

# SISTEMA NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL



Observatorio de Criminología,  
Política Criminal  
y Ejecución Penal



## **Introducción**

El Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal se constituyó formalmente en julio de 2021. Se trata de un organismo multidisciplinario de la sociedad civil, conformado por abogados, criminólogos, psicólogos, entre otros.; que busca aportar criterios técnicos en el manejo de los asuntos relacionados con criminalidad, seguridad y ejecución penal del país. Nuestra principal función consiste en evaluar, a través de informes, la política pública ejecutada en estas materias, con el fin de determinar errores y plantear soluciones.

La realidad actual de nuestro país, en relación con el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, es sumamente crítica. Los niveles de violencia existentes, y sus lamentables consecuencias, permiten evidenciar la necesidad de ejecutar un cambio estructural. Esta transformación tiene que estar guiada por la investigación, el levantamiento de datos, la evaluación de programas y un profundo ejercicio reflexivo sobre la situación en las prisiones, con el fin de obtener el sustento técnico necesario que sirva para generar una política pública adecuada y suficiente.

Comprendemos que esta problemática no es causada por un solo gobierno, institución o autoridad, sino que, es algo que engloba a toda la sociedad. Reconocemos nuestro deber como ciudadanos y el momento histórico que atravesamos, mismo que exige acción inmediata. La falta de un abordaje eficiente a lo largo del tiempo es lo que ha causado la profundización del problema. Es por esto que, presentamos a continuación el informe correspondiente a la situación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social en el año 2021, acompañado de un marco de propuestas para su reestructuración.

## Tabla de Contenidos

Introducción .....	1
1. Marco normativo internacional de tratamiento a las personas privadas de libertad .....	4
2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la situación en prisiones .....	7
3. Informe sobre el Sistema Nacional de Rehabilitación Social en el 2021.....	9
3.1. Primer Cuatrimestre 2021: Periodo Enero – Abril.....	9
3.1.1. Enero .....	11
3.1.2. Febrero .....	12
3.1.3. Marzo .....	14
3.1.4. Abril .....	14
3.2. Segundo Cuatrimestre 2021: Periodo Mayo – Septiembre. ....	15
3.2.1. Mayo.....	15
3.2.2. Junio .....	16
3.2.3 Julio .....	21
3.2.4. Agosto .....	22
3.3. Tercer Cuatrimestre 2021: Principales hechos.....	24
3.3.1. Situación carcelaria y seguridad ciudadana .....	25
3.3.2. Acciones implementadas por el Gobierno Nacional .....	26
3.3.2. Acciones del Ejecutivo.....	30
3.3.2.1. Declaratoria de estado de excepción .....	30
3.3.2.2. Indultos presidenciales .....	32
3.3.2.3. Conformación de la “Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación” .....	33
3.3.2.4. SNAI.....	34
3.3.3. Función Judicial .....	34
3.3.3.1. Creación de unidades especializadas de garantías penitenciarias .....	34
3.3.3.2. Plan para la implementación de las Unidades Especializadas de Garantías Penitenciarias .....	35
3.3.3.3. Ampliación temporal de competencias .....	37
3.3.3.4. Comisión Interinstitucional por la Crisis Carcelaria .....	38
3.3.3.5. Fiscalía General del Estado .....	38
3.3.4. Acciones de los organismos internacionales de derechos humanos .....	38
3.3.4.1. Propuestas.....	39
4. Consideraciones finales.....	80
4.1. Hacia una buena política social como efectiva política criminal .....	80
4.2. Apoyo de la sociedad .....	82

4.3. Apertura de las prisiones .....	84
5. Conclusiones .....	86

### **Índice de tablas**

Tabla 1 .....	10
Tabla 2 .....	16
Tabla 3 .....	17
Tabla 4 .....	17
Tabla 5 .....	18
Tabla 6 .....	18
Tabla 7 .....	19
Tabla 8 .....	19
Tabla 9 .....	20
Tabla 10 .....	20
Tabla 11 .....	25
Tabla 12 .....	27
Tabla 13 .....	27
Tabla 14 .....	28
Tabla 15 .....	29
Tabla 16 .....	30

