de ejecución operativa del ministerio rector en materia de justicia, derechos humanos y rehabilitación social.

El artículo 265 *ibídem* determina las funciones y responsabilidades del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria en a) precautelar, mantener, controlar, restablecer el orden y la seguridad en los Centros de Privación de Libertad a nivel nacional; b) mantener la seguridad, custodia, vigilancia, traslado a las diligencias judiciales de las personas privadas de libertad y unidades de aseguramiento transitorio; c) proteger el lugar, preservar los vestigios y elementos materiales de las infracciones cometidas al interior de los centros de privación de libertad, garantizando la cadena de custodia hasta entregar a la autoridad competente; y, d) garantizar la seguridad del personal técnico y administrativo que trabaja en los CPL y de las personas que realizan visitas.

³ Publicado en Registro Oficial Suplemento 19 de 21 de junio de 2017.

2.1.5. Código de la Niñez y Adolescencia⁴

El Código de la Niñez y Adolescencia define las situaciones en las cuales el Juez puede dictaminar medidas cautelares y socioeducativas para las y los adolescentes que han infringido la Ley Penal.

En el ámbito jurídico, las reformas al Código de la Niñez y Adolescencia respecto a adolescentes infractores a través de la promulgación del Código Orgánico Integral Penal, definieron las situaciones en las cuales el juez puede dictaminar medidas cautelares y socioeducativas para las y los adolescentes que han infringido la ley penal; y las instancias encargadas del cumplimiento de las medidas socioeducativas privativas y no privativas de la libertad.

Las medidas para adolescentes se deben caracterizar por su flexibilidad en la reacción restaurativa por la infracción cometida. La medida socioeducativa no privativa de la libertad puede ser emitida directamente por el Juez una vez que ha comprobado la responsabilidad del adolescente en la fracción que se le imputa.

Posterior a las reformas al Código de la Niñez y Adolescencia en el marco del Código Orgánico Integral Penal, se adoptó como medidas socioeducativas las siguientes: Amonestación, Imposiciones de Reglas de Conducta (De uno a tres meses), Orientación y Apoyo Psico Familiar (De uno a tres meses), Servicio a la Comunidad (Hasta 100 horas), Libertad Asistida (Desde 3 meses a 1 año).

El responsable de la aplicación de esta medida es el SNAI, a través de las Unidades de Desarrollo Integral. El acompañamiento al adolescente y su familia en la ejecución de las medidas no privativas de la libertad, se desarrolla en cuatro fases integradas por un conjunto de procedimientos, herramientas y acciones que se ejecutan tanto de forma individual como simultáneamente. Las fases son:

1. Análisis y conocimiento de la situación del adolescente para el inicio de la ejecución de las medidas.
2. Proceso de acompañamiento y de ejecución de las medidas (Educación, Salud, Recreación y uso del tiempo libre y Vínculos afectivos o familiares)
3. Aprestamiento en la fase final de la ejecución de las medidas.
4. Seguimiento post cumplimiento de las medidas.

El artículo 56 prevé que los hijos de las personas privadas de libertad recibirán protección y asistencia especial del Estado fuera de los centros de rehabilitación social, a través de modalidades de atención que aseguren convivencia familiar, comunitaria y relaciones personales directas y regulares con sus progenitores.

El artículo 321 establece que la privación de la libertad de los adolescentes, sólo se dispondrá como último recurso con carácter de excepcionalidad, por orden escrita del Juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades prescritas por la ley; así también el artículo 322 determina que el adolescente que se encuentre detenido, internado preventivamente o cumpliendo una medida de privación de libertad, lo hará en centros especializados que aseguren su separación de los adultos también detenidos.

2.1.6. Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores

Artículo 3- Fines. La presente Ley tiene las siguientes finalidades:

l) Protección especial a personas con doble vulnerabilidad: Las entidades integrantes del Sistema garantizarán la efectiva aplicación del derecho a la protección especial, particularmente de aquellas con discapacidad, personas privadas de libertad, quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, personas en situación de riesgo, víctimas de violencia doméstica y sexual, desastres naturales o antropogénicos, por constituir una situación de doble vulnerabilidad.

Artículo 74.- Atribuciones de la autoridad nacional de justicia, derechos humanos y cultos, indica: Sin perjuicio de las facultades legales y reglamentarias establecidas en relación con esta Ley, tendrá las siguientes atribuciones: a) Implementar regímenes especiales para el cumplimiento de medidas privativas de libertad a las personas adultas mayores, considerado su estado de vulnerabilidad; y, b) Garantizar al interior de los centros de rehabilitación social la atención especializada de las personas adultas mayores privadas de la libertad.

2.1.7. Reglamento General a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores

Artículo 8. Personas adultas mayores privadas de la libertad: La entidad encargada del sistema nacional de rehabilitación social deberá establecer espacios diferenciados en los centros de privación de libertad para que las personas adultas mayores privadas de la libertad cumplan los ejes de tratamiento y atención prioritaria a través del plan individualizado de la pena según la norma vigente.

Artículo 42. Prevención en el cumplimiento de medidas privativas de libertad: La autoridad encargada del sistema de rehabilitación social implementará mecanismos para la atención y rehabilitación integral de las personas adultas mayores privadas de libertad, considerando sus condiciones de vulnerabilidad y atención prioritaria, a fin de evitar la vulneración de sus derechos.

2.1.8. Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social⁴

El Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social en su artículo 9 establece que el órgano gobernante es el Directorio del Organismo Técnico, el cual es el encargado de la definición de las políticas públicas que rigen el Sistema Nacional, sin carácter administrativo y estará conformado por las máximas autoridades, o sus delegados permanentes, encargados de las materias de:

1. Derechos humanos;
2. Salud pública;
3. Trabajo o Relaciones laborales;
4. Educación;
5. Inclusión económica y social;
6. Cultura;
7. Deporte; y,
8. Defensoría del Pueblo.

Este Directorio estará presidido por un delegado del presidente de la República.

⁴ Aprobado por unanimidad por todos los integrantes del Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social en la sesión ordinaria No. 3 del Directorio, llevada a cabo el jueves 30 de julio de 2020. Publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 958, de 4 de septiembre de 2020

El artículo 10 señala como atribuciones del Directorio del Organismo Técnico, las siguientes:

1. Ejercer la rectoría, regulación, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social;
2. Definir y evaluar la política pública del Sistema Nacional de Rehabilitación Social para garantizar el cumplimiento de sus fines y prevenir todo tipo de tortura, trato cruel, inhumano y degradante;
3. Aprobar las normas, regulaciones y planes necesarios para garantizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social;
4. Aprobar los modelos de gestión en contextos de privación de libertad propuestos por los integrantes del Directorio del Organismo Técnico;
5. Aprobar la creación o supresión de centros de privación de libertad a nivel nacional, previo informe técnico del Organismo Técnico;
6. Convocar, en calidad de invitados sin voto y con la finalidad de tratar información técnica y especializada, a personas o entidades públicas o privadas, a sus sesiones ordinarias; y,
7. Las demás previstas en la normativa vigente.

El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, en adelante SNAI, conforme lo prevé el artículo 14, es el Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, y ejerce las atribuciones y responsabilidades señaladas en el artículo 16 ibídem, que son:

1. ejercer la gestión, seguimiento y control de las políticas, regulaciones y planes aprobados por el Directorio del Organismo Técnico;
2. establecer estándares de cumplimiento de los fines del Sistema Nacional de Rehabilitación Social;
3. administrar, ejecutar y verificar el cumplimiento de apremios, medidas cautelares y penas privativas y no privativas de libertad;

4. establecer y aprobar los mecanismos para administrar, ejecutar, verificar y coordinar los apremios y las medidas y penas no privativas de libertad;
5. aplicar las políticas aprobadas por el Directorio del Organismo Técnico;
6. expedir mediante resolución, los reglamentos, instructivos, protocolos y normas técnicas derivadas de la normativa del Sistema Nacional de Rehabilitación Social;
7. expedir normas técnicas y administrativas en infraestructura penitenciaria;
8. emitir directrices relacionadas con el funcionamiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social;
9. administrar, gestionar y evaluar los centros de privación de libertad;
10. administrar y evaluar el funcionamiento del Centro de Formación y Capacitación Penitenciaria;
11. dirigir la carrera penitenciaria;
12. emitir la resolución de apertura o cierre de centros de privación de libertad, previa decisión adoptada por el Directorio del Organismo Técnico;
13. aprobar los cambios de denominación de los centros de privación de libertad; y,
14. dirigir la mesa técnica para realizar el seguimiento técnico de las decisiones del Directorio del Organismo Técnico.

El Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social se creó mediante Decreto Ejecutivo No. 365 de 27 de junio de 2014 publicado en el Registro Oficial No. 286 de 10 de julio de 2014.

El 14 de noviembre de 2018, el Presidente Constitucional de la República, creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, mediante Decreto Ejecutivo N° 560 y en su artículo 4, le asignó las atribuciones constantes en leyes y demás normativa vigente sobre rehabilitación, reinserción, seguridad, indultos, conmutación o rebaja de penas y medidas cautelares para personas adultas privadas de libertad, así como sobre desarrollo integral de adolescentes infractores. Así mismo, en su inciso final, el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria es el órgano de ejecución operativa

del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores.

El Directorio del Organismo Técnico de acuerdo al artículo 6 ibídem es el órgano gobernante del SNAI, encargado de ejercer la rectoría, regulación, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, conformado de acuerdo al artículo 675 del COIP; en efecto, el Presidente Constitucional de la República, mediante Decreto Ejecutivo N° 215 de 01 de octubre de 2021, indicó que el Directorio del Organismo Técnico es la instancia colegiada de máximo nivel gobernante en la cual se ejerce la rectoría de políticas públicas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

El artículo 18 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores determina que el Estado es responsable de garantizar que ninguna persona adulta mayor sea privada de su libertad de manera ilegal o arbitraria;

El artículo 57 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, define al derecho humano al agua como el derecho de todas las personas a disponer de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible, y asequible para uso personal y doméstico en calidad, cantidad, continuidad y cobertura;

El literal a) del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo determina que con el fin de cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y de la naturaleza entre otros, la Defensoría del Pueblo implementará el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes;

La octava disposición reformativa de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece que se agregue una Disposición General al Código Orgánico Integral Penal, que señale entre otros aspectos, que la Defensoría del Pueblo cooperará con la cartera de Estado a cargo de los temas de justicia y derechos humanos y las otras que conforman el Organismo Técnico para que el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas del sistema de rehabilitación social tengan un enfoque de pleno respeto a los derechos humanos.

2.2. Normativa internacional

2.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵

El artículo 7 de la Convención señala los derechos a la Libertad Personal, los cuales son:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.
7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

⁵ Suscrita el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978

2.2.2. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Las Reglas Nelson Mandela)⁶

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (RM), Reglas Nelson Mandela, constituyen los estándares mínimos universalmente reconocidos para la gestión de los centros penitenciarios y el tratamiento de las personas privadas de libertad, y han tenido un inmenso valor e influencia en el desarrollo de leyes, políticas y prácticas penitenciarias en los Estados Miembros en todo el mundo (UNODC, 2015), en relación con principios básicos de respeto, dignidad humana, prohibición de tortura y malos tratos, igualdad y no discriminación, seguridad, ingreso a prisión, menor lesividad, reinserción, clasificación y necesidades especiales de alojamiento, personal penitenciario, archivos y registros, alojamiento de los reclusos, disciplina y sanciones, contacto con el mundo exterior, actividades diarias, salud física y mental, inspecciones e investigaciones, traslado, transporte y liberación.

La Regla 3 determina como aspectos generales, que la prisión y demás medidas cuyo efecto sean separar a una persona del mundo exterior son aflictivas por el solo hecho de despojar a una persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad, razón por la cual, los sistemas penitenciarios deben procurar y no agravar el sufrimiento de las personas, a excepción de las medidas de separación justificadas y de aquellas necesarias para mantener la disciplina.

La Regla 4 señala que los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad, son proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia; por lo tanto, los sistemas penitenciarios deberán enfocarse en la reinserción de los ex privados de libertad, de manera que, después de recuperar su libertad tengan la capacidad de vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo. En este sentido, las administraciones penitenciarias deben ofrecer educación, formación profesional, trabajo, asistencia moral, espiritual y social, en salud y deportes, mientras que las actividades, programas y servicios que se desarrollen deberán realizarse de acuerdo a las necesidades de tratamiento individuales.

⁶ Aprobadas por la Asamblea General en Resolución N° 70-175 el 17 de diciembre de 2015

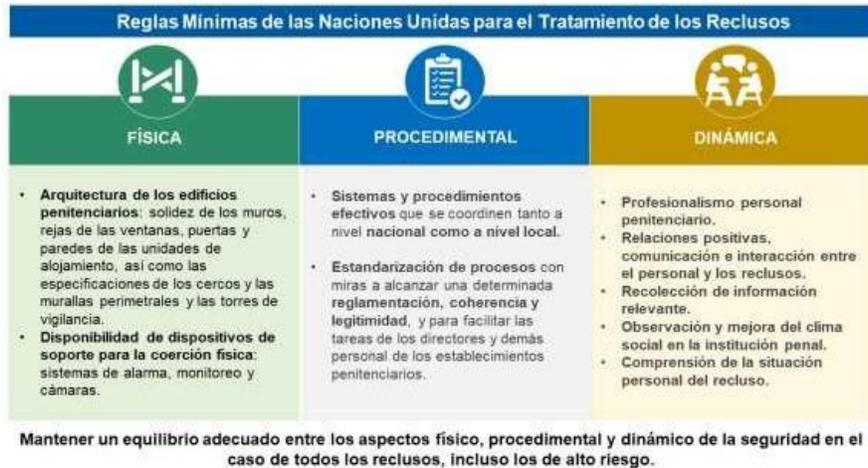
La Regla 26, numeral 2 prevé que en caso de traslado de un recluso, su historial médico se remitirá a los servicios de atención de la salud de la institución receptora y permanecerá sujeto al principio de confidencialidad médica.

La Regla 27 establece que todos los establecimientos penitenciarios facilitarán a los reclusos el acceso rápido a atención médica en casos urgentes. Las personas privadas de libertad que requieran cuidados especiales o cirugía serán trasladadas a establecimientos especializados o a hospitales civiles; y, cuando el establecimiento penitenciario tenga sus propios servicios de hospital, contarán con el personal y el equipo adecuados para proporcionar el tratamiento y la atención que corresponda a los reclusos que les sean remitidos.

La Regla 34 preceptúa que, los profesionales de la salud al examinar a un recluso en el momento de su ingreso en prisión o al prestarle atención médica posterior, se percatasen de algún indicio de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deberán documentar y denunciar esos casos ante la autoridad médica, administrativa o judicial competente, para el efecto, se seguirá el procedimiento de seguridad apropiado sin exponer al recluso o a sus allegados a los peligros que pudieran correr el riesgo de sufrir.

En relación con el personal penitenciario, la regla 74.1 recomienda que la administración penitenciaria deberá seleccionar cuidadosamente al personal de todos los grados, considerando humanidad, aptitud personal y capacidad profesional para una buena gestión y dirección de los establecimientos penitenciarios.

Gráfico 1 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos



Fuente: Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

2.2.3. Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)⁷

Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, Reglas de Tokio, establecen principios y directrices para la aplicación de medidas no privativas de libertad y determinan entre otras, que la selección de una medida no privativa de la libertad se debe basar en los criterios establecidos con relación al tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas; además, fijan salvaguardias legales aplicables, y acciones en las fases previas al juicio, juicio y sentencias.

1. Los objetivos fundamentales, son:

1.1 Las presentes Reglas mínimas contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad, así

⁷ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión.

1.2 Las Reglas tienen por objeto fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente, así como fomentar entre los delincuentes el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad.

1.3 Las Reglas se aplicarán teniendo en cuenta las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de cada país, así como los propósitos y objetivos de su sistema de justicia penal.

1.4 Al aplicar las Reglas, los Estados Miembros se esforzarán por alcanzar un equilibrio adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito.

1.5 Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente.

En relación con las Salvaguardias legales

Las medidas no privativas de la libertad no supondrán ninguna experimentación médica o psicológica con el delincuente, ni riesgo indebido de daños físicos o mentales.

2.2.4. Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok)⁸

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

⁸ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 65/229, de 16 de marzo de 2011.

Las setenta Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de Libertad para las Mujeres Delincuentes, Reglas de Bangkok, regulan todos los aspectos relativos a la gestión penitenciaria y a la ejecución de medidas no privativas de libertad, incorporando disposiciones específicas para mujeres extranjeras, mujeres embarazadas y madres, minorías raciales y étnicas, adolescentes, etc.

La población objetivo de las Reglas de Bangkok son las mujeres infractoras, pero también alcanzan a los varones, en la medida que algunas Reglas se refieren a cuestiones que interesan a personas privadas de libertad de ambos sexos, como las relativas a las responsabilidades maternas y paternas, algunos servicios médicos y los procedimientos de registro.

Las Reglas de Bangkok son el primer instrumento que visibiliza a los hijos e hijas de las personas encarceladas y se fundamentan en diversas resoluciones de las Naciones Unidas relacionadas con la situación de las mujeres en prisión y la necesidad de atender y analizar el impacto del encarcelamiento en los hijos e hijas de las personas privadas de libertad (UNODC, 2011).

La regla 2 numerales 1 y 2 relacionada al ingreso a los Centros de Rehabilitación Social, establece que se deberá prestar especial atención a los procedimientos de ingreso de mujeres y niños a los centros de privación de libertad; además, rescata la necesidad de las privadas de libertad de acceder a medios que les permitan reunirse con sus familiares, recibir asesoramiento jurídico y estar informadas del reglamento, régimen penitenciario e instancias a recurrir; así también, recalca la importancia de información en un idioma que comprendan y, cuando sean extranjeras a tener acceso a representantes consulares. De igual forma, se insta a que se permita que las mujeres con niños a cargo tengan suspendida la reclusión por un período razonable en atención al interés superior del niño.

Por otro lado, en relación con el reconocimiento médico al ingreso a los Centros de Rehabilitación Social, la Regla 6, señala que el reconocimiento médico de las reclusas comprenderá un examen exhaustivo a fin de determinar sus necesidades básicas de atención de salud, considerando:

a. La presencia de enfermedades de transmisión sexual o de transmisión sanguínea y, en función de los factores de riesgo, se podrá ofrecer también a las

reclusas que se sometan a la prueba del VIH, impartíendose orientación previa y posterior;

b. Sus necesidades de atención de salud mental, a fin de detectar, entre otras cosas, el trastorno postraumático del estrés y el riesgo de suicidio o de lesiones auto infligidas; c. El historial de salud reproductiva de la reclusa, incluidos un posible embarazo en curso y los embarazos anteriores, los partos y todos los aspectos conexos;

d. Posibles problemas de toxicomanía; y

e. Indicio de abuso sexual y otras formas de violencia que hayan sufrido las reclusas antes de su ingreso.

La Regla 9 establece que, al encontrarse la reclusa acompañada por un niño, se deberá someter también a este a reconocimiento médico, que realizará de preferencia un pediatra, a fin de determinar sus necesidades médicas y el tratamiento, si procede. Se brindará atención médica adecuada, y como mínimo equivalente a la que se presta en la comunidad.

De acuerdo con la atención de salud orientada expresamente a la mujer, la Regla 10, establece que se brindarán a las reclusas, servicios de atención de salud equivalentes como mínimo a los que se prestan en la comunidad. Si una reclusa pide que la examine o la trate una médica o enfermera, se accederá a esa petición en la medida de lo posible, excepto en las situaciones que requieran intervenciones médicas urgentes. Si pese a lo solicitado por la reclusa, el reconocimiento es realizado por un médico, en él deberá hallarse presente una funcionaria.

Finalmente, la Regla 39, determina que las reclusas menores de edad embarazadas recibirán apoyo y atención médica equivalente a la que se presta a las reclusas adultas. Su estado de salud estará sujeto a la vigilancia de un especialista médico, teniendo en cuenta que por su edad pueden hallarse en mayor riesgo de complicaciones durante el embarazo.

2.2.5. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)⁹

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), hacen énfasis en el respeto de los derechos de los menores en todas las etapas del proceso judicial.

Parte importante de las Reglas de Beijing son los Principios rectores de la sentencia y la resolución, de acuerdo con los cuales la decisión de la autoridad competente se ajustará en los casos de menores infractores. Dichos principios incluyen el estudio cuidadoso antes de la imposición de restricciones a la libertad personal del menor, reduciéndolas al mínimo posible y sólo en los casos de que el menor sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra otra persona, o por la reincidencia al cometer otros delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada (Camacho, s/f).

2.2.6. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)¹⁰

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) establecen que los gobiernos deberán promulgar y aplicar leyes que prohíban la victimización, los malos tratos y la explotación de los niños y jóvenes, así como su utilización para actividades delictivas. Las Directrices señalan la obligación de los Estados de promulgar leyes que garanticen que ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto, se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven (Camacho, s/f).

En este sentido, el artículo 60 relacionado con la investigación, formulación de normas y coordinación a aplicar, procurará fomentar la interacción y coordinación, con carácter multidisciplinario e intradisciplinario, con los organismos y servicios económicos, sociales, educativos y de salud con el sistema de justicia; así como

⁹ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985

¹⁰ Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

también los organismos dedicados a los jóvenes, a la comunidad y al desarrollo y otras instituciones pertinentes.

2.2.7. Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹¹

Disposiciones generales

Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.

Vigilancia de personas bajo custodia o detenidas

15. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

16. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el principio.

¹¹ Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990

2.2.8. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹²

El artículo 1 de la Convención define la tortura como todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

Mientras que en su artículo 2 señala que:

2.2.8.1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaz para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción

2.2.8.2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.

2.2.8.3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.

2.2.9. Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹³

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o Degradantes en su artículo 1, dispone que su objetivo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas

¹² Adoptada por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

¹³ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 57/199 de 9 enero de 2003

de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Mientras que, en el artículo 2, se establece un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes para desempeñar las funciones previstas en el Protocolo.

Además, el artículo 3 exige a cada Estado parte que establezca, designe o mantenga, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; en este sentido la Defensoría del Pueblo de conformidad con las atribuciones que le confiere la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, tiene la competencia para prevenir e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas; estableciendo mecanismos de protección en cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y de la naturaleza.

2.2.10. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio¹⁴

La Convención confirma que el genocidio constituye un delito de derecho internacional y se propone fomentar la cooperación internacional para conseguir la abolición de esta atrocidad. En particular se refiere a los actos cometidos con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso mediante la matanza, la lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo, el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, las medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo y el traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

En el artículo 2, establece que, por genocidio se entiende que, cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de

¹⁴ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948.

existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

2.2.11. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹⁵

De acuerdo con el artículo 3, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usarla fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Así mismo, el artículo 5, considera que, ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El artículo 6 prevé que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

2.3. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

De acuerdo con la información encontrada, a nivel regional son escasos los ejemplos concretos o medidas específicas a desarrollarse en cada uno de los ejes analizados, así como también son pocos los países que tienen políticas públicas de rehabilitación social para personas privadas de libertad, en términos estrictamente técnicos.

Salud

¹⁵ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció una serie de normas que buscan garantizar los estándares idóneos en cuanto al tratamiento de personas privadas de libertad y la administración penitenciaria; este documento es conocido como las Reglas de Mandela (2015), y en su apartado 24 establece que:

“La prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica” (p. 13)

Servicios básicos

En lo que respecta al acceso a servicios básicos de salud, a nivel regional se cuentan con varios abordajes por parte de los Estados garantes, en el caso de Argentina, se elaboró el Programa de Salud en Contextos de Encierro (PSCE) con el fin de dar un abordaje interdisciplinario como respuesta a las características del contexto de privación de libertad. Desde este programa se coordinan acciones con las diversas Direcciones del Ministerio de Salud de acuerdo a cada situación y temática. Las acciones del programa son variadas y se pueden encontrar, por ejemplo, entrega de medicamentos a las instituciones penitenciarias, hasta capacitaciones e investigación y mesas de gestión (Ministerio de Salud Argentina, 2020).

También en Argentina se puede ver un marcado trabajo en la elaboración de protocolos destinados a profesionales de salud de los servicios penitenciarios y a otros agentes no médicos que consideran las particularidades de brindar un servicio en el contexto de encierro. Estos protocolos tienen en cuenta características puntuales como el nexo al sistema de salud extramuro en búsqueda de la adherencia al tratamiento de personas que recuperan su libertad, velando que el historial clínico sea independiente al de sus cuestiones judiciales y otras situaciones propias del encierro (Ministerio de Salud Argentina, 2020).

Por su parte, en Uruguay se ven convenios con el Ministerio de Salud, en donde se dan trabajos coordinados para la instrumentación de consultorios y salas destinados a la atención de la salud de las personas privadas de libertad; así también se implementan sistemas de control de reparto y entrega de los medicamentos necesarios para cubrir estas necesidades en la población penitenciaria (Blengio, 2015).

También en Uruguay, entre los programas y áreas de la intervención, se encuentra el área de salud y nutrición, la misma tiene el objetivo de la atención primaria de la salud, atención de urgencias y el auto-cuidado mediante dietas saludables para la población penitenciaria, todo esto encuadrado en un proceso socioeducativo para las personas privadas de libertad, y logrando esto mediante charlas, talleres, campañas de información, vacunación y exámenes médicos orientados a la prevención y tratamiento (Noel, 2008).

Chile aborda la cuestión de la salud de las personas privadas de libertad en dos líneas de trabajo: la atención primaria, proporcionada en las mismas instituciones penitenciarias; y la secundaria, desarrollada en Hospitales Penitenciarios¹⁶, centrados en servicios de especialidad, odontología y laboratorio (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2018).

Salud mental

En términos de salud mental se encuentran distintos abordajes a nivel regional, por ejemplo, desde Uruguay se ve un foco hacia la mejora en cuanto a las condiciones materiales, en búsqueda de contar con espacios adecuados para la atención y tratamiento psiquiátrico para personas privadas de libertad que lo requieran (Blengio, 2015).

En Argentina, se encuentra un abordaje dividido en tres dispositivos: en primer lugar, uno de atención a personas privadas de libertad con episodios agudos; el segundo destinado a las que padezcan algún tipo de trastorno mental severo; y, por último, un dispositivo de residencia para personas con declaración de inimputabilidad. En todos estos espacios, la atención de la salud mental se encuentra manejada por un equipo interdisciplinario compuesto por profesionales de la psicología, psiquiatría, trabajo social, enfermería, terapia ocupacional y otras disciplinas pertinentes; así también existen personales técnicos y otros trabajadores debidamente capacitados y con debida acreditación (González, 2018).

¹⁶ “El servicio penitenciario en Chile cuenta con un Hospital Penitenciario (Decreto n.º 1600, 07, abril de 1991), que funciona en el Centro de Detención Preventiva de Santiago Sur (ex Penitenciaría) y 83 enfermerías repartidas a lo largo del país” (Stippel, Vergara y Medina, 2021: 399).

Por su parte Chile, capacita al personal penitenciario con el objetivo de detectar las necesidades de atención de salud mental de las personas privadas de libertad, prestar asistencia y remitir los casos a los especialistas, así como también poder estimar el riesgo de lesiones autoinfligidas y suicidio en esta población (Gendarmería de Chile, s/fc).

En este apartado, Colombia es un país que ha avanzado en la implementación de un Modelo de Atención en Salud para Personas Privadas de Libertad, en el mismo, se contempla el área de la Salud Mental. En este sentido, propone programas o actividades rehabilitadoras tales como asistencia psiquiátrica y psicológica, terapia ocupacional, actividad educativa y formativa, deporte, salidas terapéuticas y asistencia a familias; todo esto con el objetivo de lograr la estabilización psicopatológica de los usuarios y la reducción de su peligrosidad, todo esto, como antesala de una posible sustitución de la medida de privación de libertad, con miras a una medida sustitutiva (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2017).

Así mismo, desde el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (2016) se plantea la promoción de la salud mental mediante distintas actividades, las mismas buscan generar entornos que promuevan y cuiden la integridad física, emocional y social; promover hábitos de vida saludable para la satisfacción de las necesidades humanas; fortalecer las capacidades humanas; y rehabilitar mediante la comunidad. En este último punto se puede destacar que se realizan jornadas grupales de reflexión sobre la vida y las necesidades en contexto de privación de libertad, así como también se realizan actividades informativas, educativas y de comunicación que buscan promover la aceptación social y el trato humanizado de las personas que han estado privadas de su libertad.

En cuanto a Paraguay, cuenta con el Plan de Salud Mental y Adicciones, consistente en capacitaciones orientadas a detectar, diagnosticar y tratar a personas privadas de libertad con discapacidad psicosocial y trastorno por abuso de sustancias, dirigidas a personas privadas de libertad, profesionales de la salud y agentes penitenciarios. Además, el plan cuenta con permanente articulación con la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en lo que respecta a la provisión de medicamentos y la elaboración de protocolos (Ministerio de Justicia de Paraguay, 2020).

Una buena práctica desarrollada en Argentina es la Mesa de trabajo intersectorial para el abordaje sociocomunitario de la problemática del suicidio en penitenciaria, en la misma

se busca coordinar un abordaje intersectorial, interministerial e interdisciplinaria para tratar la problemática del suicidio, realizando labores de manera conjunta y articulada. Esta comisión se crea sobre las bases del abordaje comunitario de la cuestión del suicidio en el marco de los sistemas de protección integral de derechos (Ministerio de Salud de Argentina, 2020).

Mujeres embarazadas

En cuanto a las mujeres embarazadas y con hijos lactantes, Chile cuenta con un programa especializado para esta población que brinda atención en la etapa de gestación en las que se encuentren privadas de libertad, dentro de las instituciones penitenciarias, prestando servicios de salud, atención psicosocial y alimentación con el objetivo de garantizar una mejor calidad de vida durante su periodo de embarazo (Gendarmería de Chile, s/fa).

Drogas

Existen diversas formas de abordar esta situación dentro del contexto penitenciario.