### **Índice de gráficos**

Gráfico 1 .....	26
-----------------	----

## **1. Marco normativo internacional de tratamiento a las personas privadas de libertad**

Dentro del Corpus Iuris de los Derechos Humanos, el tratamiento de las Personas Privadas de la Libertad ha sido una constante preocupación para los estados. En este sentido, la comunidad internacional, en su afán de generar garantías sobre los derechos fundamentales de dichas personas, ha generado una serie de instrumentos internacionales que han permitido establecer un marco mínimo de acción para los estados en función de su condición de desigualdad formal y material<sup>1</sup>.

Estos instrumentos pueden ser diferenciados en dos grandes grupos: i) Aquellos que pertenecen al Sistema Universal de Derechos Humanos, y ii) Aquellos que pertenecen al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Dentro del primer grupo de instrumentos encontramos que, tanto las Reglas Nelson Mandela<sup>2</sup>, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>3</sup>, detallan las principales obligaciones estatales respecto a la infraestructura de los centros penitenciarios, la alimentación, la salud y el tratamiento brindado a las personas privadas de libertad. Además, enfatizan la necesidad de reinsertar positivamente al delincuente en la sociedad, de lo contrario la pena privativa de libertad carece de sentido.

De igual manera la comunidad internacional ha previsto condiciones de protección mínimas para las personas privadas de la libertad haciendo una distinción fundamental entre su situación y contexto. En primer lugar, encontramos las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)<sup>4</sup>, mismas que aplican sobre los adolescentes infractores.

---

<sup>1</sup> Felipe Rodríguez Estévez, “Análisis de las diferencias jurídico dogmáticas entre la rehabilitación social y la teoría de la pena en el Ecuador”. Tesis de Pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Campus Quito, 2019.

<sup>2</sup> ONU Asamblea General. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Mandela Rules). 17 de diciembre de 2015. A/RES/70/175.

<sup>3</sup> Reglas adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

<sup>4</sup> ONU Asamblea General. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing). 28 de noviembre de 1985. A/RES/40/33.

En segundo lugar, encontramos las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)<sup>5</sup> que establece una serie de parámetros y estándares para la ejecución de la pena en mujeres que hayan cometido actos infraccionarios penalmente relevantes; y por último las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)<sup>6</sup>, que establecen un marco de actuación estatal en función de evitar medidas que permitan generar condiciones de hacinamiento dentro de los Centros de Rehabilitación Social.

A nivel regional, dentro de los instrumentos pertenecientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos encontramos a la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y sus protocolos adicionales de 1998 y 2010. Dentro de la CADH existen los siguientes órganos: i) La Corte Interamericana de Derechos Humanos o Corte IDH y; ii) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos o CIDH<sup>7</sup>. En este sentido, el Estado ecuatoriano ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos en el año 1969 y ha reconocido expresamente la competencia de la CIDH y la Corte IDH en el año de 1984.

Bajo este orden de ideas, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas recuerdan a los Estados el compromiso de reconocer el derecho fundamental de las personas privadas de libertad a ser tratados como seres humanos, sobre todo al considerar la situación de particular vulnerabilidad en la que se encuentran. Específicamente, les indica que deben desarrollar un sistema penitenciario en el que las penas privativas de libertad funcionen como medios para rehabilitar y reinsertar a la sociedad a la persona condenada<sup>8</sup>.

Este criterio ha sido ampliamente desarrollado por la Corte IDH. Bajo esta misma lógica, la Corte IDH ha establecido que el Estado es responsable sobre la vida y la integridad de

---

<sup>5</sup> ONU Asamblea General. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). 21 de diciembre de 2010. A/RES/65/229.