En Chile se cuenta con una política pública de reinserción social que tienen entre sus objetivos a mediano plazo incrementar la intersectorialidad en la prestación de servicios y la oferta especializada, haciendo un particular énfasis en las referidas al abordaje del consumo problemático de sustancias psicoactivas en la población privada de libertad (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2018)

De igual manera en Chile se encuentra una iniciativa que busca generar la adopción temprana de procesos de reinserción social, implementando un Programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas y/o Alcohol. Estos tribunales emplean una metodología orientada a las personas que cometen infracciones relacionadas al consumo problemático de sustancias a fin de abordar el conflicto subyacente al penal. Estos tribunales se encuentran regidos por los principios de Justicia Terapéutica y alientan a los usuarios a la utilización de terapias orientadas a tratar los problemas con las drogas y el alcohol (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2018).

Por otra parte, en Argentina, existen registros de capacitaciones y talleres dirigidos al personal penitenciario en donde se aborda la problemática del consumo de sustancias psicoactivas en contexto de encierro (Ministerio de Salud Argentina, 2020).

Así también, se encuentran recomendaciones en este aspecto:

-El más frecuente es el de diseñar e instrumentar programas amplios y efectivos, o en su defecto, extender a todo el sistema penal, la ejecución de los programas integrales de atención y tratamiento al consumo de drogas que garanticen el acceso a este tipo de servicios a la población privada de libertad que así lo requiera;

-Así como fortalecer los controles que impidan el ingreso de sustancias psicoactivas a los lugares de reclusión (Blengio, 2015; Garcé, Donnangelo, Díaz, y Casal, 2017).

Existe, en México, una propuesta de abordaje para las personas privadas de libertad en consumo problemático de sustancias psicoactivas, el cual se organiza en 4 etapas. La primera es la Preliminar, centrada en la difusión del programa y la realización de talleres de prevención de farmacodependencia en la población; la segunda etapa corresponde a la de Diagnóstico y Pronóstico, ya que se plantea que es clave determinar en qué fase de consumo se encuentra el usuario para determinar cuál será la intervención; la tercera sería la fase de tratamiento, en la que se procede a la desintoxicación y estabilización, rehabilitación y egreso; por último, se realiza un seguimiento, tanto en casos donde la persona vuelve con el resto de la población privada de libertad o en los que sale de la institución, este proceso se realiza mediante reforzamientos y entrevistas (Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, 2018)

Por su parte, Colombia propone un Tratamiento Comunitario Basado en Prisión, que tiene por objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas privadas de la libertad consumidoras de sustancias psicoactivas, a fin de que disminuyan los factores de riesgo y vulnerabilidad al consumo o al tránsito hacia consumos problemáticos, para posteriormente promover alternativas con la participación de actores sociales. Para esto, se estructuraron tres dispositivos: el primero, denominado de escucha, mediante el cual se busca crear confianza, escuchar, acoger, identificar necesidades, situaciones problema, y generar respuestas mediante la red de servicios existentes dentro de la institución penitenciaria y fuera de ella. El segundo dispositivo es el de las unidades de atención ambulatoria, constituido por espacios o acciones que buscan atender a personas que desean abandonar el consumo. Por último, el dispositivo de atención de alta complejidad, conformado por comunidades terapéuticas y granjas, donde se provee un servicio especializado (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2016).

En Paraguay, el Ministerio de Justicia impulsó una serie de capacitaciones a trabajadores del sistema de salud penitenciaria sobre el uso del test psicológico ASSIST (prueba de detección de consumo de alcohol, tabaco y sustancias por sus siglas en inglés) a fin de lograr una identificación temprana de riesgos y trastornos de la salud debido al uso de sustancias por parte de las personas privadas de libertad. Así mismo, se realizó un relevamiento de datos del sistema penitenciario, con el objetivo de clasificar las distintas patologías y las posibles intervenciones desde el paradigma de la reducción de daños. Así también se recolectó información sobre las drogas de prevalencia, los tipos de administración de estas. (Ministerio de Justicia de Paraguay, 2019)

Programas de prevención

En cuanto a la prevención se encuentran diversas recomendaciones para los Estados:

- El acceso a preservativos de forma gratuita para prevención de la propagación de diversas enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA (Blengio, 2015);
- Rediseñar y aplicar nuevos programas de atención a enfermedades como la tuberculosis, el VIH/SIDA y diversas patologías mentales,
- Se pide especial énfasis a las mujeres privadas de libertad, sobre todo a aquellas madres que viven con sus hijos/as en contexto de encierro.
- Las enfermedades no transmisibles como la diabetes y la hipertensión, que exigen un tratamiento continuo, deben contar con programas que los garanticen para la población privada de libertad,
- Así como también el acceso a servicios de atención de urgencias, mejorando el trabajo conjunto entre las unidades penitenciarias y los centros externos (Garcé, Donnangelo, Díaz y Casal, 2017).

Por su parte, en Argentina, el Ministerio de Salud ofrece formación de Promotores/as Comunitarios/as en Salud, mediante distintos cursos en contextos de encierro, los cuales tienen como fin desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje que generen acciones comunitarias, dando lugar a instancias para la promoción de la salud y la prevención de enfermedades al interior de las distintas instituciones penitenciarias. La persona que accede a este curso está capacitada para ser un nexo entre la población del penal y el sistema de salud, buscando la inclusión de las características culturales propias de su

contexto en la planificación y ejecución de proyectos, programas y procesos en materia de prevención y promoción de la salud. Las tareas que tienen estos promotores/as de salud son de relevancia de manera constante el estado de salud de su pabellón, así como desarrollar charlas, talleres y material que facilite los procesos de comunicación que difunda actividades de promoción, prevención y protección de la salud (Ministerio de Salud de Argentina, 2020).

Educación

Las Reglas de Mandela (2015) establecen que uno de los objetivos de las penas privativas de libertad es la prevención de la reincidencia; y para lograr esto exige que las instituciones penitenciarias deben ofrecer educación atendiendo a las necesidades individuales de cada persona privada de libertad.

Niveles de Oferta Educativa

En cuanto al acceso a la educación por parte de personas privadas de libertad, a nivel regional, en este caso específico en Uruguay y Chile, existen convenios con las entidades encargadas de impartir educación para la habilitación de unidades dentro de los recintos penitenciarios, reconociéndolos como una población con especificidades que deben ser contempladas, existiendo varios niveles, dependiendo de la disponibilidad y recursos de cada institución, pero se tiene registro de educación primaria, secundaria, terciaria, universitaria a distancia y cursos profesionales. Así también, existen constantes planes, a corto y mediano plazo, de aumentar la cantidad de docentes y unidades para garantizar el acceso a la educación a las personas privadas de libertad. Se tienen experiencias de instituciones penitenciarias que, para personas privadas de libertad que cumplan con determinados requisitos, permiten una educación extramuros (Ministerio del Interior de Uruguay, 2017; Ministerio del Interior de Uruguay, 2020; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018).

En cuanto al nivel universitario, en Argentina existe una experiencia dentro de la Unidad de Máxima Seguridad N°48 del Servicio Penitenciario Bonaerense, en donde el Centro Universitario San Martín (CUSAM), es una institución de estudios de grado completamente dentro de una institución penitenciaria. Aunque se encuentre dentro de una institución penitenciaria, en el área de la universidad, esta tiene plena autonomía. Tanto personas privadas de libertad como funcionarios penitenciarios estudian juntos en las aulas de este centro educativo. Un dato resaltante es que “el índice de reincidencia del detenido primario es del 73%; la Universidad de Buenos Aires señala que el índice de

reincidencia de los presos que estudian en sus aulas es del 3% y la Universidad Nacional de San Martín tiene en su propia estadística, un 0%" (Prado, 2020, s/p).

En Chile, además de la educación básica y formal, existen unidades penales que han implementado iniciativas, complementarias a la oferta educativa, orientadas al fomento de la lectura mediante bibliotecas y programas de alfabetización digital. Cabe destacar que existen políticas públicas que proponen una evaluación técnica y presupuestaria con miras a aumentar esta oferta educacional en el contexto de encierro (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018).

Diagnóstico y evaluación previa

En Chile existen políticas públicas que contemplan el diagnóstico y la evaluación previa de las personas privadas de libertad a fin de detectar brechas y necesidades especiales para el adecuado acceso a un servicio educativo.

Así también, en Paraguay se tiene una propuesta donde se elabora un protocolo de ingreso de una persona al sistema penal, en el que se contempla la realización de un diagnóstico educativo, a fin de determinar su nivel de alfabetización y su último grado alcanzado, con el objetivo de facilitar su ingreso al sistema educativo dentro del penal. Además de este diagnóstico se ha propuesto la realización de una entrevista a fin de conocer sus intereses y preferencias para así poder incorporarlos a los planes educativos o de formación profesional (Ministerio de Justicia de Paraguay, 2020).

Por otra parte, esta misma propuesta considera clave que los centros educativos que se encuentren dentro de las instituciones penitenciarias incorporen e inscriban a las personas, que siguen regularmente sus cursos, al Registro Único del Estudiante. Esto facilitaría continuar su ciclo educativo una vez que este recupere su libertad; por otro lado, se contempla que es responsabilidad del director del centro educativo intramuros establecer, uno o dos meses antes de la salida de la persona privada de libertad, contactos con el centro de estudios más cercano, a fin de garantizar su reinserción educativa (Ministerio de Justicia de Paraguay, 2020).

Programas

En Paraguay se tienen registro de diversos programas que brindan algún tipo de apoyo educativo o académico a la población en general, pero que tienen características que podrían ser de provecho para las personas privadas de libertad (Ministerio de Justicia de Paraguay, 2020):

-Un ejemplo de esto es “Mujer Levántate”, que tiene como fin contener y asistir psicológica y académicamente a las mujeres que hayan estado bajo consumo prolongado de sustancias psicoactivas. En cuanto a lo educativo, el programa brinda nivelación académica en diversas áreas como la comprensión lectora y cálculos, a fin de superar posibles problemas de aprendizaje;

-Otro proyecto es el de “Escuela Emprendedora” que pretende brindar una oferta educativa y laboral, beneficiando a la población objetivo con de generar ingresos rentables mediante la venta de cinco productos de limpieza;

-El programa “Cirugía de la Mente”, está pensado originalmente para abordar a mujeres en contexto de encierro, en donde, mediante el apoyo a la lectura se crean espacios de reflexión sobre los contenidos de interés de las participantes.

Trabajo

El trabajo es considerado parte fundamental de las vidas de las personas adultas, en este sentido, las Reglas de Mandela (2015) establecen que las instituciones penitenciarias competentes tienen la responsabilidad de brindar formación profesional y trabajo a las personas que se encuentren ahí recluidas.

Capacitación laboral

Existen experiencias y políticas a nivel regional sobre la formación de las personas privadas de libertad con miras a una futura inserción en el mundo laboral.

En este sentido, en Argentina, existen capacitaciones en oficios relacionados a la industria de la construcción, esto a fin de que, una vez que recuperen su libertad, cuenten con la posibilidad de continuar su formación, que se inició en las unidades penitenciarias, en alguno de los establecimientos educativos de la Red de Instituciones de Educación Trabajo conformada por la Fundación UOCRA (Bengoa, Huart y Juanicó, 2011).

Mientras que, en Chile, mediante una política pública, se han definido los tres ejes estratégicos de abordaje del componente laboral en el proceso de reinserción: el primero es la capacitación, con certificación de competencias laborales de las personas privadas de libertad, el segundo el trabajo dependiente, y el último, el microemprendimiento. Estos tres ejes vienen ejecutando iniciativas con distintos órganos del Estado y empresas privadas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2018).

En el caso de México, el Taller de Serigrafía Toks – Reintegra que tiene como fin que las personas en conflicto con la ley puedan acceder a un ingreso digno, colaborando con su reinserción social mediante un oficio legítimo y acorde a sus intereses personales (Colectivo, 2016).

Incentivos para trabajar

En cuanto a incentivar el trabajo, en Uruguay existe una experiencia en la que las personas privadas de libertad redimen un día de condena por cada dos jornadas laborales de 8 horas, esto se consiguió mediante la “Ley de Humanización del Sistema Carcelario” (Ley N°17897/05), así también, se fomenta que las personas privadas de libertad que tengan un oficio, lo puedan ejercer dentro de la institución penitenciaria (Gabito, 2015; Ministerio del Interior de Uruguay, 2017).

Abordaje de trabajo como tratamiento

La experiencia de Uruguay en esta línea es plantear al trabajo como parte del tratamiento, con una metodología orientada a generar actitudes de trabajo metódico, canalización de conocimientos y fortalecer el trabajo en equipo. La misma está estructurada en tres componentes: el primero es la progresividad, el segundo es el plan individual, y el último, los protocolos de actuación y funcionamiento. Una cuestión importante es que esta metodología considera a los retrocesos como parte del proceso de aprendizaje (Bengoa, Huart y Juanicó, 2011).

Mientras que, en Paraguay, existe una propuesta de Modelo Nacional de Rehabilitación y Reinserción social del Paraguay, el cual tiene el fin de proporcionar un trabajo de jornada completa, la cual es considerada pieza clave en el proceso de rehabilitación y reinserción. La propuesta es vincular el trabajo en contexto de encierro a la adquisición de capacidades y al reconocimiento de las calificaciones obtenidas con el objetivo proveer al usuario de este modelo, un certificado de habilidades o referencias laborales que les sean útiles al momento de salir en libertad (Ministerio de Justicia de Paraguay, 2020).

Oportunidades laborales extramuros

Se han encontrado experiencias, buenas prácticas y programas referentes a personas privadas de libertad y con medidas alternativas que trabajan fuera del centro penitenciario.

Chile cuenta con un Programa de Intermediación Laboral del Sistema Abierto, el cual funge de intermediación laboral y tiene como fin insertar laboralmente a personas con

penas sustitutivas a la reclusión, cuenta con dos componentes claves, la capacitación y la colocación laboral (Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica, 2016).

En Uruguay, se realizan constantes gestiones a fin de ofrecer actividades laborales fuera del recinto penitenciario, en este sentido, estas experiencias de oportunidades de trabajo para personas privadas de libertad se dieron a partir de convenios entre el Ministerio del Interior y otros órganos del Estado, empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil (Noel, 2008; Garcé, Donnangelo, Díaz y Casal, 2017).

Trabajo en conjunto con organizaciones de la sociedad civil

Una experiencia en cuanto a la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado fue la de Brasil, en el que el Gobierno Federal enmarcó sus esfuerzos en mejorar las políticas de reinserción, en colaboración con el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN), así como con la Asociación de Protección y Asistencia a los Condenados (APAC). Como resultado de esta alianza, se instaló un modelo de implementación de actividades productivas en las instituciones penitenciarias que tienen como norte las experiencias de cooperativas sociales que funcionan en Europa. Esta alianza empezó a implementar actividades productivas con el objetivo de mejorar los niveles de reinserción social y laboral, utilizando un novedoso método caracterizado por la ausencia de armas y policías, centrándose en las áreas de capacitación y socialización. Los resultados en lo referido a reincidencia dan una tasa de entre el 10 al 15% frente al 85% de las instituciones penitenciarias ordinarias (Eurosocial, 2013).

Emprendedurismo

Un aspecto que buscan promover desde distintos programas es el emprendedurismo, existe una experiencia en Brasil con el proyecto María Marías que busca brindar acciones socioeducativas, profesionales, culturales y emprendedoras que faciliten a las mujeres privadas de libertad fortalecer su valor productivo y puedan volver a insertarse socialmente. Desde este proyecto se busca la resocialización mediante el trabajo y el emprendedurismo, así como a través del fortalecimiento del vínculo familiar, reduciendo al mínimo los efectos del encarcelamiento (Bengoa, Huart y Juanicó, 2011).

Seguimiento y apoyo postpenitenciario

En Chile existe una política pública orientada a la vida después de la reclusión.

En este sentido, la política propone la creación de un registro vinculado a la oferta de capacitación con la demanda del mercado laboral local, regional y nacional. Así también

pretende incentivar la contratación, por parte del sector público y privado, de aquellas personas que hayan pasado por los programas laborales postpenitenciarios, o bien, que se encuentren cumpliendo condena en el sistema abierto, así como también se propone a desarrollar estrategias de permanencia y desarrollo en el puesto laboral. Una cuestión que resalta esta política es el establecimiento de subsidios al sector privado a fin de incrementar la contratación de personas que hayan estado en conflicto con la ley (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2018)

Por otra parte, el Programa de Apoyo Postpenitenciario apoya la reinserción social de las personas que hayan cumplido condena y se encuentren en proceso de eliminación de antecedentes penales. Se focaliza en la capacitación en oficios y en el fortalecimiento de la empleabilidad mediante el incremento del potencial de las habilidades y la intermediación laboral. Así también, desde el programa se promueven diversos beneficios que colaboran a la persona en su camino a la reinserción (Gendarmería de Chile, s/fb).

Condiciones de trabajo

Una de las cuestiones que se abordan desde distintas propuestas o fueron consideradas en las experiencias regionales son las condiciones laborales.

En Paraguay, el Modelo Nacional de Rehabilitación y Reinserción social propone que los métodos deberán ser los más similares que se puedan a los que se aplican en ambientes laborales externos al penal, a fin de preparar a la persona a este tipo de situaciones una vez que se dé el egreso. Otra cuestión determinante es prevenir situaciones de abuso laboral en el contexto de encierro y exigir la remuneración adecuada, en este sentido, el modelo propone estipular, por ley, un número máximo de horas de trabajo diario y semanal, considerando día de descanso y tiempo para otras actividades (Ministerio de Justicia de Paraguay, 2020)

Otra cuestión importante considerada en Uruguay, a la hora de luchar contra los abusos en el entorno laboral dentro de las penitenciarías, es evitar la existencia de trabajo dependiente entre personas privadas de libertad (Bengoa, Huart y Juanicó, 2011).

Deporte

Las Reglas de Mandela, en su apartado número 23, inciso 2, establece que las personas privadas de libertad que se encuentren en edad y condición física que lo permitan, deben contar con un tiempo reservado a la actividad física y recreativa, para lo que las

instituciones penitenciarias deben poner a su disposición el espacio, equipo e instalaciones necesarias.

Oferta de actividades recreativas

La propuesta de Modelo Nacional de Rehabilitación y Reinserción social realizada en Paraguay sostiene la importancia de la recreación física, puesto que esta tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades de movimiento. En este sentido propone incluir dentro de lo que debe abarcar una materia de educación física a los ejercicios de coordinación, deportes como el fútbol, básquetbol, ajedrez y vóley. Sostienen que incorporar estas actividades puede colaborar en la inclusión de hábitos como el respeto a las reglas, la disciplina, el autocontrol, entre otros (Ministerio de Justicia de Paraguay, 2020).

En esta línea, se puede encontrar, en Chile, una política pública que considera la inclusión del deporte dentro de las penitenciarías, en ese sentido, la misma pretende generar convenios o mecanismos de cooperación y coordinación con el Ministerio del Deporte, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, así como con otros entes públicos y privados, a fin de incrementar la oferta de actividades recreativas, deportivas y culturales en contexto de encierro (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018).

Experiencias

Se han dado experiencias replicables en Paraguay, por ejemplo, Deportes para las personas privadas de libertad en la Penitenciaría de Buen Pastor, así como “Deporte mi Mejor Experiencia” desarrollado en el Centro Educativo Itauguá por parte de la Secretaría Nacional de Deportes (Ministerio de Justicia de Paraguay, 2020).

En Argentina se han dado experiencias en el trabajo conjunto de las autoridades penitenciarias, los gobiernos y agentes sociales. Como resultado de estos trabajos en conjunto se han creado equipos de rugby y hockey sobre césped completamente conformados por personas privadas de libertad, así como también se ha montado un gimnasio equipado con elementos propios del boxeo. Todo esto gracias al involucramiento de deportistas profesionales que colaboraron con esta iniciativa y participan de forma activa. Las autoridades penitenciarias sostienen que a través del deporte estas personas pueden encaminar su vida y llevar un estilo de vida más saludable; así como también, aseguran que la implementación de este tipo de prácticas ayuda a reducir la violencia intramuros (Gobernación de Mendoza, 2019).

En países nórdicos se implementó el yoga en penitenciaría de alta seguridad como parte de un plan que, en conjunción con varios cambios en cuanto a la arquitectura, normas y personal de la institución, pretende reducir los niveles de violencia entre las personas privadas de libertad (Kitby, 2019).

Religión

La libertad de culto y el derecho a acceder a él están contemplados dentro de las Reglas de Mandela (2015), expresando que las instituciones penitenciarias deben facilitar las condiciones para que las personas privadas de libertad puedan, entre otras cosas, acceder a un representante calificado de su culto y comunicarse con él o ella.

En cuanto a la religión, existen autores que sostienen que puede tener un valor significativo en la reinserción social, en este sentido, existe una propuesta de considerar al culto y el apoyo espiritual como parte del trato en las penitenciarías, para lo que es necesario considerar los tiempos y las prácticas religiosas de las personas privadas de libertad a la hora de planificar las intervenciones, así como se considera clave el respeto a sus artículos ceremoniales, para lo que la institución penitenciaria debe apoyar la gestión que busque disponer de espacios para la realización de ceremonias y servicios (Morales, Pantoja, Piñol y Sánchez, 2018).

En Chile, en el Manual de Derechos Humanos de la Gendarmería, se contempla la participación en ritos o ceremonias religiosas como un derecho para las personas privadas de libertad y se exige a las instituciones penitenciarias facilitar este tipo de eventos dentro de la institución, siempre que no atenten contra la seguridad (Gendarmería de Chile, s/fc).

En esta misma temática, también se encuentran recomendaciones relacionadas al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, en especial, en lo relativo a su cosmovisión del mundo. Entendiendo que la cárcel solamente debe privar a la persona de su libertad, pero no así a su derecho de practicar su espiritualidad, se insta a observar el tratamiento institucional y administrativo de las instituciones penitenciarias para con los miembros de pueblos indígenas privados de libertad, en búsqueda de mayor apertura por parte del sistema en cuanto a la perspectiva intercultural, planificación de visitas ceremoniales, protocolos de medidas alternativas a la privación de libertad en procura de un mayor contacto con el entorno natural, así como

también condiciones materiales de detención más acordes a los derechos culturales de las personas privadas de libertad pertenecientes a pueblos indígenas (Royo, 2020).

Alojamiento

Las condiciones materiales de detención son uno de los factores más influyentes en cuanto a los estándares mínimos referentes a higiene, accesibilidad, privacidad, entre otras dimensiones. Es por esto por lo que las Reglas de Mandela (2015) establecen normativas mínimas que aseguren que las personas privadas de libertad no sean vulneradas en sus derechos y puedan tener condiciones de vida digna en el contexto de encierro.

Una experiencia relacionada a esto es lo sucedido en Bolivia, en donde, las delegaciones del Comité de Prevención de la Tortura (CPT) elaboraron una directiva que regula las condiciones materiales de detención, de acuerdo a diversos criterios, y sugirieron valores mínimos deseables, los cuales son los que se utilizan actualmente para valorar estos espacios (Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, 2015).

Por otra parte, en Uruguay, se ha iniciado la construcción de un pabellón de pre-egreso, que pretende generar un espacio de convivencia que reduzca los efectos de la prisionización, promueva la ruptura de códigos carcelarios, modifique las relaciones de grupo y sirva de articulación para promover la interinstitucionalidad mediante la formación de redes con otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil, así como con diversas entidades del Estado, a fin de acompañar a la persona privada de libertad y preparar su egreso en las condiciones más óptimas. Esta es una muestra de cómo las condiciones materiales de detención pueden influir en diversas áreas. La construcción se enmarca en los objetivos propuestos por el Plan de Dignidad Carcelaria 2020 – 2025 (Ministerio del Interior de Uruguay, 2021).

Así también, existen recomendaciones que proponen incrementar la capacidad de las instituciones penitenciarias con el fin de disminuir el hacinamiento, contar con mejores condiciones materiales de detención, facilitando el funcionamiento de programas de rehabilitación. Se recomienda la implementación de acciones que busquen reorganizar la población penitenciaria, mediante criterios técnicos, a fin de garantizar la seguridad de las personas privadas de libertad (Durán y Prado, 2020).

Social y arraigo

Parte fundamental del éxito de un proceso de reinserción social es que la persona privada de libertad pueda mantener los vínculos que tiene fuera de la institución penitenciaria, es decir, con su familia y comunidad, en este sentido, las Reglas de Mandela (2015) exigen que:

“Cada establecimiento penitenciario contará con la colaboración de trabajadores sociales encargados de mantener y mejorar las relaciones del recluso con su familia y con los organismos sociales que puedan serle útiles. Se adoptarán medidas para proteger, en la medida en que ello sea compatible con la ley y con la pena impuesta, los derechos relativos a los intereses civiles, la seguridad social y otras prestaciones sociales de los reclusos” (p. 29)

En Chile existe un programa de atención a mujeres embarazadas y con hijos lactantes, que además de brindarle servicios de salud propios del embarazo, ofrece atención especializada a mujeres en contexto de encierro, dispone de intervenciones profesionales que buscan mejorar las condiciones de vida de madres e hijos/as, así como también realiza acciones que permitan fortalecer este vínculo. El programa incorpora la intervención familiar y facilita herramientas que ayuden a desarrollar y ejercer su rol parental (Gendarmería de Chile, s/fa).

Otro programa que existe en Chile es el de Centro de Educación y Trabajo semiabierto, orientado a la población penitenciaria que cumple condena en contexto de encierro, esta iniciativa busca desarrollar el proceso progresivo de acercamiento a la libertad a partir de rutinas laborales y de intervención psicosocial (Gendarmería de Chile, s/fa).

Perfiles de agentes penitenciarios

Un componente fundamental para el correcto funcionamiento de los establecimientos penitenciarios es el funcionariado. Las Reglas de Mandela (2015) establecen una serie de normativas en esta línea, como cuando determina que “la administración penitenciaria seleccionará cuidadosamente al personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de dicho personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios” (p. 25).

En este sentido, en Uruguay, los operadores son formados con miras a un proceso de modernización y reforma institucional, con acabados conocimientos del trabajo en contexto de encierro. Los funcionarios recorren diversos módulos como el de psicología penitenciaria, práctica penitenciaria y módulos de mediación, así como también se aborda

el entrenamiento en el relacionamiento interpersonal. (Fitipaldo, Santalla y Cagnono, 2015).

Por su parte, Guatemala, realiza actividades cortas intensivas periódicamente con capacitores institucionales que fortalecen sus conocimientos en lo referido a seguridad perimetral, verificación y correcto manejo de protocolos de seguridad, toma de control en escenarios penitenciarios, y mediación de conflictos entre otros (Ministerio de Gobernación de Guatemala, 2016).

Una experiencia resaltante es la que se da con la Asociación Americana de Correccionales de Estados Unidos, la cual cuenta con una larga tradición al momento de colaborar el mejoramiento de las condiciones de las instituciones penitenciarias de ese país. En lugar de ser posicionados como enemigos de las personas privadas de libertad, los agentes penitenciarios más cualificados buscan la mejora de sus condiciones laborales y crear un ambiente más seguro (Matthews, 2011).

En cuanto a países de otras regiones, se encuentra el caso de Noruega, en donde la formación de agentes toma de dos a tres años, siendo este un número muy elevado en comparación a otros países de esa región, como Reino Unido, donde la formación dura un total de tres meses. Los funcionarios noruegos se forman en diversas áreas como Derecho, Ética, Criminología, inglés, reintegración y trabajo social; posteriormente deben completar un año de entrenamiento en alguna institución penitenciaria antes de rendir el examen final de la carrera (Kitby, 2019).

3. Principios rectores

(Además de los contemplados en la Constitución de la República, en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador).

4. Enfoques

Intersectorialidad

La noción de intersectorialidad deviene de la participación de más de un actor y la integración de diversos sectores, con el objetivo de establecer una solución a un problema social, (Cunill, 2005); en este sentido implica la integración e intervención coordinada de instituciones representantes entre sectores gubernamentales y no gubernamentales dirigidos de forma parcial o total a abordar la multicausalidad de los

problemas que se presentan frente a temas relacionados con el bienestar, la calidad de vida, la seguridad, etc.

El abordaje de la intersectorialidad desde la política pública se inicia en 1980 y se configura desde el sector de la salud (Castell-Florit 2004), convirtiéndose en un mecanismo de análisis desde las diferentes esferas e instancias públicas; es así que se podrían considerar diferentes niveles que podrían caracterizar la intersectorialidad, como: la información, cooperación, coordinación y la integración.

En este contexto, el enfoque intersectorial dentro del marco del Sistema de Rehabilitación Social de un Estado nace de la necesidad de las personas privadas de libertad de convivir dentro de un entorno que no vulnere sus derechos así como de tener una oportunidad de rehabilitarse para reinsertarse en la sociedad; la vinculación de los estamentos de las distintas funciones del estado, provocará que el intercambio de experiencias pueda ampliar el espectro de la situación y encontrar más de una alternativa para poder dar con un diagnóstico al problema. De ahí la importancia de la cooperación de las entidades de la sociedad civil, organismos internacionales y entidades del Estado, cada una en su ámbito de acción y sector específico para la construcción de soluciones a los problemas vinculados a los Centros de Privación de Libertad y Rehabilitación Social, como salud, educación, cultura, seguridad, alimentación, infraestructura, etc. De tal manera que se construya un sistema que integre a los diferentes sectores para que, además de garantizarse los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, se reduzcan al mínimo las posibilidades que las mismas, vuelvan a involucrarse en actividades delincuenciales.

La intersectorialidad contribuirá a que los mecanismos de acción estructurados y planificados, individuales, grupales o sociales, cumplan el objetivo de conseguir una rehabilitación social exitosa, cuando el infractor logre alcanzar una participación y prosocial en su entorno, logrando satisfacer sus necesidades a través de actividades lícitas y el ejercicio pleno de sus derechos sociales. (Morales et al., 2015).

Igualdad y no Discriminación

Este enfoque permite observar a la igualdad desde dos nociones básicas, la igualdad formal y material que se fundamentan en la valoración de las diferencias existentes (CNI, 2014). La primera se refiere a la no discriminación y su prohibición normativa de discriminar por razones que involucren rasgos físicos, culturales, sexo, etc; es decir, que se prohíbe plantear diferencias injustificadas. La segunda se refiere a las acciones que se desarrollan en el entorno social para alcanzar la igualdad.

El principio de igualdad es un derecho recogido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos e inicia desde una concepción clásica en el que una persona sin distinción y en todos los aspectos relevantes de los seres humanos debe ser considerada y tratada de igual manera; sin que implique su mera homogeneidad sino se fundamenta en la valoración de las diferencias existentes en la sociedad que propician el desarrollo personal y colectivo.

En el derecho internacional se define a través de cuatro áreas. La primera en los métodos estructurales para prohibir la discriminación o proteger la igualdad; la segunda, si la intención discriminatoria es un elemento necesario de la discriminación; la tercera si las distinciones de discriminación son justificadas e injustificadas y cuarta la coherencia entre las medidas especiales de protección y la no discriminación (Bayefsky, 2016).

En este sentido, el principio de igualdad y no discriminación dirigido a las personas privadas de libertad, se materializa en el instrumento de "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas" 17, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, instrumento que es claro al mencionar que toda persona privada de su libertad será tratada igual ante la ley, sin

17 El 31 de marzo de 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó el documento "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas" a través de la **Resolución 01/08**, adoptada durante el 131º Período Ordinario de Sesiones.

distinción, exclusión o restricción que anule o menoscabe el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos internacionalmente reconocidos; ya sea por motivos de raza, origen étnico, nacionalidad, color, sexo, edad, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física, mental o sensorial, género, orientación sexual, o cualquiera otra condición social.

Además, dentro del enfoque de igualdad, se aborda el derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia conservando sus garantías fundamentales y ejerciendo sus derechos; con la excepcionalidad para quienes el ejercicio sea limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley o su condición de persona privada de libertad.

Así mismo, las medidas que sean aplicadas para garantizar los derechos de las mujeres embarazadas y lactantes; niños y niñas; personas adultas mayores; personas enfermas o con infecciones, como el VIH-SIDA; personas con discapacidad física, mental o sensorial; así como de los pueblos indígenas, afrodescendientes, y de minorías, no serán discriminatorias.

Derechos Humanos

Dentro del marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París 1948, los derechos humanos son iguales e inalienables para todos los seres humanos, convirtiéndose en la base para mantener la libertad, la justicia y la paz mundial. Según Amnistía Internacional los derechos son universales, indivisibles e interdependientes que engloban derechos y obligaciones inherentes a todos los seres humanos sin distinción de sexo, nacionalidad, lugar de residencia, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, edad, partido político o condición social, cultural o económica (Amnistía Internacional España, 2021)

El estado ecuatoriano es responsable de conservar, respetar y proteger los derechos, garantías constitucionales y los instrumentos internacionales; de forma que las entidades que forman parte del Estado, se constituyen en actores centrales obligados a establecer mecanismos de tutela, protección y satisfacción de necesidades así como la elaboración e implementación de políticas y estrategias que garanticen los derechos humanos.

En relación con las personas privadas de libertad en el entorno del Sistema de Rehabilitación Social, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, según el primer principio del instrumento “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, las personas privadas de su libertad estarán sujetas a la jurisdicción de cualquiera de los estados que forman parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y serán tratadas con irrestricto respecto a su dignidad inherente a sus derechos y garantías fundamentales, garantizando su vida e integridad personal. La protección de la que el Estado se encuentra obligada se materializa frente a todo tipo de amenazas y actos de tortura, ejecución, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo, métodos que tengan como finalidad anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la persona.

Así mismo, el Sistema de Rehabilitación Social desde un enfoque de derechos humanos puede ser entendido a través de los ejes transversales de género, discapacidad, intergeneracional e interculturalidad, a continuación:

Desde un eje de género, a nivel mundial la población carcelaria femenina ha crecido según datos del International Centre for Prison Studies, lo que se debe principalmente a delitos relacionados con el tráfico de drogas, entre otros, provocando que una cierta cantidad de mujeres en prisión sean madres y bajo su condición de privación puedan estar con sus hijos solo hasta cierta edad, o simplemente no estarlo (Marmolejo, 2021).

Al respecto, las mujeres en estado de gestación se encuentran viviendo una situación de vulnerabilidad debido a las etapas de embarazo por las que deben atravesar y por la condición de sus hijos al momento de nacer; por lo que la privación de libertad de las madres no puede ser un limitante a su derecho de poder ejercer su maternidad dentro de los parámetros que se les puede permitir dada su condición jurídica.

De igual forma el Estado está en la obligación de tener políticas claras y específicas para el tratamiento de las personas privadas de la libertad que pertenecen a la población LGBTI, que respeten lo la identidad sexual de cada individuo, ya que la sola separación masculina – femenina dentro de un centro de privación de la libertad no evita que exista discriminación, siendo necesario la adecuación de espacios y condiciones deben estar definidas con el objetivo de evitar cualquier tipo de segregación y violencia.

Respecto a las personas con discapacidad privadas de libertad que por su condición sufren violaciones sistemáticas hacia su integridad física y psicológica, la Constitución de la República reconoce su derecho y prioriza un tratamiento preferente y especializado, por lo que la atención médica o de rehabilitación deben ser ejecutados dentro de los Centros de Rehabilitación Social garantizando el derecho a su vida e integridad personal.

Desde la perspectiva intrageneracional e intergeneracional el Estado considera a una persona como adulto mayor a partir de los 65 años de edad, como parte de un grupo de atención prioritaria, de este modo y de forma intrínseca adquiere derechos por su condición, siendo necesario un trato especial y una atención diferenciada, otorgando desde medidas sustitutivas a la privación de libertad dependiendo la infracción cometida, hasta adecuando espacios en los cuales se pueda separar por edad a estas personas.

Finalmente, desde un enfoque intercultural es importante reconocer que el Estado ecuatoriano está conformado por una sociedad pluricultural, multiétnica y multilingüe, y en este marco es responsable de la valoración de las diferencias culturales dentro de los Centros de privación de Libertad y Rehabilitación Social, por lo es responsable en garantizar los derechos humanos sin discriminación de los pueblos indígenas, afrodescendientes y de minorías.

Pertinencia Territorial

Montañez define a la territorialidad como “el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un estado o un bloque de estados” (Montañez, 1997, p 198).

Desde la perspectiva geográfica, la territorialidad se define como la acción de significar un lugar y proteger, ratificar, defender, marcar, generar y alterar el territorio mediante hábitos, ritos, costumbres, prácticas y usos por un sujeto individual o colectivo. (Valbuena, 2010). Con base en lo mencionado, la territorialidad del Estado es una forma de producción espacio social; que no se limita a una división político-administrativa sino que se produce a través de múltiples formas de acción pública en los diversos ámbitos sociales, normativos o materiales (Carrión, 2019).

Desde la perspectiva de territorialidad en el Sistema de Rehabilitación Social, el Estado debe aplicar medidas estructurales y tomar decisiones en función de un estudio pormenorizado de las condiciones de la zona geográfica; así como de la jurisdicción de las áreas con mayor índice de conflictividad en temas de seguridad y actividad delictiva. Finalmente, desde este enfoque, los Centros de Privación de Libertad deben adecuarse en relación a los diferentes tipos de necesidades y problemas sociales que existen en las regiones costa, sierra, amazonia e insular, debido a que cada una de ellas presentan características especiales y diferentes.

5. Articulación de la Estrategia con la planificación nacional

(Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, Agenda 2030/ODS y con otros instrumentos de planificación).

6. Diagnóstico situacional

El sistema penitenciario en el Ecuador se conforma de 53 Centros de Privación de Libertad (CPL) ¹⁸ para personas adultas en 37 infraestructuras a nivel nacional. ¹⁹Además

¹⁸ Del análisis del manejo de información por parte del SNAI y la prensa, resulta interesante que siempre existe una disyuntiva del número de CPLs que existen en el Ecuador. [Actualizar ejemplos] [Insertar número de provincias]

existen 11 centros de adolescentes infractores, 7 unidades de aseguramiento transitorio, y 8 unidades zonales de desarrollo integral.²⁰ En el año 2018, el SNAI manifestó que:

La actual infraestructura del Sistema de Rehabilitación Social del Ecuador está conformada de la siguiente manera:

- 53 Centros de Rehabilitación Social (CRS) con capacidad para 28.554 personas privadas de la libertad con 213 aulas.
- 11 Centros de Adolescentes Infractores (CAI) con capacidad para 630 adolescentes.
- 4.000 Dispositivos de vigilancia electrónica de los cuales 3.000 corresponden a las tobilleras para cumplimiento de medidas y 1.000 radio base para arresto domiciliario y protección a víctimas

Lamentablemente la gran mayoría de estos centros no cuenta con mantenimiento y adecuaciones constantes de infraestructura que permita la implementación del Modelo de atención Integral a PPL.²¹

En materia de presupuesto, ha existido una reducción considerable en los últimos años. Mientras que en el 2012 la asignación presupuestaria superaba los 109 millones de dólares, en el 2021 se redujo a 99 millones. Sin embargo, en el 2011 la población penitenciaria bordeaba las 18 mil personas mientras que en el 2021 llegó a 39 mil.²² Tal como lo manifestó el entonces Director del SNAI, Edmundo Moncayo, en el mes de julio de 2021:

Este año se destinó, para el Sistema, 99,5 millones de dólares. De ese monto, 41 millones es para alimentación, 4 millones para remuneraciones, 5 millones para servicios básicos, 1 millón para mantenimiento de los vehículos que se utilizan para trasladar a las PPL; además, se pagan seguros, se compran suministros y está previsto capacitar a los agentes de seguridad y vigilancia penitenciaria que

Comentado [G1]: Existe solo el numérico de dispositivos, es preciso hacer un análisis de los que realmente funcionan. Así como también a quienes se deben colocar para priorizar porque al estar siempre dañados, cualquier persona que va a solicitar se le coloque le dicen que no hay dispositivos. Priorizar la colocación de acuerdo a la disponibilidad sería bueno

19 SNAI, Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional, Quito, Noviembre de 2019, disponible en <https://bit.ly/3k1DVQS>, (de aquí en adelante “Transformación”), p. 50: “Cabe indicar que existen 37 infraestructuras, pero 53 servicios que se brindan en territorio. Es decir, que en una infraestructura se puede brindar más de un servicio”

20 Boletín N° 026 SNAI-UCS, Quito, 9 de julio de 2021, “Director del SNAI expuso la situación del sistema Nacional de Rehabilitación Social,” <https://bit.ly/3zlk22F>

21 Transformación, p. 37

22 Plan V, Nuevas cifras revelan la fuerte crisis carcelaria en Ecuador, 30 de noviembre del 2020.

<https://bit.ly/3seVGje>. De acuerdo a Plan V la población carcelaria sumó 38.804 personas en noviembre de 2020. De acuerdo a las autoridades del SNAI, la autogestión y donaciones cumplieron un rol fundamental en solventar los problemas de presupuesto de la crisis penitenciaria: “Se considera importante manifestar, que muchas de las necesidades generadas en la época de pandemia en los Centros a nivel nacional fueron mitigadas gracias a las donaciones de víveres, insumos de bioseguridad y aseo, efectuadas por parte de agentes externos (instituciones públicas, privadas, ONG, entre otras); mismos que ascienden a un monto referencial de USD 340 mil aproximadamente (precios referenciales del mercado).” SNAI, Rendición de Cuentas <https://bit.ly/3xMO3S8>, p. 65.

ingresarán este año. En cuanto al presupuesto, recordó que en 2011 fue 109,5 millones de dólares con una población penitenciaria de 18.704 PPL. Entre 2014 y 2015, superó los 150 millones y las PPL llegaban a 27.000. Desde 2016 la reducción se agudizó, mientras la población carcelaria supera las 39.000 personas.²³

De acuerdo con el SNAI, un porcentaje elevado de personas se encuentran privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas (27,48%), como lo establece el cuadro a continuación:

Grupo homologado de infracción	Hombre	Mujer	Total PPL	Porcentaje
Delitos relacionados con drogas	9.145	1.379	10.524	27,48%
Delitos contra la propiedad	9.605	452	10.057	26,27%
Delitos contra la integridad sexual y reproductiva	6.252	41	6.293	16,44%
Delitos contra la inviolabilidad de la vida	4.949	227	5.176	13,52%
Asociación ilícita y delincuencia organizada	1.428	205	1.633	4,26%
Otros grupos de delitos, contravenciones y apremio de alimentos	4.364	243	4.607	12,03%
TOTAL	35.743	2.547	38.290	100%

Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad
Fecha de corte: 24 de febrero del 2021



Fuente: Dirección de Planificación – Unidad de Estadística

Fecha: 30 de octubre del 2019

Asimismo, respecto de la clasificación entre personas privadas de la libertad, 61% contaron con una sentencia mientras que el 36% son personas procesadas sin sentencia (en prisión preventiva), como lo establecen los cuadros a continuación:

²³ Boletín N° 026 SNAI-UCS, Quito, 9 de julio de 2021, “Director del SNAI expuso la situación del sistema Nacional de Rehabilitación Social,” <https://bit.ly/3zlk22F>



Fuente: Dirección de Planificación – Unidad de Estadística
Fecha: 30 de octubre del 2019

Cuadro elaborado por el SNAI (2019)²⁴



Fuente: Dirección de Planificación – Unidad de Estadística
Fecha: 30 de octubre del 2019

Cuadro elaborado por el SNAI (2019)²⁵

24 Transformación, p. 32

25 Transformación, p. 32



Figura 1. Situación actual de las personas privadas de libertad en Ecuador hasta mayo 2019

Fuente: Registros administrativos de los centros de privación de libertad. Ministerio de interior

Cuadro elaborado por Intriago y Arrias (2019)²⁶

En marzo del 2021, información oficial establecía que “el 58% de las PPL tiene sentencia y el 42% está en proceso; la mayoría, esto es, el 27%, está detenida por delitos relacionados con drogas (10.592); el 26%, por delitos contra la propiedad (10.031); el 16%, por delitos contra la integridad sexual (6.177); el 13%, delitos contra la inviolabilidad de la vida (5.228); y el 4%, por asociación ilícita y delincuencia organizada (1.734).²⁷ También se estableció que “el 92% de las personas tiene nacionalidad ecuatoriana; el 5%, colombiana; el 2%, venezolana; y el 1%, de otras nacionalidades.”²⁸

Es necesario contextualizar estas cifras en el contexto de lo que el mismo SNAI ha manifestado respecto de las condiciones de privación de libertad en el Ecuador:

La infraestructura de los centros de privación de libertad se encuentra en muy mal estado. Los servicios básicos como agua potable, luz, alcantarillado, así como las baterías sanitarias, hidráulicas, instalaciones eléctricas, y de comunicaciones son insuficientes y presentan pésimas condiciones. Además, el sistema de corrupción que opera en el sistema penitenciaria ecuatoriana se funda en una relación personalista sostenida entre funcionarios/as e interno/as, en un contexto marcado por la sobrepoblación el hacinamiento y las malas condiciones de vida. El crecimiento de la población carcelaria durante los últimos quince años ha provocado que mantener el control dentro de las cárceles sea cada vez más difícil.²⁹

Frente a ello, el SNAI estableció en su diagnóstico del año 2019 la existencia de causas directas e indirectas de la crisis penitenciaria, como se establece a continuación:

²⁶ Intriago Muñoz, Génesis Josselyn, & Arrias Añez, Julio César de Jesús, “Hacinamiento de los centros penitenciarios del Ecuador y su incidencia en la transgresión de los derechos humanos de los reclusos.” RECIMUNDO: Revista Científica de la Investigación y el Conocimiento 4 (1): 13–23, 2020, p. 19.

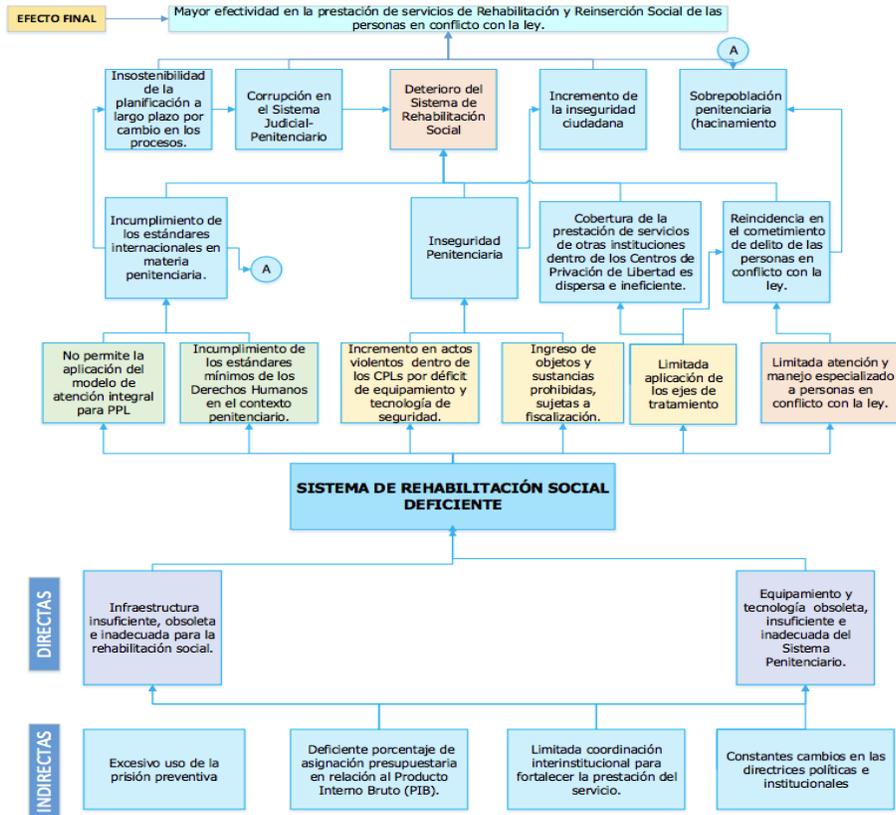
²⁷ El Universo, “En Trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador,” 19 de marzo de 2021

²⁸ El Universo, “En Trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador,” 19 de marzo de 2021

²⁹ SNAI, Transformación, p. 25

Comentado [G2]: Veo que dentro de las causas directas no se establecen las que se fundamentan en la atención a PERSONAS, es decir no hay causas que manifiesten el verdadero sentido de la rehabilitación que entendería debería ser el restaurativo personal y social y en los efectos se manifiestan problemas y conflictos que tienen que ver precisamente con ese aspecto, no se puede pensar en que no deben haber efectos sobre los que no se ha trabajado. Hay que ponerle mayor énfasis en la aplicación del modelo. También entiendo que es un análisis realizado por el SnaI, sin embargo habría que considerarlo.

Gráfico No. 30.- Árbol de problemas



Cuadro elaborado por el SNAI (2019)

En comparación con estas cifras, en el mes de octubre de 2021, el SNAI remitió información a la Secretaría de Derechos Humanos y manifestó que la población penitenciaria del Ecuador asciende a 37.533 personas de las cuales 2.437 son mujeres y 35.096 son hombres.³⁰ En la Segunda reunión de la Mesa Técnica (noviembre, 2021) para la construcción de la política pública de rehabilitación social, representantes del SNAI manifestaron que existe insuficiencia de datos, señalaron entre otras cosas, por la diferencia existente entre la información que dispone el SNAI y otras carteras del Estado, así como por la diversidad de metodologías de registro de información que tienen las instituciones, limitaciones de acceso a información que plantea cada institución dentro de

³⁰ SNAI, Transformación, p. 32

su plan de uso y manejo de información. Consideran primordial “transparentar la información,” cotejándola con estándares internacionales; además se mencionó que se debe calcular tasa de hacinamiento por espacio y no por cama.³¹

A. Mapeo de Actores: Datos disponibles y Análisis de Políticas Públicas

Problemas en la Generación de Datos del Sistema Penitenciario

En primer lugar, previo al mapeo de la gestión de actores clave, es importante establecer que existe un problema grave en el manejo en el sistema de generación de datos sobre la situación del sistema penitenciario. El SNAI manifiesta que el manejo de los datos es caótico. Un estudio profundo del manejo de datos llevado a cabo por el Centro de Etnografía Interdisciplinaria Kaleidos,³² identifica los nudos críticos en el uso y el Sistema de Gestión Penitenciaria (SGP), y manifiesta que personal del SNAI no lo utilizan porque no responde a la realidad del dinamismo de la generación de datos de los Centros de Privación de Libertad. Entre las ideas principales de este diagnóstico y otras fuentes respecto de la producción de datos se destacan las siguientes ideas:

- Intercambio de datos es ineficiente, burocrático y no refleja la situación de cumplimiento de derechos
- El sistema de gestión penitenciaria (SGP) está en desuso debido a que no responde a las necesidades estadísticas de los centros y porque las personas encargadas de subir información no lo hacen (entre otras razones por falta de conocimientos, tiempo).
- Se indica que el sistema de gestión penitenciaria (SGP) está siendo corregido, pero falta información sobre el modelo de manejo de la información.
- El sistema debería reportar una “progresión en la rehabilitación” de acuerdo a lo que establece el Código Orgánico Integral Penal, pero dado las condiciones del sistema de datos no se puede realmente establecer la progresión de la población penitenciaria, lo cual limita su acceso y trámite de beneficios penitenciarios.
- La información que se incorpora en la siguiente sección demuestra además que las instituciones involucradas, en general, en su propio ámbito de generación de datos, no priorizan los datos para determinar las necesidades por ejemplo de salud de las personas privadas de la libertad sino que se priorizan datos para alimentar los indicadores de gestión de las instituciones

Comentado [G3]: El SGP es un sistema que no tiene continuidad ni al interior del SNAI por ejemplo los datos de los centros de rehabilitación (que no son llenados), se quedan en el centro y no trasciende a las unidades de reinserción, por eso hay que volver a solicitarlos para los beneficios de ley y se vuelve un escenario de corrupción. No sirve para ver la progresión en el proceso de rehabilitación. Hay que pensar en espacios que pueden almacenar procesar y gestionar la información, anteriormente se hacía a través del Instituto de Criminología de la Universidad Central del Ecuador: el instituto recibía la información, llenaba las fichas, mantenía un registro y sabía exactamente de quien se trata porque tenía conocimiento de perfiles criminológicos, derecho, etc. Ahora el Instituto no sabe que hacer, sería una buena oportunidad para que se retome un espacio externo, calificado y con proyección pero fuera del SnaI.

31 Fuente: “Memoria de la Segunda reunión Mesa Técnica para la construcción de la política pública de rehabilitación - Presentación de diagnóstico de la situación carcelaria por parte del SNAI 08-nov-2021 /15:00”

32 Centro de Etnografía Interdisciplinaria Kaleidos, Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador, Octubre de 2021, segunda parte.

(que son medidos en base a resultados) conforme a las políticas nacionales de planificación.

Mapeo de la Gestión de Actores Clave

En los siguientes párrafos se procede a analizar la información enviada por actores clave del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, quienes compartieron información respecto de sus competencias con la Secretaría de Derechos Humanos como resultado de los compromisos acordados durante las reuniones de la Mesa Técnica para la construcción de la política pública de rehabilitación social.

Secretaría Nacional de Planificación (SNP)

En primer lugar, la Secretaría Nacional de Planificación³³ remitió los lineamientos básicos para la elaboración de una política pública sectorial y estableció el proceso de planificación está sustentado en un modelo de gestión basado en “objetivos, indicadores y metas, y lineamientos de acción.” Sobre la base de estos elementos, la gestación de una nueva política de rehabilitación social incluye instrumentos de planificación y supone la creación de un modelo de gestión que delinee cómo se aplicará la política: las acciones, el costo y el tiempo. De acuerdo con la Secretaría de Planificación, la institución que formula la política es la encargada de ayudar a implementar y dar seguimiento y evaluación a la ejecución de esta por temporalidad, trimestral, semestral o anual. En este sentido, la Secretaría de Planificación establece que su apoyo es netamente metodológico en el proceso de formulación de la política.

Respecto del componente de “seguridad,” se afirma que previamente “se trabajó fuertemente con el SNAI en temas de rehabilitación social” y lo importante que es establecer la relación de la política de rehabilitación con la política seguridad, a nivel de planificación institucional.

Tomando en cuenta que el modelo de planificación está basado en un modelo de gestión basado en “objetivos, indicadores y metas, y lineamientos de acción” llama la atención que la Secretaría Nacional de Planificación no establezca lineamientos para una emergencia como la derivada por las masacres carcelarias en la articulación de la Política Pública. La elaboración de esta política es distinta a una situación en condiciones de normalidad y los lineamientos del proceso y el apoyo técnico deberían responder a las necesidades específicas de las instituciones de generar un proceso de planificación en una situación extraordinaria y urgente, sobre todo tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad de las personas privadas de la libertad que se encuentran en lugares donde se han dado las masacres más violentas. Deberían aplicarse lineamientos de planificación extraordinarios en una situación de la crisis humanitaria que ha resultado de las masacres carcelarias.

³³ Información enviada a por la Secretaría Nacional de Planificación a través del Oficio Nro. SNP-SP-DPYPP-2021-0089-O, Quito, D.M., 16 de noviembre de 2021 y registrada en el documento “Memoria, Reunión Bilateral levantamiento de información, Secretaría Nacional de Planificación, 15/11/2021”

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI)³⁴

El SNAI compartió un diagnóstico³⁵ que incluye cifras específicas sobre la población penitenciaria en cada centro además de identificar la tasa de hacinamiento por centro, la presencia de ejes de tratamiento y los recursos disponibles. Sin embargo, en concordancia con lo que se estableció respecto de la situación de los datos del sistema penitenciario manifiesta puntualmente problemas en el levantamiento de información estadística. En línea con lo citado, el SNAI hace referencia además a problemas en la coordinación con otros actores y cita como ejemplo, el desfase de [información] con [MINEDUC] y con [MSP].

Además, dentro de sus competencias en el establecimiento de ejes de rehabilitación, establece que cada CPL dispone de promotores para cada eje de rehabilitación, sin embargo, se necesita mejorar la coordinación con cada cartera de estado de acuerdo con competencias. En este sentido, manifiestan la necesidad de actualizar información en cada centro sobre la situación de cada eje.

Respecto a la infraestructura, el SNAI manifiesta que, en los Centros de Privación de Libertad, sobre todo en las regionales, el Ministerio de Inclusión Económica y Social construyó áreas y espacios exclusivos dirigidos a los niños; que, con el tiempo, han sido usadas para otros fines. Por otro lado, manifiestan que las personas privadas de libertad que presentan alguna discapacidad gozan de una infraestructura especial ubicándoseles en la primera planta.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)

El MIES no presenta datos de diagnóstico en el ámbito de sus competencias relativos a los derechos de las personas privadas de la libertad, pero remite una nómina de 46 niños y niñas que viven en centros de privación de libertad. La información enviada por el MIES refleja compromisos en las siguientes áreas:³⁶

- Derivación de casos de situación de riesgo de hijos e hijas de PPL
- Capacitación personal SNAI incluidos trabajadores sociales
- Plan para prevención de embarazos de NNA para articular acciones de beneficio a las familias de PPL
- Identificar hombres privados de la libertad por femicidio para articular beneficios a las víctimas y sus hijos
- Registro social para ejecutar en CPLs.

³⁴ Información obtenida del documento “Memoria Reunión Bilateral levantamiento información 11 no v 21 con SNAI-SDH.”

³⁵ No se incluyen los gráficos por ser un documento bastante extenso, por lo cual se recomienda incorporar como documento adjunto.

³⁶ Información recogida de Oficio Nro. MIES-SPE-2021-0216-O, Memoria de Reunión de capacitación del Ministerio de Inclusión Económica y Social a equipo técnico de la Dirección de Diagnóstico y Desarrollo Integral del SNAI, Ayuda memoria, 20 de septiembre de 2021.

Comentado [G4]: El MINEDUC no maneja información sino la que le proporciona el SNAI y en función del eje educativo y sin ninguna incidencia real en el proceso de rehabilitación. Existen muchos nudos críticos en el eje de educación y que básicamente tiene que ver con la poca autonomía que tiene en su labor. Además de la gran necesidad de preparar docentes para ese tipo de población pues la representación social hace que consideren el espacio como tortura.

Comentado [G5]: El MINEDUC está totalmente subsumido a lo que el SNAI plantea, por ejemplo el tienen espacio de aulas para dar clases pero no las usan como tal porque son empleados en otras cosas, no tienen continuidad en el trabajo porque por los continuos cambios de los PPLs a otros CPLs (por seguridad) de manera inconsulta no tienen ninguna pero ninguna voz ni voto en nada. No hay ninguna motivación para el estudio, lo hacen porque eso les va a generar un beneficio a la hora de obtener la pre libertad o el semiabierto, hay una consultoría que precisamente trabajó (para la Dirección de inclusión de poblaciones vulnerables del MINEDUC) sobre el perfil de ingreso de los estudiantes a los centros educativos de los CPL en el 2021 donde ya se dice que es necesario deslindar el eje de educación del beneficio penitenciario. Finalmente salen quienes no deben salir.

Comentado [G6]: Lamentablemente no hay política de articulación, con el MSP por ejemplo el tema de drogas o seguimiento de atención psicológica a los PPLs es todo un tema, el semiabierto por ejemplo son los PPLs lo que deben acudir a sacar cita, cambian a los profesionales cada momento, no hay continuidad, los PPLs están cansados de esa situación, terminan “comprando” los certificados médicos.

Adicionalmente, el MIES identifica la problemática de la política pública respecto de los hijos de las personas privadas de la libertad:

- Falta de entrega de alimentación a los hijos e hijas de las PPL que residen en los centros.
- No se da seguimiento a la situación de los dependientes de las PPL, por lo cual existe incertidumbre respecto al cuidado, acceso a salud, educación y otros aspectos que pueden devenir en vulneración de derechos personas que son parte de los grupos de atención prioritaria.

En materia relacionada con personas adultas mayores privadas de la libertad, MIES, articula con SNAI para la actualización de los protocolos para la rehabilitación social en CPL y CRS.

Además, para el fortalecimiento de las redes de soporte familiar comunitario en el cuidado integral de la persona adulta mayor en reinserción social, se encuentra implementando el proceso de formación a familiares de personas adultas mayores que voluntariamente deseen incluirse en el proceso que está destinado a la prevención de violencias, cuidado domiciliar y buen trato.

Por otro lado, para la adecuada y oportuna atención a hijos de personas privadas de la libertad es necesario contar con una base de datos fuerte que permita identificar y dar el seguimiento e intervención integral a esta población.

Ministerio de Educación (MINEDUC)37

El Ministerio de Educación presenta datos de escolaridad y por lo tanto hace una correlación entre la prestación del servicio y la necesidad de ofrecer servicios de educación específicos. Según datos proporcionados en el informe del Organismo Técnico de mayo de 2021, 20.695 de 38.000 personas privadas de libertad no han completado el bachillerato. De 20.695 PPL que no han concluido con el bachillerato, al momento atienden sólo a 7135 PPL.

Señalan además que “la información/datos que presenta el SNAI en su diagnóstico no concuerda con la información que dispone el Ministerio de Educación. Ej. Docentes en el sistema penitenciario: 266 docentes (dato del MINEDUC), 325 docentes (dato del SNAI).” Resaltan que la corrupción limita el acceso a educación. “Agentes penitenciarios cobran el paso de PPL a aulas de clase.”

37 Información recogida de Oficio Nro. MINEDUC-SEEI-2021-00350-OF y Memoria Reunión Bilateral para el levantamiento de información Ministerio de Educación, MINEDUC 09-nov-2021 /9:00.

Comentado [G7]: Comentario anterior no hay seguimiento de nada ni de salud, ni de educación ni de nada. Falta de personal pero sobre todo de visión y por supuesto de política.

Comentado [G8]: Comentario anterior respecto a la poca presencia del MINEDUC en los centros de privación, la falta de motivación para la educación y los roles que no se encuentran definidos entre estos actores, por ejemplo el SNAI dice que es el MINEDUC en que debe ejecutar el eje educación, sin embargo es una educación formal igual a la que se imparte en cualquier escuela o colegio externo incluso en los materiales que solicita, pero no es posible eso. Además de que no debe ser el reemplazo de lo que el eje de educación en los CPL debe realizarse, porque una cosa es la educación formal y otra es la educación para la rehabilitación.

Comentado [G9]: No son solo los agentes penitenciarios, por el vaciamiento del Estado en los CPL no solo los agentes cobran sino los mismos PPLs que tienen extorcionada a la gente adentro, a vista de agentes y personal. Hay aulas que no se usan para esos fines. No hay personal que trabaje en los procesos de salidas de los pabellones o agentes de seguridad que cuiden el sector. Por ejemplo para salir a las clases dicen sus nombres y nada más nadie comprueba si son las personas de los nombres que se dicen, salen para hacer otras cosas y no van a las aulas. En algunos centros se han organizado los mismos PPLs para hacerse algún distintivo como una forma interna entre ellos de reconocerse para salir, sin embargo salen muchos sin distintivo y con anuencia de personal administrativo y guardias.

El Ministerio de Educación si elabora un diagnóstico de la situación de los problemas de las PPL en el acceso al Derecho a la Educación y establece los siguientes nudos críticos en el acceso a la educación:

- Falta de garantías de seguridad de los docentes
- Problemas de Infraestructura, existe un déficit de 111 espacios educativos
- Falta de material educativo
- Asistencia en el aula
- Implementación de Bachillerato Técnico
- No se cuenta con Sistema de Información
- Requieren más docentes capacitados
- Se necesita más presupuesto.

Comentado [G10]: Diferenciar los CPL grandes donde el espacio esta sub utilizado de los centros pequeños donde tienen que recibir clase 3 o 4 grupos en el mismo espacio físico.

Comentado [G11]: Hay que hacer una reflexión porque no solo es material sino lógica de la educación pues en material va de la mano con el contenido y la metodología. Serpia bueno una reflexión de la necesidad educativa de los CPL para adecuar contenidos y ver necesidades de material.

Comentado [G12]: Desmotivación que puede ser generada desde la construcción de un proyecto de vida que no existe ahí.

Ministerio de Trabajo (MDT)38

El Ministerio de Trabajo no presenta datos de diagnóstico. Establecen que “No existe presencia del MDT al interior de CPL. La capacitación no forma parte de sus competencias. Existen actividades laborales dentro de CPL que están a cargo del SNAI.”

Manifiestan que en el marco de sus competencias (emitir normativa secundaria), el MDT emitió el Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0004, de 22 de mayo de 2015, mediante el cual se expidió el Reglamento que Regula la Relación Especial de Trabajo en Relación de Dependencia de las Personas que se Encuentren Cumplimiento una Pena Privativa de Libertad.

Manifiestan también que en el 2016, entre la Junta Nacional de Defensa del Artesano y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, con el aval del Ministerio de Trabajo, se suscribió un convenio a través del cual se tituló a 85 personas privadas de libertad, certificándolos como artesanos en las ramas de metalmecánica, ebanistería, zapatería, corte y confección a nivel nacional. No se identifican datos de seguimiento a este componente.

En este sentido es importante mencionar que como parte de las acciones de capacitación dirigidas a la población privada de libertad por parte del Ministerio del Trabajo, a continuación se detalla la información correspondiente a talleres que abordan las temáticas relacionadas a habilidades blandas, acceso y sostenibilidad en el ámbito laboral ejecutadas en el periodo 2016 - 2019.

Población atendida en el año 2016, según género

AÑO 2016

38 Información recopilada de documentos remitidos por el ministerio y Memorando Nro. MDT-DAGP-2021-0244-M y Memoria Reunión Bilateral levantamiento de información Ministerio del Trabajo10-nov-21/9:00.

NOMBRE DEL TALLER	CIUDAD	GÉNERO	
		MASCULINO	FEMENINO
HABILIDADES BLANDAS	MANABÍ	60	0
ACCESO Y SOSTENIBILIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL	AZUAY	37	0
SENSIBILIZACIÓN EN PUEBLOS Y NACIONALIDADES	MANABÍ	9	0
TOTAL		106	0

Población atendida en el año 2017, según género

AÑO 2017			
NOMBRE DEL TALLER	PROVINCIA	GÉNERO	
		MASCULINO	FEMENINO
ACCESO Y SOSTENIBILIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL	CHIMBORAZO	0	32
TOTAL		0	32

Población atendida en el año 2018, según género

AÑO 2018			
NOMBRE DEL TALLER	PROVINCIA	GÉNERO	
		MASCULINO	FEMENINO
ACCESO Y SOSTENIBILIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL	COTOPAXI	0	23
TOTAL		0	23

Población atendida año 2019, según género y edad

AÑO 2019			
----------	--	--	--

NOMBRE DEL TALLER	PROVINCIA	Nro. BENEFICIARIOS	GÉNERO		EDAD			
			MASCULINO	FEMENINO	18 - 29	30 - 50	51 - EN ADELANTE	NO SE REGISTRA EDAD
ORIENTACIÓN LABORAL Y BÚSQUEDA DE EMPLEO/GENERACIÓN DE IDEAS DE NEGOCIO	PICHINCHA	91	72	19	22	45	24	0
ACCESO Y SOSTENIBILIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL	PICHINCHA	434	330	104	134	224	60	16
TOTAL		525	402	123	156	269	84	16

Población atendida año 2019, según discapacidad y auto identificación étnica

AÑO 2019											
NOMBRE DEL TALLER	PROVINCIA	Nro. BENEFICIARIOS	DISCAPACIDAD		AUTO IDENTIFICACIÓN ÉTNICA						
			Si	No	MESTIZA	INDÍGENA	AFROECUATORIANA	MONTUBIA	BLANCO	NO REGISTRA	
ORIENTACIÓN LABORAL Y BÚSQUEDA DE EMPLEO/GENERACIÓN DE IDEAS DE NEGOCIO	PICHINCHA	91	10	81	0	0	0	0	0	0	91
ACCESO Y SOSTENIBILIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL	PICHINCHA	434	6	428	214	12	19	6	17	17	166
TOTAL		525	16	509	214	12	19	6	17	17	257

Comentado [G13]: En Pichincha hay que desglosar este dato porque no corresponde a CPL sino a personas pre liberadas y con semibierto que como tareas de reemplazo de las firmas por época de pandemia, realizan tareas virtuales en las que estos cursos estuvieron como obligatorios. Entonces no hay una capacitación adecuada ni orientación. Un elemento importante es el hecho de la normativa de ni recibir ningún tipo de remuneración por el trabajo que realizan, de ahí que la desmotivación para hacer cualquier trabajo es notoria.

En relación a la ejecución de actividades orientadas a fortalecer la empleabilidad, el Ministerio del Trabajo ejecuta las Estrategias “Fortalece Empleo” y “Emprende EC”, con el objetivo de brindar herramientas a la ciudadanía para acceder a una oportunidad laboral o generar una idea de negocio.

Estrategia Fortalece Empleo:

Objetivo: Proponer alternativas de reincorporación al mercado de trabajo para ciudadanos que estén en búsqueda de empleo, personas que no estén vinculadas de manera formal al sector público o privado brindando 2 talleres certificados virtuales de reinserción laboral a ciudadanía Nacional y Extranjera así como personas con Discapacidad, comunidad LGBTI, Instituciones y Funcionarios Públicos, mediante la plataforma de capacitación virtual E-learning del Ministerio de Trabajo.

1. Taller Orientación Laboral y Búsqueda de Empleo, sirve para facilitar la reinserción laboral en el mercado de trabajo a la ciudadanía, indicándoles las herramientas necesarias de cómo elaborar una hoja de vida adecuada, así como presentarse a una entrevista laboral (OLBE).
2. Taller Relaciones Humanas, La Clave de la Empleabilidad, sirve para potenciar el manejo de las habilidades blandas, así como sus Relaciones Humanas (RH).

Estrategia Emprende EC:

Objetivo: proponer alternativas de reincorporación al mercado de trabajo para ciudadanos que tienen alguna idea o un emprendimiento, personas que no estén vinculadas de manera formal al sector público o privado brindando 4 talleres certificados virtuales de reinserción laboral a ciudadanía Nacional y Extranjera así como personas con Discapacidad, comunidad LGBTI, Instituciones y Funcionarios Públicos, mediante la plataforma de capacitación virtual E-learning del Ministerio de Trabajo.

1. Taller de Generación de Ideas de Negocio, sirve para cualquier emprendedor potencial que quiera empezar un negocio, pero no está seguro de cuál idea de negocio implementar (GIN).
2. Taller Introducción al Marketing Digital, sirve para aprender a utilizar recursos tecnológicos y medios digitales para desarrollar comunicaciones directas entre emprendedores y clientes. (MKD)
3. Taller Inicie su Negocio, sirve para emprendedores potenciales que tienen una idea de negocio viable e iniciar con su propia pequeña empresa, generando su Plan de Negocio.
4. Taller Legislación Laboral para Emprendedores, sirve para promover, coadyuvar y fortalecer el conocimiento de los derechos y de las obligaciones en el ámbito laboral.

Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional

Conforme se desprende del Reglamento de Capacitación Profesional (Desarrollo de Competencias Laborales) y Certificación de Personas del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional y en consideración de la autonomía que tiene cada institución, se sugiere agregar otro subtítulo que haga alusión al SECAP como entidad responsable de realizar las certificaciones por competencias laborales.

Ministerio del Deporte (MD)39

El Ministerio no presenta datos de diagnóstico de la situación de acceso al derecho al deporte y derechos conexos (salud por ejemplo), solamente presenta información de servicios prestados y compromisos asumidos en función de las reuniones mantenidas con la Secretaría que incluyen:

Mediante Registro Oficial N° 482 de fecha 12 de julio de 2018, en el cual se aprueba el “Modelo de Gestión de Servicios Artístico Culturales para el sistema Nacional de Rehabilitación Social del Ecuador”; Artículo 2.- Aprobar el “Modelo de Gestión de Actividades Físicas Recreo-Deportivas para las Personas Privadas de la Libertad de los Centros de Privación de Libertad del Ecuador”. Anexo 2.

El Ministerio del Deporte, a través de monitores capacitados en el área, ha venido desarrollando actividades deportivas, recreativas, ejercicios funcionales; en distintos Centros de Privación de Libertad del país, con el fin de contribuir a la rehabilitación e inserción social de las personas privadas de la libertad Privadas de Libertad, beneficiando aproximadamente a 4.500 PPL mensuales por año.

En el año 2019, se entregó de 9 kits deportivos recreativos y se instalaron 25 estaciones de calistenia en los Centros de Privación de Libertad, con el contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas privadas de la libertad a través de la actividad física y recreación.

En relación con nudos críticos de la gestión se hace referencia a que:

- a. Problemas de presupuesto.
- b. Problemas de seguridad de los **Instructores**.

Ministerio de Salud Pública (MSP)40

39 Información recopilada de documentos remitidos por el ministerio Memoria Primera Reunión Bilateral levantamiento de información Ministerio de Deporte 11/11/2021.

40 Información recopilada de los documentos enviados por el ministerio y de la Memoria de la Reunión Bilateral levantamiento de información Ministerio de Salud Pública 09-nov-21/15:00.

Comentado [G14]: Los instructores son más bien estudiantes del Instituto Superior de Fútbol que hacen sus prácticas de vinculación con la comunidad y que tienen convenio con el ministerio del deporte. Debería decirse además que otro de los nudos críticos es el uso de los espacios deportivos que se encuentran subutilizados por el mismo problema que educación, no hay personal de custodia, no hay programación deportiva ni artística que tenga como ejes un lógica de rehabilitación sino como un mecanismo ocupacional sin mayor trascendencia.

El Ministerio de Salud Pública presenta cifras sobre los servicios que se prestan en los CPL⁴¹ y manifiesta que se requiere modificar el Acuerdo Ministerial para redefinir las obligaciones y responsabilidades en la relación: SNAI- Ministerio de Salud Pública.

Respecto de la problemática en el sector salud, identifican lo siguiente:

- Falta de atención psicológica: por cada 1500 a 2000 PPL se asigna un médico y un psicólogo.
- Necesidad en Infraestructura y Equipamiento
- Se requiere contar con áreas físicas que permitan brindar la atención, conforme la normativa legal vigente.
- No existen suficientes garantías, de acuerdo al MSP han existido situaciones de afectaciones directas al personal de salud en los CPL y en general situaciones que ponen en riesgo al personal de salud pese a las continuas solicitudes de seguridad hacia el SNAI.

En este sentido, otras fuentes señalan problemas como pacientes que requieren tratamientos continuos no reciben atención médica y medicación ininterrumpida y que la salud del personal del SNAI y del personal del MSP que trabajan en los CPL están deteriorados

Ministerio de Cultura y patrimonio (MCYP)⁴²

El Ministerio de Cultura y Patrimonio informa que se han desarrollado actividades de acceso y disfrute al arte y la cultura a través de líneas de fomento a proyectos artístico-culturales realizados en los Centros de Privación de Libertad (CPL). Estos proyectos se ejecutan a través de artistas y gestores culturales financiados por el Instituto de Fomento a la Creatividad e Innovación, adscrito esta cartera de Estado. También han realizado actividades de mediación lectora en los referidos lugares.

Es preciso continuar con dicho trabajo, además de generar las condiciones necesarias para llegar a todos los centros existentes en el territorio nacional. Sin embargo, las limitaciones son de carácter presupuestario y de capacidad territorial instalada, adicionalmente tienen relación con los ámbitos de competencia de este ministerio que, a diferencia de otras entidades que forman parte del SNRS, no cuenta con una estructura orgánica de gestión específica, ni con servidores públicos permanentes en los mencionados espacios.

⁴¹ Se recomienda incorporar como anexo.

⁴² Información recopilada de la Memoria de la Reunión Bilateral levantamiento de información Ministerio de Cultura y Patrimonio, MCYP 10-nov-21/15:00

Comentado [G15]: Este es un problema verdadero.

Comentado [G16]: Tanto el personal de salud como el personal de educación y me atrevería a decir que de otras áreas, parten del criterio que ser enviados a los CPL es un castigo, esto está ligado al imaginario social de lo que son las cárceles, en las diferentes entidades intersectoriales de la institucionalidad, sería preferible iniciar una normativa que les permita a través de una capacitación específica, ir a los que en realidad quieren ir, para que no sea una cosa impuesta por lo tanto un nuevo espacio para ejercicio de poder y por tanto de reproducción del mismo esquema de siempre, los profesionales van con la lógica de ser más importante o mejores y los PPLs con la idea de dañarlos en cualquier momento por no recibir el trato digno que merecen.

Respecto de su intervención en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, este ministerio señala que:

- En 2018 se planteó, junto al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), un modelo de atención en el eje cultura con enfoque preventivo. Sin embargo, debido a la ola de violencia en los CPL, actualmente trabaja en un modelo de atención integral.
- Se requiere de un marco legal que permita intervenir dentro de los CPL. Así mismo, se considera que existe una capacidad instalada (espacios para actividades culturales) reducida y que requieren de inversión por parte de SNAI para su mejoramiento.
- Se considera relevante contar con una línea de fomento permanente, misma que permita lograr una atención e incidencia en todos los CPL de forma sistemática.
- Se prevé una repotenciación de las bibliotecas existentes los CPL

Análisis desde el Enfoque basado en Derechos Humanos

Los elementos clave del Enfoque basado de Derechos Humanos incluyen: a) identificar a titulares de derechos y a que específicamente tienen derecho, b) identificar a los titulares de deberes y las obligaciones y deberes que les incumben, y c) fortalecer las capacidades de ambos. Estos tres elementos se enmarcan en los principios y normas contenidos en los tratados y normas internacionales de derechos humanos.

Este Diagnóstico integra un enfoque basado en Derechos Humanos que se centra en identificar las desigualdades y en corregir las prácticas discriminatorias en perjuicio de las personas privadas de la libertad. En este sentido, el análisis parte de que la privación de la libertad (cautelar o punitiva) es en sí misma una condición que pone a las personas privadas de la libertad en una situación de desigualdad frente al poder del Estado, pues es éste es garante absoluto de sus derechos. Dado que las personas privadas de la libertad se encuentran bajo una custodia de las autoridades penitenciarias, quienes regulan el ejercicio de sus derechos y obligaciones, su vulnerabilidad consiste en que el acceso a sus derechos humanos depende de la gestión, presupuesto y administración eficiente del Estado. En el caso del hacinamiento, por ejemplo, al ser un resultado directo de la mala administración de las cárceles, el Estado es directamente responsable de las condiciones inhumanas de privación de la libertad y, por lo tanto, de la afectación grave a derechos humanos como la integridad personal, la salud, la privacidad, entre otros.

El Enfoque basado en Derechos toma en consideración además que la situación de las personas privadas de la libertad se amplifica en el caso de las mujeres por las desigualdades de género, y en el caso de personas en condiciones de vulnerabilidad, quienes dependen aún más de la gestión del Estado para el ejercicio pleno de sus derechos como es el caso de las personas con discapacidad, adultos mayores, personas con enfermedades catastróficas y personas de la diversidad sexo-genérica.

Legalmente, la prisión es una medida que supone la limitación únicamente del derecho a la libertad y otros derechos conexos. Sin embargo, socialmente, el encarcelamiento es una plataforma para la estigmatización por ser un/a “delincuente” que se manifiesta en abandono, rechazo, exclusión, desacreditación de personas como titulares de derechos, violencia física y psicológica. Estas prácticas y la tolerancia a las mismas constituyen prácticas discriminatorias en contra de las personas privadas de la libertad. La estigmatización refleja un proceso de deshumanización e invisibilización de sus necesidades y posiciona la tolerancia social a este tipo de discriminación que sufren las personas privadas de la libertad al ser “merecedores” de servicios inadecuados y tratos punitivos, tanto por parte de la sociedad civil como del Estado.

El Diagnóstico con un Enfoque basado en Derechos Humanos, por lo tanto, frente a las condiciones de vulnerabilidad, estigmatización y maltrato de las personas privadas de la libertad, pone a los derechos de las personas y las obligaciones del Estado que se desprenden de éstas, al centro del análisis como elementos para tomar medidas correctivas concretas en el contexto de la crisis estructural del sistema penitenciario. Esto se traduce en analizar los datos e información sobre la crisis penitenciaria y sobre eso, a) identificar los derechos de las personas privadas de la libertad, b) identificar las obligaciones del Estado frente a esos derechos e c) identificar los principales hallazgos para fortalecer las capacidades de ambos. Este análisis es holístico en la medida en que incluye a la familia y a la comunidad, integra además el enfoque de género, como mecanismo para identificar la desigualdad de las afectaciones entre hombres, mujeres y población LGBTQ+ e integra un análisis interseccional para diagnosticar la situación de personas con condiciones especiales de vulnerabilidad.

El análisis de elementos específicos de la crisis penitenciaria en las siguientes secciones presenta una limitación respecto de la disponibilidad de los datos y la información. Si bien se ha hecho una revisión exhaustiva de toda la información pública disponible, existen varios vacíos en la información estadística. Esto refleja la importancia de promover medidas que garanticen la transparencia, la rendición de cuentas, y la disponibilidad de información para la elaboración de políticas públicas.

Derecho a la Integridad, a la Libertad y a la Vida

El hacinamiento, la violencia, y la tortura atentan contra el derecho de las personas privadas de la libertad a la integridad física, psíquica, moral y sexual⁴³ como se establece a continuación:

i. Hacinamiento

El incremento de tasa de la hacinamiento ha sido dramática en los últimos años. Por ejemplo, mientras que en el 2018 existían “38.034 personas privadas de la libertad, entre las que se encuentran 22.565 con sentencia y 14.118 que se encuentran durante un

⁴³ Convención Interamericana contra la Tortura, Art. 5.

proceso penal teniendo un hacinamiento del 36,93 %, ⁴⁴ en el año 2021, los titulares de prensa señalaban que “en trece años se triplicó la población penitenciaria en el Ecuador: de 13.125 internos en 2008 a 38.693 en febrero de 2021.” ⁴⁵

En julio del 2021, de acuerdo con el SNAI, el hacinamiento se redujo “en más del 10 %. En mayo de 2019 este era del 40.11 % y a junio de 2021 bajó a 29,79 %. La población penitenciaria en Ecuador, al primer semestre de este año, es de 39.150 personas, pese a que la capacidad instalada es para 30.165 PPL.” ⁴⁶ Asimismo, en su informe de rendición de cuentas estableció que en todos los CAI no existe hacinamiento. ⁴⁷

En marzo de 2021, se estableció que “en el país existe capacidad para 29.897 personas privadas de libertad (PPL), pero que, según los registros administrativos de los centros carcelarios, con fecha 10 de febrero, se determina que hay un hacinamiento de 8.796 personas, que corresponde a un 29,42%.” ⁴⁸

La reciente reducción en el hacinamiento, sin embargo, podría atribuirse también al incremento de infraestructura carcelaria, de acuerdo a lo establecido por el SNAI: “El hacinamiento penitenciario se ha reducido en 10.11% desde el año 2019 hasta el 2020, lo que implica haber pasado del 40.11% (40.006 PPL) al 30.20 % (38.729 PPL) de hacinamiento, con un incremento de 1.192 plazas penitenciarias en todo el periodo analizado.” ⁴⁹

Los siguientes cuadros publicados por medios de comunicación y academia también visibilizan el incremento de la población penitenciaria:

44 Intriago Muñoz, Génesis Josselyn, and Arrias Añez, Julio César de Jesús. “Hacinamiento de los centros penitenciarios del Ecuador y su incidencia en la transgresión de los derechos humanos de los reclusos.” *RECIMUNDO: Revista Científica de la Investigación y el Conocimiento* 4 (1): 13–23, 2020, p. 21

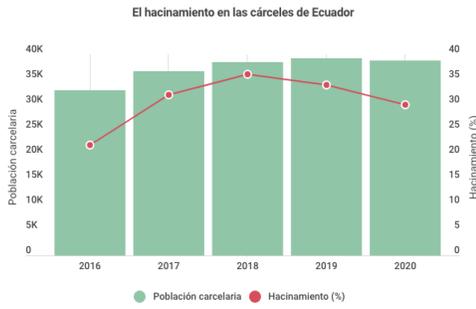
45 El Universo, “En Trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador,” 19 de marzo de 2021.

46 Boletín N° 026 SNAI-UCS, Quito, 9 de julio de 2021, “Director del SNAI expuso la situación del sistema Nacional de Rehabilitación Social,” <https://bit.ly/3z1k22F>

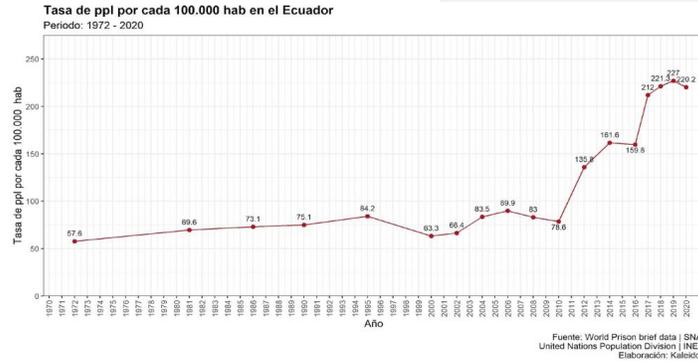
47 SNAI, Rendición de Cuentas 2020, <https://bit.ly/3xMO3S8>, p. 16.

48 El Universo, “En Trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador,” 19 de marzo de 2021.

49 SNAI, Rendición de Cuentas 2020, <https://bit.ly/3xMO3S8>, p 65.



Fuente: SNAI



La población penitenciaria crece significativamente desde el año 2000.

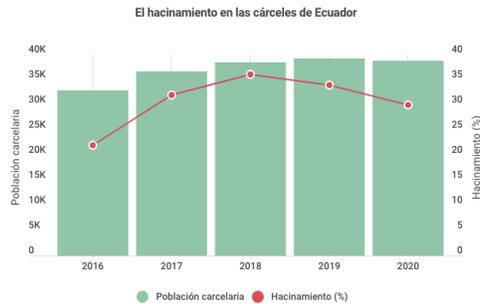
Fuente: Cuadro elaborado por Kaleidos (2021) ⁵⁰



Fuente: Cuadro publicado por Diario El Universo (2021) ⁵¹

⁵⁰ Cuadro elaborado por el Centro de Etnografía Interdisciplinaria, Kaleidos a cargo de Jorge Núñez, Sofía Carpio y Mayra Flores.

⁵¹ El Universo, “En Trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador,” 19 de marzo de 2021.



Fuente: SNAI

Fuente: Cuadro publicado por Plan V (2020)⁵²

En los siguientes cuadros el SNAI (2019) proporciona información desglosada sobre el hacinamiento carcelario en cada CPL:

Tabla No. 7 Numérico de PPL por centro

Nro.	Zona	Provincia	Nombre del Servicio	Total PPL	Capacidad Instalada Efectiva	(%) Hacinamiento	
1	ZONA 1	Carchi	CRS Mixto - Tulcán	611	454	34,58%	
2		Esmeraldas	CPPL Masculino - Esmeraldas	33	30	10,00%	
3			CRS Femenino - Esmeraldas	93	87	6,90%	
4		Imbabura	Esmeraldas	CRS Masculino - Esmeraldas	1.478	942	56,90%
5				CRS Masculino - Ibarra	670	302	121,85%
6			Sucumbios	CPPL Mixto - Sucumbios	396	239	65,69%
7		CRS Masculino - Sucumbios		508	406	25,12%	
8	ZONA 2	Napo	CPPL Mixto - Archidona	24	18	33,33%	
9			CRS Mixto - Archidona	360	233	54,51%	
10	ZONA 3	Chimborazo	CPPL Mixto - Alausi	2	10	0,00%	
11			CPPL Mixto - Riobamba	57	100	0,00%	
12			CRS Mixto - Alausi	73	70	4,29%	
13			CRS Mixto - Riobamba	484	319	51,72%	
14		Cotopaxi	CPPL Rscn Mixto - Cotopaxi	125	292	0,00%	
15			CRS Rscn Mixto - Cotopaxi	5.474	4.530	20,84%	
16		Pastaza	CPPL Mixto - Puyo	88	55	60,00%	
17	ZONA 4	Tungurahua	CPPL Mixto - Ambato	55	48	14,58%	
18			CRS Mixto - Ambato	648	355	82,54%	
19		Manabí	CPPL Masculino - Bahía	15	21	0,00%	
20			CPPL Masculino - Jipijapa	15	20	0,00%	
21			CPPL Mixto - Portoviejo	118	30	293,33%	
22			CRS Femenino - Portoviejo	110	72	52,78%	
23	CRS Masculino - Bahía	404	223	81,17%			

⁵² Plan V, Nuevas cifras revelan la fuerte crisis carcelaria en Ecuador, 30 de noviembre del 2020

<https://bit.ly/3seVGje>

Nro.	Zona	Provincia	Nombre del Servicio	Total PPL	Capacidad Instalada Efectiva	(%) Hacinamiento	
24			CRS Masculino - El Rodeo	1.617	1.970	0,00%	
25			CRS Masculino - Jipijapa	325	116	180,17%	
26			Santo Domingo	CPPL Mixto - Santo Domingo	50	30	66,67%
27				CRS Mixto - Santo Domingo	1.707	932	83,15%
28	ZONA 5	Bolívar	CPPL Masculino - Guaranda	23	10	130,00%	
29			CRS Mixto - Guaranda	209	144	45,14%	
30		Los Ríos	CPPL Masculino - Babahoyo	14	14	0,00%	
31			CPPL Masculino - Quevedo	37	26	42,31%	
32			CRS Masculino - Babahoyo	297	138	115,22%	
33			CRS Mixto - Quevedo	692	390	77,44%	
34		ZONA 6	Azuay	CPPL Rscs Masculino - Turi	240	176	36,36%
35				CRS Rscs Mixto - Turi	2.207	2.510	0,00%
36	Cañar		CPPL Masculino - Azogues	13	15	0,00%	
37			CPPL Masculino - Cañar	14	6	133,33%	
38			CRS Masculino - Azogues	136	101	34,65%	
39			CRS Masculino - Cañar	169	75	125,33%	
40	Morona Santiago		CPPL Masculino - Macas	14	24	0,00%	
41			CRS Mixto - Macas	304	162	87,65%	
42	ZONA 7	El Oro	CRS Femenino - Zaruma	55	58	0,00%	
43			CRS Masculino - Machala	1.398	524	166,79%	
44		Loja	CPPL Mixto - Loja	138	36	283,33%	
45			CRS Mixto - Loja	1.020	743	37,28%	
46	ZONA 8	Guayas	CPPL Masculino - Cc Guayaquil "Apremio"	168	120	40,00%	
47			CPPL Mixto - Guayaquil	465	489	0,00%	
48			CRS Femenino - Guayaquil	892	521	71,21%	
49			CRS Masculino - Guayaquil	9.989	5.036	98,35%	
50			CRS Rz8 Masculino - Guayas	4.025	4.370	0,00%	
51	ZONA 9	Pichincha	CPPL Masculino - El Inca	1.728	845	104,50%	
52			CRS Femenino - Quito (Atención Prioritaria)	49	52	0,00%	

Nro.	Zona	Provincia	Nombre del Servicio	Total pPL	Capacidad Instalada Efectiva	(%) Hacinamiento
53			CRS Masculino - El Condado	38	65	0,00%
TOTAL				39.874	28.554	39,64%

Nro.	Zona	Provincia	Nombre del Servicio	Total AI	Capacidad Instalada Efectiva	% Hacimiento
1	Zona 1	Esmeraldas	CAI Masculino - Esmeraldas	68	50	36,00%
2	1	IMBABURA	CAI MASCULINO - IBARRA	49	50	0,00%
3	Zona 3	Chimborazo	CAI Masculino - Riobamba	41	35	17,14%
4	3	TUNGURAHUA	CAI MASCULINO - AMBATO	73	55	32,73%
5	Zona 6	Azuay	CAI Masculino - Cuenca	30	35	0,00%
6	Zona 7	El Oro	CAI Masculino - Machala	33	35	0,00%
7	7	LOJA	CAI MASCULINO - LOJA	36	35	2,86%
8	Zona 8	Guayas	CAI Femenino - Guayaquil	23	25	0,00%
9	8		CAI MASCULINO - GUAYAQUIL	177	164	7,93%
10	Zona 9	Pichincha	CAI Femenino - Quito	25	40	0,00%
11	9		CAI Masculino - Quito	114	105	8,57%
TOTAL				669	629	6,36%

En los siguientes cuadros el SNAI hace una proyección sobre la relación entre oferta y demanda de plazas en la que se calcula una demanda insatisfecha de 54836 plazas para el año 2029.

Tabla No. 38 Estimación de la demanda insatisfecha de personas privadas de libertad (Componente 2)

Años	Población Promedio (Demanda)	Oferta	Demanda Insatisfecha
2019	40.110	10.561	29.549
2020	44.274	11.657	32.617
2021	47.647	12.545	35.102
2022	50.987	13.425	37.562
2023	54.327	14.304	40.023
2024	57.668	15.184	42.484
2025	61.040	16.072	44.968
2026	64.413	16.960	47.453
2027	67.753	17.839	49.914
2028	71.093	18.719	52.374
2029	74.434	19.598	54.836

Cuadro elaborado por el SNAI (2019)⁵³

Los contextos de hacimiento son atentatorios a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que "toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en situación de detención compatible con su dignidad personal,"⁵⁴ y que "las lesiones, sufrimientos, daños a la salud o perjuicios sufridos por una persona mientras se encuentra privada de libertad pueden llegar a constituir una forma de pena cruel cuando, debido a las condiciones de encierro, exista un deterioro de la integridad física, psíquica y moral [...] que no es consecuencia

⁵³ Transformación, p. 43

⁵⁴ CIDH, Caso Hernández Vs. Argentina, *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 60.

natural y directa de la privación de libertad en sí misma.⁵⁵ En este sentido, la Corte ha establecido reiteradamente que el hacinamiento consiste en sí mismo una violación al derecho a la integridad⁵⁶ al “mantener a una persona detenida en condiciones de hacinamiento, con falta de ventilación y luz natural, sin cama para su reposo ni condiciones adecuadas de higiene, en aislamiento e incomunicación o con restricciones indebidas al régimen de visitas constituye una violación a la integridad personal.”⁵⁷

Frente a esto, a nivel internacional existen parámetros específicos sobre el derecho de las personas privadas de la libertad a vivir en condiciones libres de hacinamiento y que garanticen una vida digna. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, por ejemplo, en relación al tamaño de las celdas, que siete metros cuadrados por cada persona es un parámetro aceptable.⁵⁸ De igual forma se ha establecido que los “locales destinados a los reclusos deberán tener suficiente volumen cúbico de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación,”⁵⁹ y que toda persona tiene derecho a contar con una “celda que posea la superficie necesaria en relación a las personas que habiten en ella, que posea ventilación e iluminación adecuadas.”⁶⁰ Cuando las circunstancias no permiten ocupar celdas individuales, se establece que éstas deben ser compartidas por “personas reconocidas como aptas para relacionarse entre sí.”⁶¹ Además, “cada persona interna debe contar con espacio para dormir acostada, caminar libremente dentro de su celda o dormitorio, y acomodar sus bienes personales.”⁶²

55 CIDH, Caso Hernández Vs. Argentina, *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 60. *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 101 y *Caso del Penal Miguel Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 160, párr. 314.

56 Corte IDH. Caso Mota Abarullo y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2020. Serie C No. 417, párr. 94. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 150, y Caso Pa checo Teruel y otros Vs. Honduras, párr. 67, Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 60.

57 CIDH, Caso Hernández Vs. Argentina, *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 60. *Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párr. 150 y *Caso del Penal Miguel Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr. 315.

58 Corte IDH, Caso Montero Aranguen y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 15 de julio de 2006, serie C, núm. 150, párr. 90. Esta interpretación sobre la base del criterio del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes.

59 Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 10.

60 Reglas Penitenciarias Europeas, reglas 18 (1) y (2).

61 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), reglas 12 y 13.

62 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, doc. cit., párr. 465.

Además de atentar contra los derechos de las personas privadas de la libertad, el hacinamiento contribuye al deterioro de las instalaciones penitenciarias e incrementa el riesgo de contagio de enfermedades infecciosas, constituye un factor de riesgo en situaciones de emergencia, impide el acceso a los espacios comunes, e impide el acceso a las oportunidades de estudio y trabajo,⁶³ e incrementa los niveles de violencia de las cárceles.⁶⁴ El hacinamiento por lo tanto “obstaculiza el normal funcionamiento de las funciones esenciales de los centros penitenciarios.”⁶⁵ Uno de los problemas principales del hacinamiento en la gestión penitenciaria, como sucede en el caso ecuatoriano, es que el hacinamiento dificulta la vigilancia, la ejecución de programas, y la separación efectiva de las personas privadas de la libertad. La “mezcla de personas privadas de la libertad con categorías diferentes [lo cual] tiene un impacto en la seguridad de las personas privadas de la libertad y en la seguridad del personal.” El hacinamiento además propicia sistemas de corrupción en los que las personas privadas de la libertad tienen que pagar por los espacios y el acceso a los recursos básicos como espacios donde dormir o comida.⁶⁶

Las causas del hacinamiento están directamente relacionadas con la legislación penal y el abuso de encarcelamiento, como se analiza en otra sección de este documento. Sin embargo, es claro, como lo establece la Corte Constitucional del Ecuador, ha establecido que el hacinamiento es un elemento del carácter estructural de la crisis del sistema de rehabilitación social:

La falta de control estatal [...] el reducido personal del SNRS, el hacinamiento, la sobrepoblación carcelaria, las deficiencias en servicios e infraestructura, son algunos de los factores que han contribuido al debilitamiento del control estatal de estos centros y ha traído como consecuencia serias vulneraciones a la integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad y la violación del derecho a la vida.⁶⁷

Las obligaciones del Estado como responsable de garantizar el acceso a los derechos de las personas privadas de la libertad, y condiciones que respeten su dignidad⁶⁸ y, por lo

63 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, cidh/oea, 31 de diciembre de 2011, párr. 530, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>, página consultada el 7 de septiembre de 2021, párr. 455.

64 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, cidh/oea, 31 de diciembre de 2011, párr. 530, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>, página consultada el 7 de septiembre de 2021, párr. 455.

65 Corte IDH. Caso Mota Abarullo y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2020. Serie C No. 417, párr. 94.

66 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, doc. cit., párr. 456.

67 Corte Constitucional, Caso No. 365-18-JH y acumulados, párr. 274.

68 CIDH, Caso Hernández Vs. Argentina, *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 60, *Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 223, y *Caso del Penal Miguel Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 315.

tanto, eviten y solucionen el hacinamiento. En virtud del derecho de las personas privadas de la libertad a no ser sometidas a condiciones de hacinamiento⁶⁹ y de los múltiples impactos del hacinamiento para la gestión penitenciaria, el Estado debe adoptar medidas específicas para subsanar las deficiencias estructurales de los centros penitenciarios y asegurar los recursos necesarios para ello.⁷⁰ Al respecto, de acuerdo a estándares de la Corte Interamericana, no se pueden invocar limitaciones económicas para justificar condiciones inhumanas de privación de la libertad.⁷¹

Por otro lado, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia antes citada, ha ordenado a los actores gubernamentales involucrados la reducción de la sobrepoblación carcelaria y el hacinamiento a través de medidas específicas, que incluyen la prohibición del abuso de la prisión preventiva, la priorización de medidas alternativas a la prisión en casos específicos, y la adopción de medidas necesarias para que el número de jueces de garantías penitenciarias sea proporcional a la carga procesal y a la población carcelaria.⁷²

En conclusión, el hacinamiento es un aspecto clave de la crisis desde el punto de vista del ejercicio de derechos, en la seguridad, así como en la gestión penitenciaria.

ii. Violencia

Como se estableció previamente, la crisis penitenciaria se manifiesta con un incremento extremo de la violencia. situación que incrementa el riesgo de que el derecho a la libertad y la vida sean vulnerados. Además, existe un incremento en el número de muertes por violencia intracarcelaria como lo establece el cuadro a continuación:

69 UNODC, Manual para Administradores Penitenciarios, p. 70.

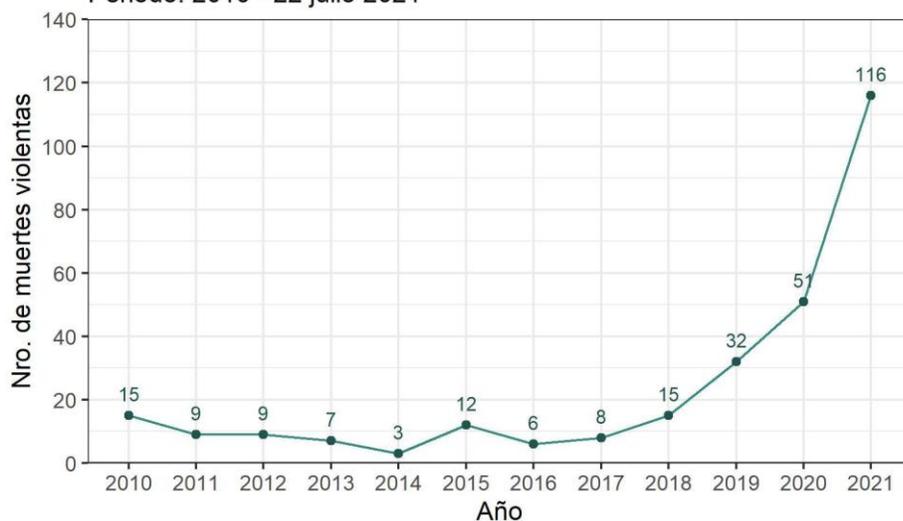
70 Asamblea General de las Naciones Unidas, La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota del Secretario General. Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, párr. 36.

71 Corte IDH, Vélez Loor v. Panama, Series C, No. 218, párr. 198.

72 Corte Constitucional, párr. 294. Estas medidas se analizarán con más detenimiento en la sección de Hoja de Ruta.

Muertes por violencia intracarcelaria dentro de las cárceles de Ecuador

Periodo: 2010 - 22 julio 2021



Fuente: Policía Nacional | SNAI | Primicias
Elaboración: EthnoData

Nota: Estas cifras excluyen muertes por suicidio.

Cuadro elaborado por Kaleidos (2021)⁷³

El Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas expresó su preocupación respecto del caso ecuatoriano “por [...] la aplicación prolongada del régimen de aislamiento como sanción disciplinaria y [...] las muertes de personas bajo custodia.”⁷⁴ En la misma línea, la Corte Constitucional del Ecuador ha declarado que :

Al hacinamiento se suma la agudización de los hechos violentos que, como se señaló, han ocurrido reiteradamente en los centros de privación de libertad. Hechos de violencia y extrema violencia que ponen y siguen poniendo en riesgo la vida e integridad personal tanto de las personas privadas de libertad, así como del personal que labora en dichos centros, y que han ocurrido reiteradamente a pesar de las declaratorias de estado de excepción por parte del presidente de la República.

⁷³ PWP elaborado por Jorge Núñez, Mayra Flores y Sofía Carpio. Los autores establecen que el incremento es a partir de la reforma penitenciaria del 2014.

⁷⁴ Comité contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, “Observaciones sobre el séptimo informe periódico del Ecuador”, 11 de enero de 2017, párr. 25, 26, 27 y 28.

Estos hechos serían provocados por enfrentamientos entre bandas que disputan el liderazgo.⁷⁵

Cuando se generan contextos de violencia como los descritos, por factores como la corrupción, el autogobierno, las riñas entre bandas criminales al interior de los centros y el hacinamiento, el Estado tiene la obligación de asegurarse que los agentes penitenciarios puedan ejercer un control adecuado de la seguridad y el orden. En este sentido, las acciones tomadas por los agentes deben tratar a las personas privadas de la libertad de forma decente y humana mientras controlan la seguridad en los centros.⁷⁶ Este enfoque de seguridad requiere una formación especial de los agentes de seguridad tanto en los derechos humanos de las personas privadas de la libertad como en conceptos integrales como el de seguridad dinámica que se basa en la capacidad del personal de generar relaciones humanas para prevenir y de escalar la violencia.

La prevención de la violencia en los centros de privación de libertad está estrechamente vinculada a la erradicación del hacinamiento y el incremento de la capacidad de los guías penitenciarios para responder a través de personal capacitado e idóneo. El Estado tiene la obligación de prevenir y responder frente a los casos de muertes violentas de personas privadas de la libertad en contextos de violencia. En virtud de que “se le exige un nivel más elevado de protección debido a que estas personas se encuentran limitadas de la libertad y por consiguiente en su capacidad de autoprotección, dependiendo para ello completamente de la autoridad penitenciaria.” El Estado a través de las autoridades competentes debe actuar con la debida diligencia, actuar aunque la muerte no sea producida directamente por funcionarios, para prevenir, investigar y sancionar.⁷⁷

De la información recopilada es claro que las autoridades penitenciarias necesitan contar con la capacidad de respuesta para prevenir la violencia en concordancia con los elementos analizados.

iii. Tortura y Tratos Crueles y otras formas de maltrato

En la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador respecto de la crisis penitenciaria se hace referencia a casos de maltrato y tortura en centros de privación de libertad del Ecuador.⁷⁸ Los casos se refieren a lo sucedido en contra de Francisco Carrasco Montaleza quien se encontraba privado de su libertad en el CRS Turi, habría recibido golpes e incluso descargas eléctricas por parte de guías penitenciarios y de la fuerza pública que provocaron la pérdida de piezas dentales y afectaciones

⁷⁵ Corte Constitucional, Caso No. 365-18-JH y acumulados, párr. 54.

⁷⁶ Al respecto, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes afirma que el personal penitenciario debe ver su trabajo como una vocación más que como una mera actividad de subsistencia.

⁷⁷ Ver Human Rights Council, Human rights in the administration of justice, A/HRC/42/20, 2019. Ver también Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Ecuador, CAT/C/ECU/CO/7, 2017.

⁷⁸ Corte Constitucional, Caso 365-18-JH y acumulados.

físicas y psicológicas; en contra de Jacinto José Lara Matamoros, privado de libertad en el CRS de Los Ríos, como consecuencia de una intervención policial fue herido con un arma de fuego que le implicó una hospitalización de siete días e incapacidad de nueve a treinta días; en contra de Carlos P. (privado de libertad en el CRS de Loja, habría sido aislado en una celda en donde otros privados de libertad lo golpearon, agredieron y violaron; y en contra de Edmundo M. en el CRS Turi, señala que por tres días fue sometido a diferentes formas de vejámenes que incluyeron golpes, electricidad, agresiones sexuales e incluso formas de extorsión por parte de otros privados de libertad y con aquiescencia de los guías penitenciarios y autoridades.⁷⁹

En los casos analizados por la Corte, estas personas mencionaron que fueron víctimas de aislamiento ⁸⁰ “Me mandaron a la celda X1. Y me dejaron una semana entera, sin comida, encerrado. No son casos aislados. Le pasa a muchos presos. La gente tiene miedo de contar estas cosas. Uno a veces pierde el miedo a que le maten porque después de todo esto se tiene que saber.”⁸¹

Por otro lado, el Mecanismo de Prevención de la Tortura, también ha reportado que en los centros de privación de libertad se encuentran formas de extorsión tanto entre personas privadas de libertad como por parte del personal de dichos centros, que se usa el aislamiento como una forma de castigo y que las personas privadas de la libertad son víctimas de agresiones de carácter sexual.⁸²

En el ámbito del Sistema Interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos contempla el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica y moral y, al mismo tiempo, establece que la tortura y los tratos o penas crueles inhumanos y degradantes son conductas que violan este derecho.⁸³ La tortura y los tratos o penas crueles inhumanos y degradantes, son dos conductas diferenciadas que violan o atentan contra el derecho a la integridad personal. Las condiciones de privación de la libertad son extremadamente importantes para garantizar el derecho a la integridad de las personas privadas de la libertad.

79 Corte Constitucional, Caso 365-18-JH y acumulados, párrs. 107, 108

80 Corte Constitucional, Caso 365-18-JH y acumulados, párr. 115

81 Corte Constitucional, Caso 365-18-JH y acumulados, párr. 116. Otros relatos establecen “Me siento en amenaza constante, tanto por parte del personal de seguridad como por los internos, porque luego que di a conocer esto hubo represalias en mi contra tanto por el personal de seguridad como los grupos que se manejan aquí de los internos. Me privaron del permiso al policlínico, me encerraron en un cuarto. Pase cuatro meses encerrado en un cuarto, sin derecho a patio, enjaulado totalmente, solo con una clara boya para coger luz. La consigna del personal de seguridad es que yo era sapo porque había denunciado” párr. 119.

82 “En lo atinente a la violencia sexual que ocurre en los Centros de Privación de Libertad, son pocas las personas privadas de la libertad que la denuncian, ya sea por sentimientos de vergüenza, por el estigma del que podrían ser víctimas, pero fundamentalmente por temor a represalias.” Ver también, Defensoría del Pueblo del Ecuador, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, “Informe Anual 2019”, págs. 25, 74, 76, 77 y 94, 7, 29, 34, 78, 88, y 97.

83 Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 5: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.”

Para hacer efectiva estas garantías se deben considerar las condiciones y necesidades específicas de cada grupo de la población penitenciaria. Se deben suministrar los medios para lograr las condiciones higiénicas, especialmente los artículos de aseo y los productos de limpieza. Los estándares internacionales establecen que ninguna sanción disciplinaria puede restringir estas condiciones mínimas de internamiento y la carencia de recursos en el centro de privación de libertad no puede justificar la restricción de estas condiciones mínimas.

Por otro lado, toda persona privada de la libertad tiene derecho a la salud tanto física como psicológica.⁸⁴ Internacionalmente se reconoce la obligación de garantizar este derecho durante la privación de la libertad a través de realizar un examen médico obligatorio al momento de ingresar al centro, así como visitas periódicas de los médicos directamente a las celdas. Esto es de vital importancia para prevenir la tortura y los tratos crueles inhumanos y degradantes puesto que el personal médico puede identificar señales de maltrato en las personas privadas de la libertad y activar los mecanismos de sanción disponibles.

Acceso a la Justicia

Para la elaboración de este diagnóstico no se logró recopilar información sobre las barreras de las personas privadas de la libertad a interponer quejas administrativas y recursos judiciales para denunciar condiciones de privación de libertad que atentan contra sus derechos, sin embargo, del análisis de casos de maltratos es claro que existe un temor a interponer denuncias o quejas por los efectos adversos como castigos que dichas acciones podrían suscitar.

Al respecto, la Constitución del Ecuador establece que las personas privadas de la libertad tienen derecho a "...declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad."⁸⁵ En línea con esta norma constitucional, el artículo 12, numeral 9 del COIP, amplía el derecho que tienen las personas privadas de la libertad no solo a presentar quejas o peticiones ante los juzgadores sino también ante la autoridad competente del centro de privación de libertad y el numeral 10 del mismo artículo, establece el derecho que tiene la persona privada de libertad, al momento de su ingreso al centro de privación de libertad, a ser informada acerca de sus derechos y los medios de los que dispone, para formular peticiones y quejas. Esta información debe ser pública, escrita y disponible en todo momento.

Todas las personas tienen derecho a un recurso que les proteja contra los actos de la autoridad que violen sus derechos humanos, como un elemento central del acceso a la justicia. Este recurso judicial debe ser sencillo, rápido y eficaz como salvaguarda de todos aquellos derechos que puedan ser afectados por la propia privación de la libertad, el cual puede ser interpuesto por sí mismas, un familiar o quien les asista jurídicamente. El Estado no sólo debe asegurar el acceso a los órganos jurisdiccionales para la tutela de

Comentado [G17]: Creo que sería importante tomar en cuenta la necesidad de que conozcan sus derechos de manera empoderada, retomar los voceros de pabellones que salgan de procesos no de la corrupción y la coima

⁸⁴ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tibi, párr. 157: "el Estado tiene el deber de proporcionar a los detenidos [...] atención y tratamiento [médicos] adecuados cuando así se requiera".

⁸⁵ Artículo 51 numeral 3.

los derechos u otros de tipo administrativo; además es su obligación garantizar que aquéllos se conduzcan observando las garantías mínimas del debido proceso.

i. Abuso de la Prisión

La Corte Constitucional establece en la sentencia antes citada que el hacinamiento es el resultado del uso excesivo de la prisión preventiva basándose en la información enviada por el SNAI:

Según los registros de la Unidad de Estadísticas del SNAI, al 10 de febrero de 2021, existen 23.196 personas privadas de la libertad cumpliendo una pena y 14.377 personas privadas de la libertad por una orden de prisión preventiva dictada en su contra. Ello implica que alrededor de 38 de cada 100 personas privadas de libertad se hallan bajo prisión preventiva. En porcentajes 38.26% de las personas no tienen sentencia condenatoria y el 61.74% se encuentra cumpliendo sentencia.⁸⁶

La Corte Constitucional también manifestó que el uso excesivo de la prisión preventiva y penas privativas de la libertad, se contraponen al mandato constitucional y legal de que sea una medida de última ratio y que impone a las y los juzgadores en materia penal la obligación de aplicar el principio de gradualidad de las medidas cautelares:

Esas normas disponen el carácter excepcional de la prisión preventiva, reconociendo que entre los derechos garantizados constitucionalmente se encuentra la libertad personal, que se convierte en la regla general. Como consecuencia de aquello, la prisión preventiva cuenta con una serie de limitaciones para su imposición que fortalecen su carácter de excepcionalidad, mismas que deben ser observadas por todas las y los juzgadores. En este sentido “conforme la información recibida, esta Corte evidencia con preocupación la inobservancia de las normas referidas y un abuso en el uso de la prisión preventiva que inciden en el incremento de la población carcelaria.⁸⁷

De acuerdo a información compartida por el Consejo de la Judicatura,⁸⁸ éste no cuenta con un sistema informático que registre y monitoree el número de veces que se ordena prisión para una persona, lo que imposibilita contar con estadísticas nacionales y locales respecto del uso de la prisión, el seguimiento a las sentencias o medidas cautelares que privan de la libertad.

Respecto de las medidas y penas no privativas de la libertad el SNAI ha establecido que:

⁸⁶ Corte Constitucional, parr. 52. Oficio SNAI-SNAI-2020-0655-O, corte a 02 de diciembre de 2020, suscrito por Edmundo Enrique Moncayo, Director General del SNAI, remitido a esta Corte, mediante escrito de 15 de diciembre de 2020.

⁸⁷ Corte Constitucional, Caso 365-18-JH y acumulados, párr. 54.

⁸⁸ Reunión con el Consejo de la Judicatura, Julio de 2021.

El Código Orgánico Integral Penal (COIP) establece penas no privativas de libertad, las cuales podrían ser vigiladas a través de los dispositivos de geo posicionamiento electrónico. Además, en la misma norma ibídem, en su artículo 522 establece como modalidad el dispositivo de vigilancia electrónica (DVE), como medida cautelar para asegurar la presencia de la persona procesada. Durante el año 2020, se atendieron 1.510 eventos entre instalaciones, desinstalaciones, soporte técnico y en promedio 1.185 usuarios todos a nivel nacional^[89]

Sin embargo, también reporta que más de la mitad de los dispositivos electrónicos no funcionan.

En un estudio cuantitativo y cualitativo llevado a cabo en Unidades de Flagrancias en Quito,⁹⁰ se establecen varios elementos que dan luz sobre los elementos que inciden en el abuso de la prisión, entre ellos:

- “La falta de motivación de las decisiones jurisdiccionales complica aún más la situación ya que evidencia la utilización indiscriminada de la prisión preventiva que no respeta principios ni requisitos legales, sino que se aplica indistintamente, como si se tratase de una medida cautelar de regla y no de excepción”
- “El 96% de los casos, el fiscal no cumple satisfactoriamente con el tercer requisito del artículo 534 del COIP (2014). Es decir, no logra establecer que existen indicios capaces de demostrar que las otras medidas cautelares, tales como el dispositivo de control electrónico, la prohibición de salida del país y la obligación de presentarse periódicamente ante una autoridad, son insuficientes para precautelar el proceso penal”
- “En la práctica judicial, en un 91% de los casos analizados, el administrador de justicia no motiva su resolución, únicamente enumera los requisitos señalados en el artículo 534 del COIP (Finalidad y requisitos de la prisión preventiva), afirma que se cumplen y que, por tanto, tiene que ordenar prisión preventiva.”
- “En la práctica judicial, el 19% de los procesados presenta documentos que intentan justificar su futura comparecencia al proceso. Sin embargo, de los expedientes analizados se deduce que no existe una postura unánime de los jueces respecto a la validez de los documentos de arraigo social, que en vista que no está regulado legalmente en el Ecuador, genera interpretaciones enteramente subjetivas de los juzgadores e incertidumbre para las partes procesales, la misma que se concretiza en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Su margen de discrecionalidad es excesivamente amplio. Mientras existen algunos jueces que consideran que ciertos documentos son suficientes para demostrar el arraigo social, otros juzgadores ni siquiera los consideran, por no estar estipulado en la ley. En cualquier caso, los parámetros de imposición o abstención de prisión preventiva se vuelven difusos ... En la mayoría de los casos, Fiscalía no demuestra la existencia de un peligro de fuga”

89 SNAI, Rendición de Cuentas 2020, <https://bit.ly/3xMO3S8>, p. 16.

90 Cynthia Gudño, La prisión preventiva en el delito flagrante en el Distrito Metropolitano de Quito durante el segundo semestre de 2019, Tesis, PUCE, 2020, disponible en: <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/18557>.

Comentado [G18]: La verdad no sé de dónde sacan esta estadística pues no hay en el Snai una instancia que se encargue del monitoreo de dichos dispositivos | contabilidad se hace solo preguntándoles a ellos mismos cuando llegan a la instancia de semiabierto para firmar. Hay que mantener una regularización con el juzgado porque muchos ni siquiera avisan que el juez manda la colocación de dispositivos.)

El análisis concluye que:

“El 45% de las solicitudes de prisión preventiva son emitidas porque el fiscal entiende a esta medida cautelar como una regla general...Solo un 2% de solicitudes de prisión preventiva pueden considerarse adecuadas por cumplir con todos los requisitos previstos legalmente ... Por otro lado, respecto a las prisiones preventivas impuestas por los juzgadores, al menos un 46% son ejemplos claros de inversión de la carga de la prueba, una situación que coloca al sujeto procesado en un escenario difícil e inseguro, sobre todo en flagrancia, donde tiene muy pocas horas para demostrar su arraigo social ... El juez únicamente enumera los requisitos del artículo 534 del COIP, requisitos que debe cumplir el fiscal para solicitar prisión preventiva y, automáticamente, concluye en la necesidad y proporcionalidad de la medida, sin explicar ni argumentar al respecto. Confundiendo, hasta cierto punto, los requisitos de la solicitud con los “requisitos” para imponer la medida, sin analizar los principios cardinales que legitiman su imposición. Asimismo, otro dato interesante arrojado de la investigación es que las prisiones preventivas que se dictan en las Unidades de Flagrancia de Quito no cumplen con el fin para el cual fueron dictadas: asegurar la comparecencia del procesado al proceso. Parecería desequilibrado pensar que no se traslada a las personas privadas de libertad preventivamente a las audiencias que tienen dentro del proceso penal en el que se les dictó esta medida cautelar personal, aún siendo correctamente requeridos. Desafortunadamente, es una realidad representada por el 6% de las prisiones preventivas impuestas, en las que la persona privada de libertad no comparece a la sustanciación del proceso penal en su contra porque – a pesar de estar encerrada en una cárcel- no es trasladada por el personal penitenciario encargado.”

La Corte Interamericana ha establecido que las autoridades jurisdiccionales competentes están obligadas a dictar de forma prioritaria respecto a la prisión preventiva otras medidas que resulten más adecuadas, de conformidad con los principios de necesidad, gradualidad, razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta los fines del proceso, las particularidades del caso y la regla de la excepcionalidad de la prisión preventiva. También los fiscales y defensores públicos deben desempeñar sus funciones considerando estos criterios.

La Corte también ha manifestado que “conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática”.⁹¹

El abuso de la prisión preventiva en el Ecuador y su relación con el hacinamiento ponen de manifiesto la obligación del Estado de activar mecanismos de capacitación y monitoreo para que los operadores del sector justicia cumplan con las disposiciones aquí citadas, como se establecerá en la Hoja de Ruta.

Derechos de las Mujeres Privadas de la Libertad

91 Corte IDH. Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. En el mismo sentido Corte IDH. Caso Tibi vs Ecuador. Sentencia del 7 de Septiembre del 2004.

Comentado [G19]: Creo que el documento podría aportar con una nueva forma de comprensión de los derechos, sabemos que los pactos y convenios internacionales marcan la hoja de ruta para la NO VIOLACION, sin embargo los Estados siempre han justificado sus violaciones con la progresividad de acuerdo a las posibilidades del Estado. Esto ha permitido una innumerable cantidad de violaciones a los derechos de los PPLs que además a nadie le importa por ser presos. Yo diría que se debería pensar en una estructura del documento que si bien visibilice las poblaciones más vulnerables históricamente tanto fuera como dentro de los CPLs, también se defina la CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD, que obviamente marque las situaciones en las que existe mayor vulnerabilidad por ejemplo en esta hegemonía masculina y patriarcal los hombres hetero sexuales más fuertes toman como servidumbre a los homosexuales y como pareja de satisfacción, lo mismo pasa con los indígenas, con aquellos que vienen por delitos como la violación (actualmente me encuentro elaborando mi tesis de maestría de derechos humanos sobre los sentenciados por violación sexual en los CPLs y todas las cosas que estoy sacando son atroces), y como estos estados de vulnerabilidad marcados por la discriminación con anterioridad en lo social son reproducidos al interior de los CPLs. Por ello si se podría hacer un ejercicio en el documento que muestre las condiciones o situaciones de vulnerabilidad sería muy bueno.

La Defensoría Pública establece la siguiente información respecto de la situación de las mujeres privadas de la libertad en el Ecuador:

- “El proceso de incremento del encarcelamiento femenino ha sido muy significativo desde 2010, si bien en el año 2008 el Congreso indultó a aquellas personas sentenciadas por delitos de tráfico de drogas, en los casos imputados por menos de 1 kg de drogas, con lo cual muchas mujeres condenadas por delitos de este tipo pudieron salir en libertad.”⁹²
- “El uso de la prisión preventiva es bastante extensivo en el caso de las mujeres ecuatorianas y, dentro de los datos analizados, destaca que el 34,94% de la población penitenciaria ha estado entre 1 y 5 años sin sentencia lo que supone una cifra bastante significativa. El 64,68%, por el contrario, han estado menos de un año en prisión preventiva. De acuerdo a las normas internacionales y, teniendo en cuenta los fuertes impactos negativos que el encarcelamiento tiene sobre las mujeres, anteriormente mencionados, debe tratar de limitarse el uso de la prisión preventiva.”⁹³
- “En cuanto a la duración de las condenas, una proporción mayoritaria de las mujeres privadas de libertad, el 83,34%, tienen condenas de más de 6 años de duración, situándose el 63,62% entre 6 y 10 años mientras el 19,72% en más de 10 años. Nos encontramos, por tanto, ante condenas de larga duración frente a delitos de escasa peligrosidad social y que mayormente no tienen componentes de violencia asociada.”⁹⁴
- “Respecto a la existencia de hijos/as...el 93,9% de las mujeres privadas de libertad tienen hijos/as, lo que evidencia que la maternidad y su ejercicio, tanto dentro como fuera de prisión, constituye una realidad que debe ser cuidadosamente conocida, estudiada e incorporada en el abordaje del encarcelamiento femenino. En línea con lo que también mencionábamos anteriormente, solo una minoría que no llega al 10% tiene sus hijos/as en prisión con ellas.”⁹⁵

A continuación, se presentan cuadros con estadísticas elaborados por la Defensoría Pública:⁹⁶

92 Defensoría Pública del Ecuador, Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, p. 51

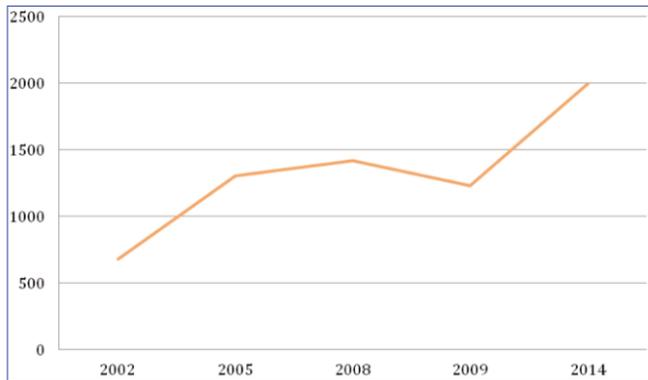
93 Defensoría Pública del Ecuador, Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, p. 59.

94 Defensoría Pública del Ecuador, Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, p. 59.

95 Defensoría Pública del Ecuador, Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, p. 62

96 Defensoría Pública del Ecuador, Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, p. 52

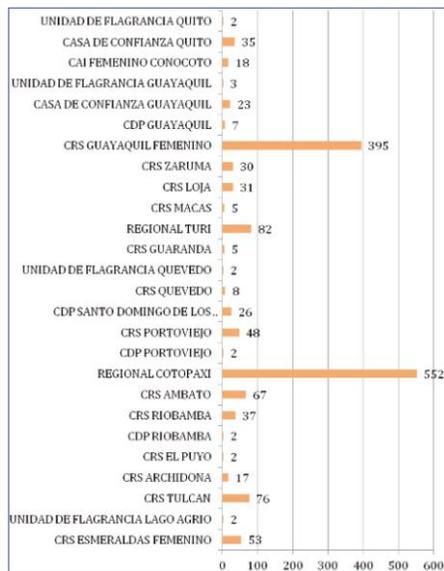
Gráfico 1. Evolución de la población penitenciaria femenina en Ecuador, 2002-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de 2002, 2005, 2009, 2014 <http://www.prisonstudies.org/country/ecuador> Dato de 2008, Censo Penitenciario de Ecuador.

Cuadro elaborado por la Defensoría Pública del Ecuador ⁹⁷

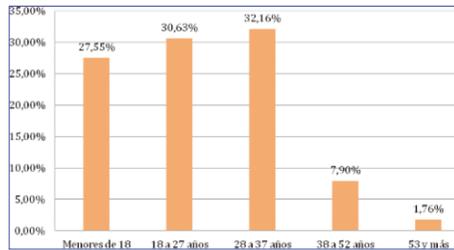
Gráfico 2. Población penitenciaria femenina por centro penitenciario, mayo 2015



Cuadro elaborado por la Defensoría Pública ⁹⁸

⁹⁷ Defensoría Pública del Ecuador, Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, p. 52

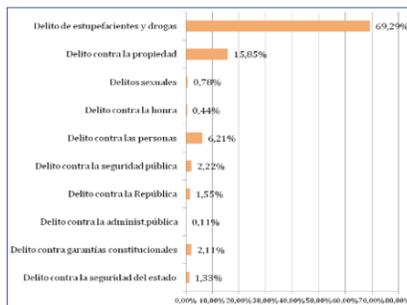
Gráfico 3. Mujeres presas en Ecuador, según la edad, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Cuadro elaborado por la Defensoría Pública⁹⁹

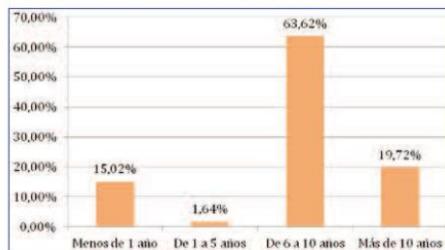
Gráfico 9. Mujeres en prisión en Ecuador, según el tipo de delito, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Cuadro elaborado por la Defensoría Pública

Gráfico 11. Mujeres en prisión en Ecuador, según años a los que fueron sentenciadas, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

98 Defensoría Pública del Ecuador, Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, p. 54

99 Defensoría Pública del Ecuador, Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, p. 54.

Cuadro elaborado por la Defensoría Pública

En la medida en que la privación de la libertad afecta a las mujeres de manera diferenciada en comparación con los hombres heterosexuales, el Estado debe adoptar medidas que respondan a sus necesidades específicas en contextos de privación de la libertad. Por ejemplo, debido a que los centros tienden a ser controlados predominantemente por entornos masculinos, las mujeres privadas de libertad deben ser custodiadas por personas de su mismo sexo.¹⁰⁰ En el contexto específico de la detención, que una mujer sea trasladada, interrogada o custodiada solamente por hombres es un factor que aumenta su condición de vulnerabilidad frente a la tortura y a los tratos crueles inhumanos y degradantes.

En cuanto a la *violencia sexual*, la Convención de Belém do Pará establece que la violencia contra la mujer incluye a la violencia sexual o psicológica tanto en el ámbito público como en el privado.¹⁰¹ La violencia sexual es la agresión de género reconocida internacionalmente como la más degradante pues constituye una invasión a la intimidad de la mujer, así como una agresión a la esencia misma de su personalidad puesto que manifiesta las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres que han conducido a la dominación masculina.¹⁰²

El Derecho Penal Internacional adoptó una perspectiva de género para sancionar la violencia sexual contra las mujeres en el contexto de privación de libertad al considerar que cuando la mujer sufre el terror de la violencia sexual y psicológica al estar privada de la libertad lo que se manifiesta es una relación de poder desigual entre hombres y mujeres.¹⁰³ Frente a esto, el Estado tiene la obligación de tomar medidas para erradicar actos que constituyen formas de agresión sexual así como prácticas sexualización de las mujeres privadas de la libertad como mecanismo de extorsión por parte de funcionarios penitenciarios. El Estado debe tomar además medidas para investigar y sancionar este tipo de prácticas.

Respecto de la situación de personas con condiciones de vulnerabilidad tales como población LGBTQ+, niños y niñas hijos de mujeres privadas de la libertad, personas con discapacidad, entre otras, existe información pública limitada sobre las condiciones de su privación de la libertad. Sin embargo, la misma falta de información refleja la falta de visibilización de sus necesidades específicas y la falta de monitoreo de su situación diferenciada al interior de los centros.

Derechos de personas indígenas

Respecto de la situación de personas que pertenecen a pueblos y nacionalidades indígenas Pueblos y nacionalidades SNAI establece que se debe cumplir con lo que

¹⁰⁰ Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Art. 53.

¹⁰¹ ONU, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, art. 1.

¹⁰² ONU, Plataforma de acción de Beijing, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de la, 1995, párr. 118.

¹⁰³ Amnistía Internacional, *Ni abuso de poder, ni impunidad: Combatir la violencia sexual contra mujeres a manos de agentes del Estado*, op. cit. nota 54, p. 5.

establece la sentencia de la Corte¹⁰⁴ en el Caso No. 112-14-JH sobre los Waorani y en el que se establece que se debe mejorar las condiciones de privación de libertad de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas de acuerdo con los siguientes estándares:

“Según la información remitida por el SNAI, en el año 2020 se encontraban 588 personas indígenas en los centros de privación de libertad a nivel nacional, de las cuales, 579 eran hombres y 9 mujeres. Del número total, 420 estarían en cumplimiento de una sentencia, mientras que 168 se encontrarían en virtud de una medida cautelar... Si bien en la información remitida por el SNAI no se detalla con precisión la pertenencia a las nacionalidades o pueblos indígenas, sí es posible verificar que existe un número significativo de población indígena que se encuentra en los centros de privación de libertad. Este aspecto confirma la diversidad cultural y étnica a la que se ha hecho referencia al inicio de esta sentencia y frente a la cual, el Estado en virtud de los principios constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad está obligado a adoptar políticas públicas diferenciadas que respondan a esta realidad ... Estas políticas públicas incluyen al sistema de rehabilitación social. Para ello, el SNAI debe contar con información estadística clara sobre las personas indígenas que se encuentran en los centros de privación de libertad e implementar políticas que, con base en los parámetros de esta sentencia, posibiliten de manera progresiva la adaptabilidad cultural de dichos centros. Esto se enmarca en la obligatoriedad de incorporar enfoques diferenciados en materia de personas privadas de libertad ... Las políticas destinadas a asegurar la adaptabilidad cultural de las políticas públicas en materia de centros de privación de libertad deben verse reforzada en casos de personas indígenas de reciente contacto, atendiendo los parámetros de esta sentencia en relación a la protección de la integridad personal desde una perspectiva intercultural. La formulación e implementación de estas políticas debe realizarse en diálogo y coordinación permanente con las autoridades indígenas.”

Derechos de las personas LGBTI+

No existen datos sobre la situación de acceso a derechos de las personas LGBTI+. Sin embargo el SNAI manifiesta que “en Cotopaxi tienen espacios para sus expresiones, sin embargo, refirieron problemas como la provisión de medicación, situación sobre la venta de servicios sexuales. Desarrollaron sobre la importancia de los procesos de clasificación.”¹⁰⁵

104 Reunión Bilateral levantamiento de información, SNAI, 11-nov-21/15:00

105 Memorando en el archivo documental de la SDH.

Derecho a la Salud¹⁰⁶

El Ministerio de Salud Pública establece que mediante Acuerdo Ministerial Nro. 4906 se traspasó la gestión y prestación de servicios de salud y los procesos inherentes que ostentaba el extinto Ministerio de Derechos Humanos y Cultos, al Ministerio de Salud Pública, por ser ámbito de sus competencia. Se establece que se requiere modificar el Acuerdo Ministerial para redefinir las obligaciones y responsabilidades en la relación: SNAI- Ministerio de Salud Pública. En este contexto manifiestan que por cada 1500 a 2000 PPL se asigna un médico y un psicólogo.

Identifican la necesidad en infraestructura y equipamiento, específicamente que se requiere contar con áreas físicas que permitan brindar la atención, conforme la normativa legal vigente.

Respecto de la afectación en población privada de libertad con patologías crónicas, manifiestan que los hechos violentos presentaron afectaron la provisión de servicios de salud que se brindan de manera regular por esta cartera de Estado, como es el caso de la entrega de medicamentos a personas con Tuberculosis y VIH, al respecto en el Centro de Privación de Libertad Guayas Nro. 1, centro en el cual se evidencia un alto índice de eventos violentos, se registra personas privadas de libertad con diagnóstico de tuberculosis, quienes durante los amotinamientos descontinúan la medicación y la atención integral, esto debido a la falta de garantías de seguridad para los profesionales de la salud. En ese sentido, se mantiene realizando una serie de gestiones con el fin de mantener la entrega de medicación a estos grupos vulnerables, entre los cuales se sugiere el traslado por parte del SNAI de las PPLs, hacia otros centros donde puedan recibir la medicación, acciones que se han visto limitadas debido a que desde el SNAI no ha comenzado a ejecutar los traslados por problemas internos de seguridad, a partir del 23 de agosto de 2021 se coordinó acciones para dar continuidad con la entrega de medicación a las personas privadas de libertad.

Respecto de las afectaciones directas en el personal de salud de los CPL, el MSP establece que los eventos violentos suscitados al interior de los centros de privación de libertad, han afectado psicológicamente a los profesionales de salud que brindan el servicio, ocasionando temor y negativa a laborar en los centros en mención; y en algunos casos requiriendo una intervención de primeros auxilios psicológicos; tanto personal de salud como de apoyo logístico en especial de las personas que resultaron gravemente afectadas por los sucesos ocurridos.

Además, manifiestan que existen otras situaciones encontradas y que ponen en riesgo al personal de salud, como por ejemplo, el viernes 16 de julio de 2021 durante visita programada para definir los espacios a ser utilizados para la vacunación contra el Covid-19 a PPLs, se realizó un recorrido por los pabellones evidenciando que la puerta de acceso en uno de los filtros es controlada por una persona privada de libertad, donde él es quien se encuentra encargado de custodiar la misma; al ingresar a los pabellones se identifica a las personas privadas de libertad, fuera de las celdas transitando de manera normal por las instalaciones. Además, se comprobó que los dispensarios médicos se

Comentado [G20]: El tema es que ni hay medicación para entregar ni dejan comprar medicación para que la familia pase por lo que se descontinúa en todas las patologías el tratamiento, lo mismo con antiretrovirales, con medicación psiquiátrica, etc. Hay fundaciones de los familiares de los mismo PPLs que se han legalizado con el ánimo de “ayudar” con este tipo de cosas, llevar medicación, llevar cosas, etc, es decir de manera asistencialista cubrir las falencias del Estado, eso hace que fuera se proliferen instancias organizativas de ayuda humanitaria, no de exigibilidad por ello creería que permitir sinergias con las instancias que ya existen sería importante para el tema de medicación con una adecuada canalización de fuentes y formas de entrega de medicamentos por ejemplo o seguimientos médicos o campañas, etc. pero que las instancias externas cumplan una función humanitaria y asistencialista incluso pero real,.

¹⁰⁶ Información levantada de la documentación enviada por el SNAI así como de la Memoria de Reunión Bilateral levantamiento de información Ministerio de Salud Pública 09-nov-21/15:00.

encuentran dentro de los pabellones y no cuenta con un flujo de evacuación ante una emergencia.

Se hace énfasis, que los CPL Guayas Nro. 1 y Cotopaxi Nro. 1, CPL Azuay Nro. 1, es donde se han ocasionado mayor cantidad de inconvenientes, pero es necesario dar a conocer que a nivel nacional existen problemas de seguridad al no contar con el resguardo de guías penitenciarios asignados para el traslado y atención de personas privadas de libertad, no funcionan las cámaras de seguridad, existe problemas de comunicación debido a que el internet es deficiente y no existe radios ni teléfonos fijos, para comunicación hacia el exterior cuando existe emergencias.

Manifiestan que se han solicitado varias veces al SNAI la garantía de la integridad física de su personal sin respuesta.

Condiciones de Privación de Libertad

El SNAI establece lo siguiente respecto de las condiciones de los centros de privación de libertad:

- “Los actuales Centros de Rehabilitación Social, salvo el Regional Guayas y Regional Sierra Centro Norte - Latacunga, no brindan las condiciones adecuadas, requeridas por las personas privadas de libertad, para gozar de una vida digna; ni ofrecen la infraestructura idónea para llevar a cabo programas de rehabilitación y de atención prioritaria en el lapso de estancia en los centros de privación de libertad, esto se debe en gran medida a que estas instalaciones en la mayoría de los casos no fueron construidas para fines penitenciarios y más bien fueron escuelas, centros comerciales, hospitales, etc., por tanto no cuentan con servicios básicos requeridos para su normal funcionamiento, lo que da como resultado, una total agresión a los derechos humanos de las personas sentenciadas, privadas de su libertad, así como a su integridad física y mental.”¹⁰⁷
- “La limitada coordinación interinstitucional para fortalecer la prestación del servicio y los constantes cambios en las directrices políticas e institucionales han generado que la Cobertura de la prestación de servicios de otras instituciones dentro de los Centros de Privación de Libertad sea dispersa e ineficiente y que se violenten en cierta manera los derechos humanos al no tener acceso digno a la salud, educación etc.”¹⁰⁸
- “Sistema de alcantarillado, electricidad, alumbrado y agua potable deficientes. Limitados espacios para la atención de salud, funcionamiento de comunidades terapéuticas para el tratamiento de adicciones. Infraestructura inadecuada con limitados espacios para el desarrollo de las actividades educativas, laborales, deportivas y recreativas Cocinas en malas condiciones.”¹⁰⁹

Como se ha establecido a lo largo de este documento, el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones mínimas de dignidad a las personas privadas de la libertad que

107 SNAI, Transformación, p. 2, 3 y 4.

108 SNAI, Transformación Transformación, p. 29.

109 SNAI, Transformación Transformación, p. 1

Comentado [G21]: Tanto en salud como en educación y los demás ejes de la atención, se debe definir rectoría puesto que siendo el SNAI el que custodia, es el que tiene el poder para definir si los otros ejes funcionan o no. La misma problemática pasa con educación, se hace necesario que se defina quien tiene la rectoría en el eje para establecer los roles de cada quien. Actualmente el SNAI es el que decide todo, Esto es establecer un organigrama al interior de los CPL que establezca los roles de cada quien.

garanticen el acceso y protección a sus derechos humanos. En función de esto, el Estado debe garantizar las siguientes garantías básicas:

- A contar con una celda que posea la superficie necesaria en relación a las personas que habiten en ella, que posea ventilación e iluminación adecuadas¹¹⁰.
- A acceder a servicios sanitarios higiénicos suficientes y de manera que se proteja su intimidad y privacidad.¹¹¹
- Para hacer efectivo este derecho se deberán considerar las condiciones y necesidades específicas de cada grupo de la población penitenciaria¹¹².

El personal penitenciario debe suministrar gratuitamente los medios para lograr las condiciones higiénicas, especialmente los artículos de aseo y los productos de limpieza.¹¹³ Se debe establecer claramente que ninguna sanción disciplinaria podrá restringir estas condiciones mínimas de privación de la libertad y la carencia de recursos en el centro de privación de libertad no justifica la restricción de estas condiciones mínimas¹¹⁴.

7. Propuesta:

La propuesta de la actual PPRS 2022 se centra en los procesos de las PPL conforme a las necesidades encontradas en la actualidad en los CPL y CAI, y en la garantía y la posibilidad de acceder y disfrutar de los DDHH a lo largo y durante la privación de libertad.

Es así que se proponen los siguientes 10 ejes:

- La garantía de los derechos de la salud (eje 1), el trabajo (eje 2), la educación (eje 3), el deporte (eje 6), la cultura (eje 7);
- El fortalecimiento del vínculo social y el arraigo (eje 4) y la rehabilitación física y psicológica de las PPL (eje 5);
- El desarrollo de la información (eje 8) y la adecuación de la infraestructura (eje 9) como base transversal de la implementación de la PPRS;
- La ampliación de recursos humanos requeridos para el desarrollo de los ejes anteriores (eje 10).

110 Reglas Penitenciarias Europeas, reglas 18 (1) y (2).

111 Reglas Penitenciarias Europeas, regla 19 (3).

112 Véase: International Committee of the Red Cross. *Women Facing War: ICRC Study on the Impact of Armed Conflict on Women*, 2001; Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, principio 15-19; Caso del Pena Miguel Castro Castro Vs. Perú, 2006, párr. 331; Reglas Penitenciarias Europeas, regla 19 (7).

113 Reglas Penitenciarias Europeas, regla 19 (6).

114 Reglas Penitenciarias Europeas. regla 19 (4).

En el proceso de colaboración en la elaboración de la Política Pública de Rehabilitación Social se han llevado a cabo diálogos con organizaciones de la sociedad civil, personas defensoras de derechos humanos de las PPL y la academia, mediante las cuales se han basado en una serie de ejes, en donde se encontraron necesidades y se han realizado diversas propuestas.

Eje de Salud

Necesidades encontradas

Se han señalado necesidades respecto a diversas aristas de la problemática, como por ejemplo las condiciones de detención que perjudican la salud de las PPL, como ser la mayor probabilidad de contraer enfermedades por: estar en situación de encierro, el hecho de que en los CPL no se considera la identidad sexogenérica para la separación y la situación del acceso al agua potable que desencadena en que las PPL tengan que tomar agua de los inodoros. Así también, se observa con preocupación la suspensión de servicios de alimentos en Guayas N°1, a causa de las masacres. Se expresó puntualmente que una entidad privada presta el servicio de alimentación.

Otra problemática que se encontró fue que no existe un enfoque de derechos humanos en las cárceles, las PPL no reciben los cuidados mínimos por parte del Estado, ya que las muertes bajo custodia no son investigadas, además el Modelo de atención de Salud en CPL no está hecho con base en las necesidades de las PPL, y por lo general, las personas cercanas (familiares) son las que se encargan de las PPL.

También se habló de la necesidad colaboración y las limitaciones de parte del Estado, sobre todo en lo referente a recursos y fondos para el desarrollo de acciones. Por otra parte, se hizo hincapié en las debilidades que presenta el MSP, el cual se encuentra con su sistema colapsado fuera de los CPL, y se habló de la necesidad de contar con un subsistema especial para la población privada de libertad.

Preocupa la dificultad de acceso a los servicios de salud dentro de los CPL, solamente se atiende hasta las 17.00 horas, así también se ha señalado la falta de profesionales y medicamentos, a pesar de que los CPL refieren contar con atención nivel 1.

El abordaje a la salud mental fue descrito como un flanco débil y se habló de la falta de pediatras. En cuanto a la salud de la mujer, preocupa el precario manejo de la gestión menstrual y la necesidad que las PPL tienen de trabajar para obtener toallas sanitarias. Además, se calificó como pésimo el manejo a la crisis sanitaria por COVID-19, y se hizo énfasis en la falta de información de vacunación para PPL.

En lo que corresponde al consumo problemático de sustancias, se encuentra que es un problema de salud pública y que no es abordado como tal, los CPL no cuentan con la especialización requerida para el tratamiento de esta problemática, además de la necesidad de contar con un diagnóstico del número de PPL con problemas de consumo de sustancias, detallando de dónde provienen, así como si el Estado ha intervenido (programas sociales, culturales, económicos).

Por último, se expone la situación de los economatos, los cuales fueron suspendidos y en los que se puede encontrar altos niveles de corrupción.

Comentado [G22]: La realidad es que las más abandonadas son las mujeres puesto que los hombres siempre tienen alguien que se ocupe de ellos o sus parejas que se encuentran fuera y que incluso hasta al salir les esperan. A las mujeres cuando entran sus parejas les dejan en un promedio de dos a tres meses de haber ingresado, hasta sus hijos son alejados.

Comentado [G23]: Comentario anterior aplica acá con el tema de las fundaciones

Comentado [G24]: Creería que ahí es donde se debería asentar el trabajo de rehabilitación, sin tramitar las emociones, sin trabajar las frustraciones, sin generar empoderamiento y amor propio, nada de lo que se haga tiene sentido. Aparte de las secuelas del encierro.

Propuestas

Las propuestas que se recibieron en las reuniones giran en torno a diferentes aristas que son importantes en lo referente a salud dentro de los CPL.

1.1. Revisión al Modelo de Salud en CPL

Se requiere revisar y adecuar el Modelo de Salud en los CPL, tanto en cuestiones de infraestructuras como espacios adecuados para espera, atención, muestra, tamizaje y consultorio, con el mobiliario e instrumentos necesarios.

Así también se habló de la necesidad de que cada CPL cuente con un Centro de Salud Nivel 1, e incluso se habló de proyectar la creación de hospitales de unidades de tercer nivel. Todo esto con el objetivo de que los CPL cuenten con atención sanitaria integral en donde se contemple la prevención, curación y rehabilitación, sin discriminación de ningún tipo. Por último, se planteó el desarrollo de un protocolo de atención en crisis.

1.2. Acceso a la salud

El acceso a la salud fue una de las necesidades que se encontraron y como propuesta para abordar esta situación se sugirió la gestión de asignación de turnos para atención a la salud, ampliar el horario de cobertura, así como contar con un servicio de atención primaria disponible las 24 horas, los 7 días de la semana, con personal médico capacitado, botiquín de emergencia para patologías físicas y mentales y stock básico farmacológico disponible. Esto implicaría un **trabajo del MSP**, que debe contar con el apoyo de los funcionarios.

1.3. Recursos y suministros

Resulta clave contar con abastecimiento suficiente de suministros y medicamentos, en especial aquellos de patologías específicas, ya sean de enfermedades físicas o mentales. Otra cuestión relevante que se propuso fue asegurar la provisión de insumos de aseo personal, y en el caso de la población femenina, acceder a toallas higiénicas.

1.4. Salud mental

Se plantea propiciar un Enfoque en Salud mental en los CPL, proporcionando atención permanente y prioritaria, con apertura para el desarrollo de nuevos esquemas terapéuticos sobre salud mental, ampliando la cantidad de recursos destinados a esta área.

Algunas sugerencias apuntan a que los procesos de salud mental deben incluir un modelo terapéutico penológico, mientras que también existen propuestas de canalizar una política de trabajo terapéutico a nivel **grupal**, por ejemplo, por ruptura de vínculos familiares,

Comentado [G25]: El MSP debería liderar la aplicación del eje salud, para ello entre su propio personal hacer una selección de los funcionarios que quieran ingresar a los CPLs mediante perfiles y concursos puede ayudar mucho. Además que la coordinación con sector privado para cubrir personal por ejemplo

Comentado [G26]: Definitivamente por la falta de personal en salud mental, psicólogos, se debería trabajar con grupos de diversos tipos: grupos terapéuticos para quienes se encuentran en consumo, identidades sexogénéricas, psicoeducación para delitos de mayor impacto social y cantidad como los violadores, estos como grupos de atención específicos. Como atención general a todos, también de manera grupal, para acondicionar al encierro, empoderamiento y encuadre normativo en el lugar así como el reforzamiento de temáticas específicas en las que se genere participación de todos, no hay que dejarles sueltos pues ahí es donde tienen el tiempo suficiente para fortalecer redes paralelas. Esto exige compromiso de los profesionales y sobre todo que tengan conocimientos en la teoría de grupos. El SNAI como todas las instituciones por favoritismos familiares y políticos ingresa a personal joven, inexperto y sobre todo que no conoce de metodología de intervención grupal por tanto se queda en la elaboración de informes y nada más.

angustia, ansiedad o depresión. Se habló también sobre brindar atención especial a familiares de PPL que sufrieron masacres y a aquellas PPL que las vivenciaron.]

Una cuestión que resultó importante abordar fue la de los pacientes psiquiátricos, debido a la situación de inimputabilidad, por lo que se planteó proyectar un dispositivo de residencia para personas con declaración de inimputabilidad.

Por otra parte, se habló de la salud emocional, donde se propuso atención especializada para PPL en situación de movilidad humana, así también se encontró importante el abordaje de la salud mental relacionada a la identidad de género y orientación sexual.

1.5. Consumo problemático de sustancias psicoactivas

Lo referente al consumo problemático de sustancias psicoactivas se abordó desde la necesidad de brindar tratamientos especializados para la población que se encuentra en esta situación, desde plantear la contribución desde abordajes de alcohólicos anónimos y narcóticos anónimos, hasta el desarrollo de programas de desintoxicación y reducción de daños en los pabellones y en modo ambulatorio.

Así también, se consideró importante lograr que en la evaluación inicial de salud se identifique consumo problemático de drogas.

1.6. Derechos sexuales y reproductivos

Se consideró relevante el abordaje de los derechos sexuales y reproductivos, por ejemplo, se propuso que la ubicación de las PPL se haga conforme a su identidad de género y orientación sexual, como derecho garantizado.

Así también, se propuso garantizar salud sexual de personas LGBTIQ+, en lo relacionado a las visitas íntimas, donde se cuiden las garantías para la persona visitada y la visitante, así como garantizar el acceso a insumos de protección.

Por otra parte, se vio la necesidad de establecer una guía básica de atención, con una batería de exámenes que se debe hacer a las personas LGBTIQ+ y a aquellas que no se definen como tal. En lo referente a la educación sexual, se planteó el fortalecimiento de programas, y la entrega del PREP y PEP como estrategia preventiva VIH, mientras que en el área de la salud mental, se habló de la importancia de considerar la identidad de género y orientación sexual.

1.7. Salud de la mujer

En cuanto a la salud orientada a las PPL de sexo femenino, se propuso una mirada transversal de las mujeres en los CPL, así también se habló de proyectar espacios especializados para ellas.

Comentado [G27]: Mientras no se resuelva la situación de violencia en los CPLs no se va a poder hacer ninguna intervención, yo misma con la Fundación Mushuk Pacha en los días de la masacre última hice la propuesta de intervención psicosocial en crisis a los familiares, el SNAI no dio paso hasta que se tranquilice todo.

Comentado [G28]: Tenemos el mismo problema en los hospitales psiquiátricos donde se encuentran privados de libertad por años como en el Hospital Julio Endara, donde hay una sección específica para ellos y son ellos los que reproducen el ejercicio de poder sobre los otras personas con patologías, ellos manejan las llaves, realizan tareas para el personal pero están donde no deben estar.

Comentado [G29]: Perdón pero la salud emocional es inherente a todas las PPLs puesto que la condición de encierro genera cambios emocionales muy complejos que si no se tratan se vuelven una bomba de tiempo conjuntamente con el consumo por supuesto, así que en la parte que decía se sería importante el trabajo de salud mental en general debería trabajarse varios temas sobre todo los de discriminación, tolerancia y aceptación del otro diverso, etc.

Comentado [G30]: La ubicación debe corresponder a la problemática detectada por las instancias de diagnóstico para detectar condiciones de rehabilitación en base a la habitualidad y reincidencia y al delito +factores de riesgo+condiciones familiares. Sería interesante considerar aquí la teoría de redes para re pensar en formas de agrupamiento que fortalezcan salidas comunes a la crisis personal y a la crisis social con una base colectiva.

Comentado [G31]: En base a qué, creo que sería importante trabajar mucho con ellas en el componente afectivo pues gran parte de las mujeres se encuentran allí por su no canalización afectiva (así como muchos hombres) pero en las mujeres el trabajo en la construcción de nuevas feminidades ayudaría a mantener la autonomía, la no reincidencia y la autoprotección libre de culpa.

1.8. Provisión de alimentos y agua

Mejorar el servicio de alimentación es una prioridad, en este sentido, se propuso desarrollar un plan de alimentación con el objetivo de asegurar accesos mínimos en situaciones de crisis, así como también aumentar la provisión de alimentos.

Por otra parte, se consideró importante identificar PPL que requieran alimentación específica como aquellos con TB, PVVIH, Hipertensión, Diabetes y NNA. En cuanto a la provisión de agua potable, se considera fundamental una solución estructural.

1.9. Medidas de prevención

El enfoque de prevención en salud fue abordado mediante propuestas como la incorporación del plan de vacunación de enfermedades como la difteria, el sarampión, variantes del COVID-19. Sobre esta última enfermedad se sugirió incluir insumos para la protección.

Así también se consideró importante la prevención a través de la higiene, limpieza, alimentación, desinfección, control de plagas para disminuir la transmisión de la Chikunguña y el dengue.

En lo referente a la prevención del suicidio y la identificación de intentos autolíticos se encontró que existe un descuido en cuanto a la seguridad en la infraestructura para los pacientes psiquiátricos.

Por último, se sugirió la proyección de espacios preventivos que combatan el sedentarismo.

1.10. Recabar datos sobre la salud de la población

El acceso a información sobre el estado de salud de las PPL es fundamental, por lo que se sugirió desarrollar Inspecciones periódicas (en línea con RM) por parte del Sistema de salud y ARCSA, a fin de contar con informes sanitarios. En lo que respecta a las personas con discapacidad se propone una evaluación de parte del MSP para calificación de discapacidad. Así también, se encontró fundamental la obligatoriedad de revisión de salud al ingresar a CPL.

Se sugirió también desarrollar un sistema adecuado que incluya procedimientos para el correcto registro de expedientes. En cuanto al sistema de fichas, se recomendó contemplar la implementación de fichas electrónicas para gestión, información e investigación, a través de una red que permita conocer el historial médico de forma certera y eficaz.

Otra propuesta fue investigar las causas de las “muertes naturales” de las PPL, así como que el MSP brinde información sobre cuadros de morbilidad dentro de los CPL.

1.11. Formación del personal

Un aspecto que se repitió fue el de formar, capacitar y actualizar de manera continua al personal penitenciario, ya sea a profesionales de salud respecto a las diversas

Comentado [G32]: Vincular el suicidio con los pacientes psiquiátricos es un error. Perdón pero los pensamientos autolíticos están presentes en todos los PPL, porque no se trabajan los factores de riesgo como la condición de encierro, por lo que sería importante trabajar con todos estos procesos para poder superar los conflictos emocionales y poder así mismo prevenir el suicidio y las explosiones violencia extrema.

Comentado [G33]: Y sobre todo para dar continuidad después de que han obtenido beneficios penitenciarios y debe darse seguimiento a la condición de salud una vez que sale de los CPLs pero sigue siendo PPLs.

enfermedades físicas, pero con especial énfasis a las enfermedades mentales, prevención, diagnóstico precoz y tratamiento oportuno, así como también, a agentes penitenciarios en primeros auxilios, utilización de recursos y salud mental.

Así también, se encontró importante establecer procesos para el Autocuidado del personal y garantizar la seguridad para todas las personas que trabajan en CPL.

1.12. Programas

Otro punto abordado fue el de potenciar el Involucramiento de las OSCs en cárceles, ya sea mediante intervenciones de Universidades (Facultades de Ciencias Médicas) o mediante investigaciones sociales y (médicas).

Así también, se propuso replicar programas de otros CPL, como el de terapia de riesgo de suicidio, control de violencia y delitos de violencia sexual.

Eje de Trabajo

Necesidades encontradas

Existen problemas y restricciones para acceso a actividades laborales, la ocupación o profesionalización es restrictiva y la reintegración de PPL se ve limitada por su pasado judicial. Así también, se hizo énfasis en la marcada criminalización de la pobreza que existe, donde las ocupaciones laborales de las PPL son un claro indicador de ello.

Los oficios ofrecidos por las CPL refuerzan de roles de género, por ejemplo, las mujeres tienen acceso a cuestiones relacionadas a la costura y la belleza, además que en los CPL mixtos, las mujeres no disponen de espacios propios para talleres.

El modelo de gestión penitenciaria anterior abordaba asuntos importantes en el tema laboral, como por ejemplo, que parte de remuneración se destinada al fondo de ahorro (Banecuador), a la manutención de familia, el economato, y la autogestión para mejoramiento de talleres. Así también se resaltó la existencia de algunos CPL cuyas gestiones son exitosas en este eje, sin embargo, señalaron que las actividades en los centros dependen de la gestión de cada director.

Una preocupación que se manifestó fue el hecho de que se ha limitado la participación de las OSC en el proceso de capacitación a PPL, esto repercute fuertemente ya que las iniciativas no nacen del Estado sino de las PPL, por lo que las OSC deberían ser aliadas de los CPL.

La remuneración que reciben las PPL por su trabajo es mínima, y la misma no llega a las PPL sino que va a la dirección general del CPL.

Propuestas

Comentado [G34]: Facultades de derecho, de psicología de todos los campos wue pueden dar su aporte. Mientras más ojos externos están presentes, menos corrupción existe pues son más los que vigilan. Para ello hay que diseñar una política de inserción aunque sea temporal de estudiantes, profesionales, voluntarios que ingresen a brindar su contingente y hacer acompañamiento a los mismos.

Comentado [G35]: La reinserción es compleja no solo por el pasado judicial, ya en la mayoría de ocasiones ese documento ya ni le piden a la persona que ha salido de los CPLs, hay que modificar el sistema de información del Consejo de la Judicatura el SATJET porque todo el mundo solo va consulta de casos y encuentra todo el pasado judicial de la persona y nos oslo de sentencias sino de casos abiertos por lo que siendo un sistema que se inció como mecanismo interno de lo judicial para saber el estado de los casos y manejo interno de los abogados, ahora se ha convertido en un mecanismo de información pública que restringe derechos y limita la reinserción. Hay que ponerle ojo a este sistema que siendo interno, se ha convertido en el bademecum jurídico con repercusión social.

Comentado [G36]: Este fondo de ahorro no es accesible puesto que no se puede desbloquear cuentas mientras no se hayan cubierto todas las previsiones legales de pago de multas al Estado, etc. Esto nunca se cumple cuando son <PPLs. Por tanto su inserción o más bien reinserción se da cuando ya dejan de ser PPLs. Este punto es importante trabajarlo desde la concepción de reinserción social y laboral que se debe implementar con los PPLs con beneficios penitenciarios que en el país son más de 6 mil para hacer un buen ejercicio de reinserción de los que están afuera y vinculación con los que aún están adentro. Hay que recabar programas integrales que permitan esta vinculación con emprendimientos que trasciendan las fronteras de los CPLs.

Comentado [G37]: Se debería hacer una clasificación de las OSC, muchas se crearon por familiares de los PPLs, eso genera conflictos hacia afuera y hacia dentro porque muchas veces se reproducen formas de sobrevivencia tradicionales con los PPLs, otras están basadas en el trabajo religioso que es bueno pero limitado al momento de exigir derechos, otras no tienen el reconocimiento o autorización para aportar desde la capacitación por ejemplo para lograr empoderamiento porque no conviene, etc. Lo ideal sería tener un mapeo de quienes son y que trabajo realizan para saber donde púesen aportar más estratégicamente.

Comentado [G38]: Este es un problema real, no sienten ningún estímulo para trabajar. Hay que cambiar la normativa porque esto genera que si no hay circulante en los CPL operan otras formas de intercambio y otras "monedas" como la droga, la comida, etc.

2.1. Creación de nuevos puestos de trabajo y talleres

La creación de nuevos puestos y contratos laborales fue uno de los puntos más abordados, en primer lugar, se puso énfasis en que la PPL debe ser escuchada, que las iniciativas provengan de ellas, y sean apoyadas y reciban un seguimiento estatal.

Se conversó la necesidad de territorializar la oferta y propuestas, a fin de hacerla más cercana a las problemáticas locales.

Por otra parte, se propuso utilizar tierras baldías cercanas a los CPL para establecer huertos donde las PPL puedan trabajar. En cuanto a los talleres, se consideró importante que sean inclusivos, especialmente para personas LGBTQ+, considerando las necesidades propias de esta población, con apertura para que las OSC expertas en el tema puedan apoyar a estas personas en el contexto penitenciario y posteriormente [cuando salgan en libertad].

Se habló además de la incorporación de las PPL a los procesos de producción, la idea de aplicar trabajo con programas de realidad virtual e introducir la lógica del trabajo comunitario.

2.2. Capacitación laboral a PPL

Se necesita una estrategia nacional de formación que se centre en la profesionalización laboral de PPL, que cuente con ofertas de formación orientadas a desarrollar emprendimientos en el futuro, así como también la formación en carreras técnicas, buscando ampliar y diversificar en base a necesidades de las PPL.

Un punto central debe ser partir de la voz de las PPL en temas de formación, enfocar las áreas considerando las necesidades de estas, del Estado y las empresas, así como conocer y aprovechar las vocaciones productivas de cada provincia donde se ubican los CPL. En esta misma línea, se propuso considerar el análisis ocupacional previo a ingreso a los CPL, para abordar las ocupaciones con un enfoque preventivo.

Se consideró importante ampliar la participación en la formación de las PPL a las OSC especialistas en diferentes temáticas. Por otra parte, se propuso que las certificaciones laborales deberían enfocarse en que las PPL puedan adquirir conocimientos y habilidades pensando en la reinserción, así como también, no debe haber diferencias entre un título obtenido en contexto de privación de la libertad respecto a uno obtenido fuera.

También se sugirió fortalecer los establecimientos educativos ya existentes, que alcanzan un total de 89 institutos públicos, aprovechando la existencia estos en cada provincia, cercanos a cada centro¹¹⁵.

Comentado [G39]: Hay que pensar en que todas las poblaciones, todos los PPLs tienen la necesidad de reinserción y de vincularse laboralmente pues el Estado tiene la obligación de hacer seguimiento en el régimen abierto hasta después de un año de salir del CPL.

Comentado [G40]: Esto ya es así, creo que ese no es el punto de discusión sino el acceso a la educación porque por ejemplo en los CPLs se encuentran universidades privadas que deben ser pagadas y máximo con un porcentaje de beca, la universidades públicas no tienen oferta institucional para los PPLs.

115 Una experiencia a considerar es la de Colombia, con el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, que ofrece a los jóvenes programas de formación gratuita en los niveles de técnicos profesionales y tecnólogos.

2.3. Remuneración y condiciones laborales

Respecto a la remuneración y las condiciones laborales se insistió en dignificar el trabajo de las PPL. En este sentido, se propuso que los talleres deben ser remunerados y que deben beneficiar directamente las PPL.

Por otra parte, se estableció que el sistema laboral debe permitir ingresos para ahorro de las PPL, manutención de sus familias, solventar las necesidades de economato y autogestión.

Se habló de la necesidad de garantizar espacios de comercialización de productos elaborados y producidos por las PPL, así como también, garantizar la seguridad social para las PPL que realizan actividades laborales.

2.4. Mejoramiento de infraestructura

En primer lugar, se sugirió evaluar instalaciones de los CPL para talleres, emprendimientos y espacios de comercialización, para que, con base en esto, se proceda a mejorar estas áreas, mediante una gestión adecuada de fondos para este fin.

También se hizo especial énfasis en la necesidad de construir infraestructura específica para talleres, especialmente para mujeres en los CPL mixtos. Por último, se habló de considerar los modelos exitosos de talleres y huertos integrales en los CPL regionales.

2.5. Reintegración laboral

Se consideró clave fomentar y sensibilizar a empresas en lo referente a colaborar con la reinserción de las PPL, sin embargo, esta es una ardua tarea debido a la poca apertura por parte del sector privado. De igual manera, se conversó sobre la posibilidad de que las necesidades del Estado en contexto penitenciario (ej. mejoramiento de infraestructura) puedan ser solventadas en vínculo de los CPL con empresas privadas, a fin de que se puedan contratar a las PPL.

2.6. Consideraciones especiales

Existen también consideraciones a raíz de situaciones especiales, como por ejemplo, la de las mujeres y niños, niñas y adolescentes, que no disponen de tiempo para el eje laboral.

2.7. Líneas respecto a la rehabilitación laboral

El proceso de rehabilitación debe estar centrado en el diseño de nuevo estilo de vida, con actitudes y aptitudes de trabajo y colaboración, así como también, incidir para que otras personas no se involucren con el crimen y la violencia. Además, la iniciativa debe tener una lógica de instancia transitoria y no considerar que las PPL permanecerán de forma muy prolongada.

Por otra parte, se consideró necesario enfocarse en la tasa de reincidencia/reingreso, realizando seguimientos posteriores a la salida de las PPL, y un continuo acompañamiento para que pueda involucrarse en el tema laboral. Se consideró relevante

Comentado [G41]: Yo diría dignificar el esfuerzo, porque esa es la labor del trabajo. Además que se plantee como un mecanismo de aprendizaje, especialización y posterior vinculación laboral en la reinserción. HAY QUE DESVINCULAR EL TRABAJO DE LOS REQUISITOS DE LEY PARA LOGRAR EL SAEMIABIERTO O LA PRE LIBERTAD, igual que la educación, eso solo condiciona pero no genera motivación ni mucho menos esfuerzo.

Comentado [G42]: Sobre todo esto, el economato se ha convertido en un mecanismo de extorción hacia el PPLs, por parte de quien ha pagado ese economato, por parte de su familia y un mecanismo de condicionamiento posterior a la salida. Hay que repensar el economato también porque además las cosas que se expenden ahí son más de consumo que de necesidad.

Comentado [G43]: Para lograr esto hay que revisar el COIP y la dimensión de las penas en años. El populismo jurídico no entiende de rehabilitación ni restauración.

el diseño de una política postpenitenciaria, sin embargo, esta requiere de un esfuerzo adicional entre Ministerios con sus competencias definidas. Una de las propuestas en este sentido serían los préstamos postpenitenciarios para emprendimientos.

Eje de Educación

Se abordaron diferentes cuestiones referentes a los servicios de educación a nivel de básica, secundaria y universitaria que prestan los CPL, por ejemplo, que dentro del sistema carcelario es donde se evidencia el Estado fallido, así como la existencia de una visión mercantilista de la justicia, que no castiga el delito sino la pobreza.

Necesidades encontradas

Una cuestión fundamental es la infraestructura, que en muchos casos, es utilizada para diferentes funciones, además se abordó la imperiosa necesidad de llevar a cabo un riguroso diagnóstico de infraestructura para educación. Así también se hizo hincapié en la falta de los materiales necesarios, los cuales son conseguidos mediante la autogestión de los docentes.

Otra cuestión que se encontró fue la necesidad de información de calidad para conocer a profundidad la situación de la educación dentro de los CPL. En este sentido, se expresó preocupación por la falta de información sobre el nivel educativo de las PPL, y la necesidad de definir los puntos débiles del Estado en lo que refiere al desarrollo de capacidades en PPL.

Así como otros derechos, acceder a educación de calidad se complica en un contexto de encierro, ya que se presentan numerosas limitaciones, existen privilegios de ciertos grupos por sobre otros y la corrupción permea al interior de las CPLs. Así también, se encontró que la educación a distancia conlleva numerosas dificultades en CPL.

La labor de educar en contexto de encierro requiere una preparación específica para este fin. Sin embargo, la formación depende de la capacidad económica y la autogestión.

Propuestas

3.1. Propuesta pedagógica y curricular

En los diálogos se hicieron propuestas sobre afinar una propuesta pedagógica adecuada a los CPL, sobre todo en lo referente a al método de abordaje de enseñanza y aprendizaje con PPL, entre los que se pueden incluir mecanismos de educación virtual.

Comentado [G44]: Yo no veo nada de la etapa de reinserción que el SNAI tiene incorporado como

Comentado [G45]: Unidades de reinserción en Guayaquil y Quito. Nada más que en Guayaquil creo que hay como 2000 PPLs con beneficios penitenciarios que están firmando y en Quito más de 1000, a nivel nacional en TODOS los CPLs hay el área de reinserción, sin personal específico ni presupuesto ni nada. Ese es el espacio para preparar a la gente que sale de los CPLs y cambiar el imaginario de la sociedad con respecto a los PPLs así como también el proceso real de trabajo para la no habitualidad y reincidencia.

Comentado [G46]: Yo añadiría que no hay seguimiento educativo una vez que salen, trabajo social que debe hacer esta labor no la hace, hay mucho resago estudiantil y finalmente deserción. Igual que salud no hay quien se ocupe de esta labor al interior de los CPLs.

Comentado [G47]: Que se encuentre interrelacionada con la parte de seguridad pues no solo es el método de aprendizaje sino el riesgo de traslados permanentes que desvinculan a las personas del área educativa. Insisto en la necesidad de retirar de los requisitos lo educativo como elemento indispensable para los beneficios de ley, así estudian los que quieren sin condicionamientos y los que no quieren estudios formales siguen cursos llevados por el SNAI así se delimita el eje educativo en educación formal y educación informal.

Por otra parte, se habló de la importancia de definir una estructura curricular, con ofertas de carreras técnicas que cuenten con el aval de la SENESCYT, así como también se planteó el desarrollo de mallas curriculares que ajusten su estrategia a la realidad propia del contexto, conforme a los datos de las PPL. Si bien se considera clave generar carreras técnicas, que necesiten y requieran las PPL, también resulta importante diversificar la oferta de formación/carreras, no cerradas exclusivamente a oficios, sino también expandirla hacia temas financieros, sistemas, cuidado a personas adultas mayores, elaboración de prótesis, etc.

Para llevar a cabo estas propuestas se propuso establecer **mesas técnicas** con el DOT y OSCs, así como encontrar otros aliados, como pueden ser las Universidades y Academia, entre otras.

Comentado [G48]: Esto es importante, me gustaría ser parte.

3.2. Mejorar infraestructura

En cuanto a la infraestructura se propuso mejorar el equipamiento en los CPL, dotarlos de mayor infraestructura, mobiliario y útiles escolares básicos.

3.3. Acceso a la educación

Garantizar educación en condiciones de igualdad, en las mismas condiciones que en contexto extramuros, a través de una oferta universal de la educación sin discriminación ni exclusión.

También se habló de potenciar el acceso de PPLs a educación superior y diversificar la oferta de carreras universitarias.

Por otra parte, se consideró necesario la realización de seguimiento a los casos para evitar el abandono de la actividad educativa; procedimiento que puede incluir a la familia y dependientes como marco preventivo para así evitar futuros reingresos.

Se sugirió garantizar el acceso a educación de agentes penitenciarios, ya que, en muchos casos, su economía restringe sus posibilidades puesto que los sueldos que perciben son bajos.

3.4. Capacitación de recursos humanos

Se habló de capacitar a docentes con enfoque de DDHH y privación de libertad, para lo que será necesario el soporte de personas expertas en este tema y al personal para trabajar específicamente en centros de privación de la libertad, sobre todo en la temática de rehabilitación social y ámbito penitenciario. Así también, se previó una capacitación específica para personal rotativo (como médicos, policial), durante el proceso de inducción al inicio de las funciones.

Otra propuesta fue la de identificar capacidades de las PPL, a fin de solventar falta de personal, sin embargo, para hacer esto, es fundamental establecer un protocolo para definir marco de pagos o contraprestación en privación de libertad.

3.5. Generar datos sobre la realidad del acceso a la educación de las PPL

Se propuso desarrollar un mapeo de Universidades en los territorios de los PPL e investigar respecto a los factores de riesgos de adolescentes infractores. Es necesario realizar un cruce de datos al ingreso CPL, al CAI en el caso de adolescentes, para que continúen estudios en centros educativos fuera o dentro de otros CPL.

3.6. Educación virtual

La utilización de los mecanismos de educación virtual es fundamental para lograr garantizar el acceso a la educación, sin embargo, esto conlleva desafíos en los CPL.

Para materializar de manera adecuada estos mecanismos, se debe proveer equipos informáticos e internet a todos los CPL y CAI, así como el acceso a bibliotecas virtuales.

3.7. Acciones relacionadas a actividades educativas no formales

El desarrollo de actividades educativas no formales fue visto como necesario, así como motivar y sensibilizar a las PPLs para que accedan al derecho a la educación.

Para que las PPL accedan de manera adecuada al derecho a la educación, primero es imperante garantizar otras cuestiones como la seguridad y la alimentación.

Eje Social y Arraigo

Necesidades encontradas

La vinculación social es uno de los ejes más importantes y no es considerada como tal, esto se puede observar en la situación estructural de centros regionales y las mega cárceles, que alejan a las PPL de sus familias durante largos períodos.

La normativa resulta limitante en lo que respecta al fortalecimiento de familiares, por ejemplo, prohíbe visitas a PPL en área de máxima seguridad.

Las diversas dificultades que deben atravesar los familiares o allegados para visitar las PPL obstaculizan la vinculación social. Uno de los temas más recurrentes son las revisiones invasivas, a pesar de estar prohibidas por la normativa vigente, esto podría estar relacionado a que los protocolos sobre revisiones no son socializados al personal de los CPL.

La infraestructura es otro punto que aleja a las visitas y visitas íntimas, puesto que no se cuenta con espacios adecuados, ya sea por falta de privacidad o por cuestiones de comodidad básica¹¹⁶.

Existen quejas por parte de los familiares en cuanto al registro para el ingreso, ya que pierden parte considerable del corto tiempo que disponen para las visitas.

Un aspecto preocupante es el desmantelamiento de las organizaciones de familiares de PPL, así como el hecho de que no se permiten visitas de organizaciones de derechos humanos a los CPL. Se conversó sobre la importancia de garantizar la permanencia del vínculo de NNA que viven dentro y fuera de los CPL y en casas de acogida, así como la situación de otras poblaciones que tienen algún tipo de dependencia, como lo son las personas con discapacidad y adultos mayores.

Comentado [G49]: Las quejas no solo son por estas situaciones sino también por las amenazas y extorciones de las que los PPL son víctimas por parte de las bandas al interior lo que voluntariamente hace romper el vínculo familiar, he conocido casos de familiares apuñalados o que les siguen cuando salen para identificar los domicilios y ser objeto de acoso y persecución el PPL al interior de los CPLs.

Propuestas

4.1. Organización para favorecer la participación

Se debe fortalecer la organización interna de PPL, como los comités de internos, comité nacional, los cuales son fundamentales para canalizar demandas, mediante la participación de las PPL en los procesos de pacificación.

La voz de los familiares y allegados a las PPL es muy importante, es por esto que se propuso la creación y fortalecimiento de las organizaciones de familiares y allegados de las PPL.

Se considera relevante establecer una normativa para garantizar visitas de OSC a los CPL, fortalecer los espacios para visitas/visitas íntimas, con miras a que estén adecuados a las necesidades.

4.2. Fortalecimiento del vínculo familiar y comunitario

Se considera clave el desarrollo de un nuevo sistema de rehabilitación social que evite la separación intempestiva, no sin antes realizarse un estudio en profundidad de la familia, dependientes, vínculos, etc. Esto debido a que se entiende que la privación de libertad provoca ruptura de vínculos, afectaciones psicológicas, psicosociales, y dejan en el camino NNA dependientes abandonados.

Poner un fuerte énfasis en la vinculación familiar y local, mediante el desarrollo de mecanismos que busquen garantizar la posibilidad de que las PPL tengan vínculos adecuados, entendiendo la importancia de estar cerca a familiares con posibilidad de visitas periódicas.

¹¹⁶ Un ejemplo de esto es el caso del Centro de Detención Provincial El Inca, donde las visitas íntimas solo cuentan con carpas en el patio.

En esta misma línea, se planteó reducir los tiempos de traslados para el acercamiento familiar, mientras que por otra parte se propuso favorecer la comunicación de las PPL que sean familiares y estén en diferentes CPL.

4.3. Acciones que faciliten las visitas

El derecho a visitas es capital para evitar el desarraigo, en este sentido, se propuso para la población extranjera privada de libertad, buscar que el cumplimiento de la pena se dé en los países de origen, mayor involucramiento de embajadas y consulados, así como también, el involucramiento de familiares. En cuanto a las mujeres privadas de libertad, se busca garantizar el mantenimiento del vínculo con sus hijos/as.

Resulta imperante analizar cómo son los registros y cómo se trata a los familiares, ya que esta es una de las áreas donde más quejas se encuentran.

Es indispensable que las revisiones se adecuen a lo estipulado en los protocolos y sean consonantes con los estándares internacionales y la legislación nacional. Además, se considera crucial que todo el personal relacionado con revisiones conozca estos protocolos. En este sentido, se considera importante la promoción de derechos sobre revisiones y el fortalecimiento de mecanismos de presentación de quejas para familiares y allegados a las PPL, así como para OSC, que garanticen la confidencialidad.

Además de esto, amerita una revisión al número de visitas permitidos, ya que este debe considerar el número de hijos, por otra parte, se deben reevaluar las normativas en relación a las garantías de régimen de visitas y personas que están lejos de familias.

Por último, se sugiere reparar los equipos electrónicos de seguridad e instalar nuevos equipos en todos los CPL.

4.4. Fortalecimiento de mecanismos de comunicación

En los casos en el que no sean las visitas de forma presencial, es crucial que se busque fortalecer los mecanismos de comunicación a través de videoconferencias para PPL, por ejemplo, para el caso de extranjeros, quienes también requieren de un acercamiento y vinculación sus consulados y embajadas¹¹⁷.

La reparación de cabinas telefónicas es fundamental para el mantenimiento y fortalecimiento del contacto con el mundo exterior¹¹⁸.

4.5. Análisis y relevamiento de datos respecto a la situación actual

Para la toma de medidas adecuadas es clave el diagnóstico preciso sobre la situación actual, es por esto que se sugirió las realizaciones de análisis de normativa sobre visitas,

¹¹⁷ Se hizo especial referencia a esto a consulados de Colombia y Venezuela, que no dan seguimiento frecuente a sus connacionales privados de libertad en Ecuador.

¹¹⁸ Se propuso realizar un análisis de la experiencia en Argentina sobre el uso de teléfonos.

así como también, sobre la situación de personas que se encuentran alejados de sus familiares.

Se precisa de información actualizada permanentemente que permita identificar las PPL que se encuentran lejos de familias, y que tienen [problemas de vínculos familiares.]

Resulta muy importante una revisión sobre la situación de las PPL que son solicitantes de refugio o refugiados y de aquellos que tienen vínculos familiares en Ecuador.

4.6. Realización de trabajo de seguimiento

El trabajo de fortalecimiento de los vínculos continua colabora a garantizar la salida digna de las PPL. En esta línea, se propuso poner énfasis en el seguimiento de la reintegración social de las PPL, a fin de evitar la reincidencia, así como también en aquellos casos en la PPL haya fallecido, es importante mantener un seguimiento con los familiares, incluyendo contacto continuo con estos en los procesos de reparación.

En otro orden, se habló sobre la regulación de las juntas de protección y jueces de familia en el cuidado de NNA, para garantizar el acceso a educación y prevenir situaciones de maltrato.

Eje de Rehabilitación

Necesidades encontradas

El desarraigo está muy relacionado a la privación de libertad, y frecuentemente puede suceder al recuperar la libertad, las PPLs no tienen familiares o allegados que los reciban afuera.

En el caso de los adolescentes, se conoce que el reingreso, en muchos casos, se da por el contexto familiar, social y comunitario, mientras que las personas adultas mayores, por lo general, ingresan por violencia, haciendo que la inclusión de la familia en el proceso se dificulte.

Se habló de la imposibilidad de clasificar, hacer un plan de vida y ofrecer actividades a las PPL sin un diagnóstico previo. Por otra parte, se estableció que la inexistencia de sistemas informáticos impide el control y seguimiento individual de las PPLs.

Una problemática que se evidenció fue la reducción de las garantías penitenciarias por parte del COIP.

Existen casos de adolescentes que ingresan como si fueran adultos en los CAI, por lo que se requiere un protocolo especial para el, así mismo, existen irregularidades en el manejo de los traslados de las PPL.

En los diálogos se expuso la necesidad de que las OSCs puedan acceder a expedientes administrativos, mediante sistema informático, conforme dispone el último Reglamento de Rehabilitación Social. Por otra parte, se requiere una comparecencia del SNAI ante las

Comentado [G50]: Se requiere información actualizada porque TODOS los registros tienen información anterior, cuando ingreso en el CPL, sin embargo como nunca es actualizada se pierde la continuidad de la vida con nuevas relaciones, parejas y vínculos importantes al salir. La información que se recoge es para el encierro, no para la salida.

acciones de acceso a la información pública que permita verificar el cumplimiento o incumplimiento de los derechos de las PPLs.]

Propuestas

5.1. Abordaje terapéutico y asistencial

En los diálogos se manifestó que el diagnóstico inicial es la base para la rehabilitación, y que éste puede ofrecer la base para la asistencia de carácter reparativo, moral, espiritual y social; plan de vida; promoción profesional, tanto en educación como a nivel laboral; programas recreativos, deportivos y socio culturales; así como tratamiento individualizado de acuerdo a cada una de las PPL.

5.2. Ofertas de formación y laborales

En cuanto a las ofertas de formación y laborales, se planteó promoverlas sin etiquetas de género, contando con diversidad de carreras técnicas, variadas y adecuadas para las diferentes PPL, segmentadas de acuerdo a grupos etarios, como por ejemplo, ofertas adecuadas para la justicia juvenil direccionada adolescentes.

En lo que refiere a personas procesadas, se espera que el tiempo que estén privados de libertad les sirva para tener ocupación, por lo que se propuso ofertar programas acotados de educación y plan de vida.

En otro orden de cosas, también se sugirió una capacitación y sensibilización en DDHH, que tengan por objetivo trabajar la concepción de PPLs como sujetos de DDHH.

Otra cuestión a tener en cuenta es el seguimiento y apoyo al momento de salir, mediante ayudas económicas, emprendimiento, vestimenta y aseo.

5.3. Programas referidos a problemáticas específicas

También se plantearon programas y tratamientos dependiendo de la problemática específica de cada PPL, como por ejemplo, de corte psicoterapéutico para agresores sexuales, programa de tratamiento para maltratadores, programas de rehabilitación para personas agresoras de violencia basadas en género; así como programas de prevención del suicidio y el abordaje de la masculinidad y el machismo.

Por otra parte, se sugirieron ofertas de acuerdo a la población específica, como por ejemplo, programas específicos para jóvenes con énfasis en habilidades sociales, de resolución de problemas, razonamiento crítico, autocontrol, metacognición, pensamiento creativo, manejo emocional; así como, centros especializados para personas adultas mayores y seguimiento posterior a la privación de libertad.

5.4. Garantías penitenciarias

El rol del juez de garantías penitenciarias es determinante para la asegurar el acceso y la garantía de los Derechos Humanos de las PPL. En este sentido, se propuso mejorar un sistema de garantías, orientando a brindar mayores medidas alternativas.

Comentado [G5 1]: Yo diría incluso el cumplimiento de la sentencia en los casos de los PPLs que se encuentran tanto en los CPLs para beneficios que por falta de trámite terminan cumpliendo la pena en seco como le llaman y en los casos de PPLs con beneficios que no pueden sacar sus documentos y reinsertarse de ninguna manera por falta de diligencia en los trámites. Por ejemplo en la Unidad de reinserción de quito no hay un mecanismo de que se cumple la sentencia y le entregan el certificado de cumplimiento porque no hay personal que haga esto (abogado), sin embargo eso debería ser automático porque hay marcador digital en el que reciben las huellas de los de semi abierto (son funciona), por tanto deben hacer un proceso manual complejo que resulta en que les entregan el certificado después de hasta 6 meses, mientras que a otros por dinero, les entregan al siguiente día.

Así mismo, se propuso articular mecanismos para que las PPLs puedan exponer sus quejas y reclamos, y estos sean canalizados adecuadamente.

Eje de Deporte

Necesidades encontradas

Los CPL no presentan infraestructura que permitan el desarrollo de actividades deportivas. Por lo general, cuando se van a llevar a cabo actividades deportivas se utilizan los patios que se utilizan para visitas.

Además, el tiempo con el que cuentan las PPL para acceder a estos espacios deportivos es reducido, debido a alegaciones de seguridad.

Propuestas

6.1. Infraestructura y equipamientos

Potenciar infraestructura y equipamiento deportivo en los CPL es fundamental, ya que no cuentan con redes, pelotas, arcos. Esto se puede dar mediante una relación con el eje de trabajo para ofertar y producir estos insumos. Por otra parte, resulta importante gestionar efectivamente la seguridad para que todas las PPL puedan acceder a espacios de los CPL.

En cuanto a la falta de espacios, es indispensable que el DOT, el SNAI y el Ministerio de Deporte realicen un análisis de cada CPL para la posibilidad de la realización de deportes. En caso de no contar con lo necesario, se pueden ofrecer actividades de deportes estáticos o que no requieran de mucha infraestructura, como el ajedrez, y así mismo, dotarles de insumos para su práctica.

6.2. Oferta de actividades

Se habló de la democratización de la oferta deportiva en todos los pabellones, adecuada a la demanda y preferencia de las PPL, para esto se requiere de un relevamiento de datos a fin de determinar qué deportes realizaban previamente.

La idea es desarrollar planes a corto plazo, desde el Ministerio de Deporte se realizaban actividades de bailoterapia y ejercicios aeróbicos, los cuales actualmente se encuentran suspendidos, se sugiere reactivar estos planes.

Así también, se considera importante incluir actividades específicas para personas con discapacidad y adultos mayores.

6.3. Deporte como rehabilitación

Se propuso tener una mirada del deporte como parte del proceso de rehabilitación y plan de construirse dentro de los CPL y CAI, dotando las actividades de sentido. En este sentido, se propuso lograr una vinculación con la comunidad, ya sea mediante competiciones deportivas en la misma, trabajado entre el MINEDUC y el MD; mientras

que en lo que refiere a los adolescentes, buscar favorecer la participación deportiva comunitaria/intercolegial. Otra cuestión que surgió es la inclusión del enfoque de género en las actividades.

Eje de Cultura

Necesidades encontradas

Las necesidades señaladas en los diálogos fueron las malas condiciones de la infraestructura, la falta de instrumentos en ciertos CPL y CAI, y la destrucción de otros en las requisas.

Otro problema consiste en que la Pastoral Penitenciaria dejó de ingresar debido a las revisiones invasivas. Por último, también se habló de la prohibición de que las PPL puedan tener esferos.

Propuestas

7.1. Planes culturales

Resulta importante el desarrollo de planes a corto plazo cada CPL y CAI, para esto es necesaria la contratación de gestores, profesionales y promotores culturales.

A nivel provincia, se sugiere contar con espacios adecuados para la venta de productos de las PPL, como por ejemplo, las ferias de venta del SNAI en navidad.

Una cuestión a fortalecer son los aspectos de la religión de las PPL, sin embargo, teniendo en cuenta el inconveniente con la Pastoral Penitenciaria, es necesario el cambio de enfoque en cuanto a la seguridad, por lo que se propuso que personal diferente a la policía sea la encargada de la revisión al ingreso y al salir de los penales.

7.2. Ofertas culturales

Se propuso gran variedad de actividades culturales, tales como el teatro, el cine, la radio y las revistas. Sobre este último punto, se sugirió el desarrollo de propuestas de revistas y poemarios, así como el fomento de la escritura y la promoción de la lectura como puerta a otros derechos.

Así también, se propuso el acceso de las PPL a contenido de TV con programas culturales, la promoción de temáticas de DDHH a través de medios audiovisuales, así como la habilitación de talleres de música y danza.

Otra propuesta fue, o bien, organizar salidas con las PPL a eventos culturales, o de lo contrario, invitar a orquestas, bandas, artistas y autores de libros a los CPL para la

realización de eventos. Así también, se habló de incluir a los familiares para las actividades de promoción artística y productos que elaboran las PPL.

7.3. Cultura carcelaria

El rescate de la cultura carcelaria fue una propuesta surgida de los diálogos, mediante la recuperación de textos elaborados por PPL, la realización de un recuento de la bibliografía carcelaria en Ecuador o el desarrollo de proyectos audiovisuales que permitan rescatar la realidad en los CPL y CAI.

Por otra parte, se consideró importante proyectar acciones direccionadas al rescate de culturas específicas, como por ejemplo, afrodescendientes e indígenas, en todo lo relacionado a su escritura, costumbres, leyendas e instrumentos.

7.4. Infraestructura

Se debe identificar los centros con infraestructura que pueda ser dedicada a actividades culturales para el CPL y otros CPL. Así también se vio la necesidad de asignar espacios para bibliotecas y para eje de cultura.

Una buena experiencia fue la del CPL que contaba con su propia imprenta llamada “Mis dos vidas”.

7.5. Alianzas y convenios

Resultaría de provecho llevar a cabo un mapeo de las posibles instituciones que puedan constituirse en aliadas, como pueden ser radios, televisión, periódicos, universidades y centros culturales.

Así también, se considera importante identificar los proyectos de TV y radio que ya existían, como el caso de Ibarra y Cotopaxi, que contaban con la participación de PPL. Respecto al aspecto religioso, se considera clave establecer una alianza con Pastoral Penitenciaria

Por otra parte, un mapeo de Facultades de Arte serviría para identificar las carreras que se ofertan en temas deportivos y artísticos¹¹⁹. Es importante considerar las particularidades y potencialidades en artes de cada localidad¹²⁰.

Eje de Información

Necesidades encontradas

¹¹⁹ Por ejemplo, en Guayaquil, Cuenca y Pichincha cuentan con Facultades de Arte.

¹²⁰ Por ejemplo, la Escuela de Bellas Artes quiteña, o la cultura característica de Loja.

Se han encontrado necesidades respecto a la depuración de datos, así como también en lo que refiere a brindar información para beneficios penitenciarios. Por otra parte, se describieron necesidades referentes a la reclasificación y actualización de datos actuales de las PPL, así como también la identificación de PPL LGBTQ+.

También se habló de la corrupción en los procesos de beneficios penitenciarios en perjuicio de familiares que solicitan asistencia; la falta de respuestas a las quejas y peticiones de las PPL; y por último, un deficiente sistema informático del SNAI.

Propuestas

8.1. Sistematizar y divulgar la información

Se requiere formar instancias que ayuden a satisfacer las necesidades expuestas más arriba, como por ejemplo, conceptualizar el Sistema Nacional de Información de Personas Privadas de Libertad (PPL), ejecutando las fases de planificación, análisis, diseño y factibilidad del sistema; por otra parte se habló de la creación de un Observatorio de Derechos Humanos para los Centros de Privación de Libertad (CPL).

Por otra parte, se propuso publicar los datos recabados de manera mensual, trimestral o anual; así como también buscar cooperación internacional, incluso se habló del interés del gobierno español para intercambio de experiencias.

Comentado [G52]: Debería ser conformado por OSC y encontrar un mecanismo de acceso a la información.

8.2. Actualización de datos

Entre las propuestas se encuentran la actualización de datos por medio del censo, sobre todo en lo referente a domicilio, nivel socioeconómico, etnia con datos desagregados de pueblos y nacionalidades, ingresos y reintegros a fin de dar prioridad de seguimiento para procesos de reintegración.

En esta misma línea, se habló de transparentar la información y actualizarla de forma constante, ya que esto es vital en tiempos de crisis. En este sentido, se abordó la cuestión de la importancia de la claridad de información de PPL fallecidos, ya que de algunos no se contaban con la identidad, por lo que se requiere un cruce con registro civil. En esta misma línea de propuestas se habló de viabilizar procesos para conocer qué PPL tienen carnet de discapacidad.

8.3. Digitalización de registros

Se consideró clave el desarrollo de un protocolo de registro de informático, la creación de un sistema informático que cuente toda la información, de manera integral, incluso se planteó que este sistema también puede ser utilizado para hacer un seguimiento más adecuado del estado de quejas/comunicaciones presentadas por las PPL, mediante el aprovechamiento de las herramientas informáticas.

Respecto a la transición entre sistemas, se propuso que el manejo de expedientes físicos y expediente electrónico debe ser unificado, sin embargo, se puso énfasis en que la

documentación física requiere de espacios adaptados para ser archivados adecuadamente.

También se encontró importante que en el registro se debe considerar las sentencias emitidas; se mostró preocupación por la seguridad de datos y su manejo debido a los altos niveles de corrupción; por otra parte, se consideró clave una garantía constitucional para despachar los casos de las PPL que están en fase de libertad condicionada o prelibertad.

8.4. Capacitación de personal y PPLs

También se propuso capacitar a las PPL sobre sus derechos y obligaciones, como por ejemplo, utilizando pancartas informativas sobre los diferentes beneficios penitenciarios para PPL o sobre revisiones para familiares. Así también se planteó capacitar a funcionarios que trabajan en el proceso de ingreso de PPL.

Eje de Infraestructura

Necesidades encontradas

Un problema identificado es la antigüedad de las infraestructuras de los CPL, así como también los daños con el paso del tiempo, ya sea por hechos de violencia o eventos naturales, y que generan perjuicios. Por ejemplo, los CPL afectados por terremotos se mantienen con afectaciones. Una dificultad que se encuentra en estos casos es la de acceder a elementos de reemplazo por daños en infraestructura, debido al elevado costo.

La infraestructura disponible en la actualidad es insuficiente para la cantidad de PPL. De hecho, si se tienen en cuenta parámetros de DDHH, el hacinamiento en los CPL es mayor al reportado por el SNAI.

Por otra parte, se encuentran otras problemáticas con el acceso a la luz y ventilación y ventilación suficiente, problemas con el alcantarillado o el abastecimiento de agua potable.

Los centros pequeños no permiten la implementación necesaria para la habitabilidad. Otra cuestión es la de las áreas destinadas a ser utilizadas como “prioritarias” que integra a personas con diversas problemáticas, impidiendo la posibilidad de que se brinde atención con especificidad.

Las megacárceles no cuentan con el equipamiento necesario, mientras que en general, en los CPL existe la necesidad de reparar o adquirir scanners, sensores y cámaras.

En general, existe hacinamiento ya que, en el caso de la población femenina privada de libertad, no consideran a sus hijos, lo que genera una situación muy difícil de llevar.

Propuestas

9.1. Recolección de información sobre el estado actual

Para entender el panorama, es determinante acceder a la mayor cantidad de información posible sobre el estado y las problemáticas referentes a la infraestructura de cada uno de los CPL. En este sentido se hicieron una serie sugerencias, como por ejemplo que el personal de los CPL debe monitorear instalaciones, así también se debe requerir al SNAI el monitoreo de los CPL, y que se detalle mediante una matriz, los problemas de infraestructura para determinar qué centros se requieren inversión para mejorar o, de lo contrario, promover nuevos centros.

Se debe relevar información sobre el hacinamiento con base en estándares internacionales sobre la tasa de ocupación (7 mts² x cada PPL).

Por otra parte, los informes sanitarios pueden alertar sobre problemas de infraestructura de los centros, como por ejemplo, aquellos relativos al agua o la falta de sanitarios.

Se alienta a generar espacios para instituciones y actores claves -como Defensores públicos y Fiscalía-, a fin de analizar la infraestructura y el equipamiento de los CPL. Por otra parte, se recomienda presupuestar visitas del MNPT a todos los CPL del país, así como revisar sus sobre infraestructura.

9.2. Necesidad de remodelaciones

Mientras se alienta a la creación de nuevos modelos de CPL como granjas penitenciarias, o exclusivas de mujer, o de tamaño reducido; también se propone buscar un reemplazo para determinados CPL por considerarlos obsoletos¹²¹.

También se sugirieron una serie de remodelaciones de los actuales CPL para mejorar las condiciones de detención de las PPL. Estas reformas están orientadas a el correcto funcionamiento de los ejes de tratamiento, escuelas, deportes, talleres/trabajo, artes y servicios de salud.

Se propone mejorar la distribución de espacio a fin de evitar accidentes o que puedan incidir en problemas de salud¹²². En otros CPL se requiere un área específica para el tratamiento e intervenciones integrales dirigido a las PPL con consumo problemático de sustancias psicoactivas.

Además, se propuso evaluar los cambios de espacios adecuados para reforzar la seguridad. Por ejemplo, los agentes no cuentan con un complejo en el caso de traslados con la familia; así también, es necesario tener áreas especiales para testigos protegidos, a fin de garantizar su seguridad.

¹²¹ Como lo son el de Ibarra, Babahoyo y Azogues; además de los CAI de Guayas y Virgilio Guerrero.

¹²² Esta sugerencia se realizó en específico a Cotopaxi, teniendo en cuenta la alta tasa de enfermedades respiratorias.

También, se considera necesario que los centros cuenten con espacios adecuados para el archivo.

En cuanto a las mejoras a realizarse con miras a mantener los vínculos sociales de las PPL, se plantea perfeccionar los espacios para comedor y cabinas telefónicas, remodelar las áreas para visitas íntimas y colocar botones de pánico, así como también garantizar espacios abiertos suficientes, áreas para custodia de bienes de las PPL, y cancelas para visitantes.

Es de importancia contar con planes de intervención y de evacuación dependiendo de la ubicación geográfica de los centros: por ejemplo, el CPL cerca de volcán en erupción requiere de este tipo de evaluación.

Resulta indispensable que todos los CPL realicen trabajos de mantenimientos a los sistemas de agua potable, alcantarillado y satisfagan la necesidad de las PPL de contar con agua caliente para su aseo personal.

La infraestructura de los CPL también puede favorecer a la vinculación de la institución con la sociedad¹²³.

9.3. Infraestructura para poblaciones específicas

La infraestructura también debe estar pensada para que las poblaciones que tengan necesidades específicas puedan llevar un estilo de vida digno dentro de su privación de libertad. Se requieren unidades transitorias separadas para mujeres, adolescentes y pueblos indígenas.

En cuanto a los NNA, se requiere atención específica, como tener en consideración las provincias de incidencia. Así también, las personas con discapacidad, adultos mayores tienen necesidades propias de su condición, por lo que requieren de infraestructura accesible y adecuada, así como áreas de estimulación¹²⁴.

En general, se requieren pabellones de separación para personas con enfermedades crónicas, con cuidados paliativos, personas con discapacidad, LGBTI+.

La construcción de la infraestructura debe poner especial atención a las necesidades de mujeres, con espacios adecuados para actividades, el número de duchas y sanitarios.

¹²³ Dos ejemplos consisten en un lavadero de autos en un CPL, y un proyecto de apertura de una cafetería atendida por adolescentes PL.

¹²⁴ Existe una sentencia de la Corte Constitucional sobre la creación de centros especializados o unidades penitenciarias para personas con necesidades de atención diferentes, como sería el caso de las adultas mayores y con enfermedades terminales.

9.4. Mejorar equipamientos

Se planteó que la infraestructura debe garantizar seguridad para los profesionales que ingresan a los CPL y CAI; sin embargo, los espacios y equipamientos de las áreas administrativas son deficientes.

Es necesario mejorar el área de agentes penitenciarios, los espacios de vigilancia, bodegas para guardar equipos y espacios para revisión, así como es indispensable dotar de equipos para control de ingreso de objetos prohibidos.

9.5. Vinculación con Eje de Trabajo

Una oportunidad que se encontró fue la de involucrar a las PPL mediante emprendimientos para apoyar las mejoras de infraestructura, de hecho, muchas de las mejoras en los CPL son por autogestión de las PPL. Así también se consideró oportuno incentivar a los pabellones en lo referente al aseo y control de espacios.

9.6. Disminución de hacinamiento

Otras aristas a considerar son las condiciones materiales de detención, en donde se sugirió realizar esfuerzos para disminuir el hacinamiento. Una estrategia para lograr esto sería la revisión de casos con DPE, Fiscalía y CJ, a fin de definir las PPL que no cuentan con sentencia ejecutoriada y aquellas tienen derechos a Beneficios penitenciarios.

Eje de Recursos Humanos

Necesidades encontradas

Una de las necesidades detectadas fue el déficit actual en cuanto a la cantidad de agentes penitenciarios, por lo cual existe una desproporción en cuanto al número de PPL. Sin embargo, también se detalló que duplicar personal, a fin de contar con los recursos necesarios para operar, no asegura la calidad del servicio, ya que se puede incluir funcionarios de forma inadecuada y apresurada, como es el caso de la PN, que incorporó mayores policías sin tener presente el perfil y capacidad.

Una cuestión que dificulta contar con personal suficiente es que el trabajo se desempeña en un contexto muy difícil, en el que se podría señalar que tienen una de las profesiones más peligrosas debido al alto riesgo laboral. Esta situación desencadena en que la selección de los agentes sea un proceso muy complejo. Los guías penitenciarios trabajan en contexto precarios.

Generar carrera penitenciaria es un proceso complejo. Una de las cuestiones a tener en cuenta es el nivel de educación de las personas que quieren acceder a esta carrera. Se abordó también la necesidad de evitar que el cuerpo de agentes penitenciarios sea un repositorio de instituciones que descartan personal, ya que, de esta manera, el mismo Estado es el que crea las condiciones para que los agentes penitenciarios tengan los peores perfiles.

Propuestas

10.1. Contratación y selección de perfiles de funcionarios/as en CPL y CAI

La contratación de mayores recursos humanos, en todos los ejes, incluidos personal penitenciario, capacitados e idóneos es imperante. Por ello se requiere la creación de nuevos perfiles, los cuales no están necesariamente orientados a que sean custodios, sino a capacitar al personal en la temática.

La selección adecuada de perfiles es igual de importante que contar con la cantidad idónea de agentes, por lo que resulta clave evitar la contratación de agentes penitenciarios, con perfiles no deseados.

En cuanto a los recursos humanos de salud, se encontraron sugerencias de contratar de equipos de profesionales de medicina general, enfermería, odontología, psicología, psiquiatría y aquellos destinados a expedientes sanitarios. Hubo propuestas direccionadas a propiciar atención especializada y acompañamiento a diferentes grupos, para lo que se requiere contar con mayor cantidad de profesionales de salud de distintas especialidades, como serían pediatras, ginecólogos, gerontólogos, laboratoristas, fisioterapeutas, así como profesionales especializados en atención a personas con enfermedades terminales.

Resulta pertinente la contratación de profesionales que puedan capacitar a las PPLs en aspectos laborales, así como también servir de nexo y vinculación con empresas locales, nacionales, y OSCs.

Un punto clave para el funcionamiento del sistema educativo en contexto de encierro es incrementar el número de docentes en los CPL, a fin de igualar el ratio en comparación a los procesos de formación extramuros. Además, un punto importante es incorporar a docentes con experiencia y capacitados en el tema, así como brindarles las garantías de seguridad para que estos puedan desarrollar su trabajo dentro de los CPL. Otro requisito indispensable para desarrollar con éxito las propuestas es contar con suficientes recursos para contratación de docentes, por lo que se propuso comprometer presupuesto para lo que se está planificando dentro de la PPL, así como aplicar ajustes razonables que sirvan para garantizar la educación, sobre todo la superior.

También se propuso la contratación de profesionales de Trabajo Social, además de personal que permita identificar situación de los vínculos familiares de cada PPL.

Se propuso la contratación e inclusión de profesionales de Reducción de Daños (salud y drogas); un equipo técnico de tratamiento en las áreas de las ciencias de la conducta, es decir, psicología, criminología, psiquiatría, antropología, sociología criminal, pedagogo, trabajador social, jurista, monitor socio cultural, enfermería. Por otra parte, se propuso la contratación de perfiles técnicos e idóneos de directores, administrativos, tanto del SNAI y de los CPL y CAI. Así mismo, se sugirió dotar de personal para el seguimiento de hasta un año posterior a la pena, en relación al art. 707 a fin de realizar una verificación de actividades laborales, educativos y promover la autonomía y autoconfianza.

Si bien se propuso la contratación de profesionales/promotores deportivos, también se habló del desarrollo de la profesionalización basada en el deporte, apelando a los oficios deportivos de las PPL, y en el caso en que estas desempeñen alguna tarea en esta área, deben recibir una remuneración básica.

Otra cuestión propuesta fue aumentar la cantidad de funcionarios para la realización de estas tareas, ya sea mediante la contratación de profesionales de informática (estadística e información).

10.2. Capacitación constante

La capacitación constante es indispensable para llevar a cabo el trabajo en CPL y CAI, sobre todo en los temas relacionados con sus funciones diarias. En este sentido, se requiere formación en temas como el uso de armas de fuego y uso de la fuerza, así como en DDHH y [criminalística].

Por otra parte, es importante la construcción de protocolos en base a estándares internacionales.

Comentado [G53]: Pensar también en la salud mental de los funcionarios y personal por ello sería importante trabajar grupos de apoyo

10.3. Evaluación periódica

También se planteó la creación de sistemas de evaluación periódica de agentes penitenciarios, que cuente con la participación de PPL y familiares, así como también, establecer mecanismos adecuados de comunicación de conducta de los agentes.

10.4. Mejorar las condiciones laborales

Mejorar las condiciones de trabajo del personal es uno de los objetivos principales, para esto se propuso garantizar el seguro social en función del riesgo del trabajo, y proveer uniformes y elementos de trabajo.

Se consideró primordial el cuidado de custodios, por lo que se sugirió que estos cuenten con apoyo psicosocial o en crisis, así como contar con espacios de terapia.

Por último, se habló del desarrollo de sistemas adecuados de protección para guías penitenciarios.

10.5. Definición y diseño de carrera penitenciaria de agentes penitenciarios

En cuanto a la carrera penitenciaria, se propuso el diseño de una carrera institucional, específicamente, con miras al mecanismo de seguridad social del riesgo del trabajo. Del mismo modo se plateó, concretar la formación de los agentes más allá del nivel del instituto, es decir, la creación de carreras técnicas penitenciarias de tercer nivel, de manera conjunta con SENESCYT.

Por otro lado, se considera importante desarrollar mecanismos de evaluación, actualmente, el Instituto Técnico de Cotopaxi es el único en la formación de agentes. En este sentido, se propuso involucrar a las [universidades] para avalar a los institutos,

Comentado [G54]: En un tiempo la Universidad Central hizo la selección y capacitación de agentes penitenciarios, hay que recuperar esa experiencia y más bien general cursos como vinculación con la sociedad para ello.

carreras penitenciarias y formación en general, mientras que la Academia puede crear carreras penitenciarias avaladas.

Eje transversal de Alianzas, Convenios y Cooperación

Propuestas

La vinculación con empresas, otros entes estatales y la comunidad fue un tema relevante en los diálogos, se propuso la creación de talleres en comodato o donaciones de Embajadas, requiriendo estos de convenios dentro de la política laboral.

El establecimiento de convenios macro con universidades y facultades de los distintos ejes (Medicina, Arquitectura, Psicología, Educación, Deporte) y centros de formación, fue una de las propuestas para lograr garantizar el acceso a educación para las PPL. Se consideró clave fortalecer alianzas con empresa privada y otros sectores para solventar necesidades de equipos, como computadoras. Por último, se sugirió desarrollar investigaciones a través de alianzas con OSC y Academia.

Los convenios con Centros Deportivos y Universidades son importantes para el desarrollo de actividades deportivas, así mismo, se sugirió incluir a los Municipios para el desarrollo de las mismas. Por su parte, el Ministerio de Trabajo podría regular el contrato laboral de las PPL en términos de educación (y otros, salud, educación, trabajo).

Se podrían realizar firmas de convenios con universidades a fin de generar pasantías para que los estudiantes trabajen en el área de carga de **[datos]**.

Comentado [G55]:

Me parece importante y al parecer no se habla lo suficiente de las unidades y espacios de reinserción de los PPLs con beneficios, habría que tomar en cuenta eso también.

Gracias por recibir mis sugerencia y cualquier cosa estoy a las órdenes.

Gladys Montero

sumacsamai@hotmail.com

0983739198