<sup>6</sup> ONU Asamblea General. Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). 14 de diciembre de 1990. A/RES/45/110.

<sup>7</sup> Felipe Rodríguez Estévez, “Análisis de las diferencias jurídico dogmáticas”, 2019.

<sup>8</sup> Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las personas privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008

las personas privadas de la libertad<sup>9</sup>, siendo este responsable de forma directa por el cuidado de los mismos<sup>10</sup>.

Esta posición de garante del Estado sobre las personas privadas de la libertad<sup>11</sup> ha sido ampliamente aceptada dentro del *Corpus Iuris de los Derechos Humanos*, bajo este estándar la protección de la vida, la integridad personal y la dignidad humana son parámetros fundamentales dentro de un sistema de rehabilitación social de un estado de derecho<sup>12</sup>. Esta protección de derechos de las personas privadas de la libertad implica el aseguramiento de condiciones de vida, en los cuales la persona privada de la libertad se pueda desarrollar y cumplir el programa rehabilitador<sup>13</sup>.

La observancia por parte del Estado de condiciones carcelarias que eviten el hacinamiento, promueva una separación categórica entre los individuos encarcelados, así como el acceso a salud, agua, alimentación, educación, trabajo, condiciones de salubridad permite cumplir a cabalidad con los artículos 4, 5 y 11 de la CADH<sup>14</sup>. En este sentido, la Corte IDH ha determinado que dentro del marco de actuación del estado existe la imperiosa necesidad de prevenir, garantizar e investigar<sup>15</sup>.

El Estado es el responsable directo de quienes se encuentran dentro de una prisión, éste debe proveer al menos, las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de una persona. El trato humano comprende, especialmente, que todo individuo privado de libertad sea respetado y que sus derechos y garantías fundamentales sean consideradas. Principalmente su vida y su integridad personal<sup>16</sup>. En el Ecuador, el Estado es constitucionalmente responsable de observar, aplicar e incorporar en su legislación los instrumentos mencionados en los acápites que anteceden, por cuanto en la Constitución de

---

<sup>9</sup>Corte IDH, *Neira Alegría y otros vs. Perú (Fondo)*, 19 de enero de 1995, Serie C 29, párr.60.

<sup>10</sup> Corte IDH, *Asunto de Urso Branco vs. Brasil*. Resolución de 18 de junio de 2012, considerando.8.

<sup>11</sup>Corte IDH, *Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, 2 de septiembre de 2004, Serie C112, párr.152.

<sup>12</sup>Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, 19 de enero de 1995, Serie C 160, párr.310.

<sup>13</sup>Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, 19 de enero de 1995, Serie C 150, párr.146.

<sup>14</sup> Corte IDH, *Pacheco Teruel y otros vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, 27 de abril de 2012, Serie C 241, párr.67.

<sup>15</sup> Corte IDH, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, 29 de julio de 1988, Serie C 4, párr.174.

<sup>16</sup> Principio I.

la República del Ecuador se establece una cláusula *numerus apertus* que permite su incorporación al bloque de constitucionalidad ecuatoriano<sup>17</sup>.

A nivel nacional, el bagaje normativo guarda concordancia con los estándares internacionales. La Constitución de la República del Ecuador indica la responsabilidad que tiene el Estado Ecuatoriano respecto de las personas privadas de libertad<sup>18</sup>. Así también, el Código Orgánico Integral Penal refuerza la obligación estatal de la rehabilitación social de las personas privadas de libertad, prohíbe que la cárcel sea utilizada como un mecanismo de aislamiento y neutralización de las personas; y, dispone el desarrollo progresivo de sus derechos y capacidades<sup>19</sup>.

## **2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la situación en prisiones**

La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la violencia desatada al interior de los centros penitenciarios y los decretos ejecutivos de declaratorias de estado de excepción. En el dictamen 4-19-EE/19 evaluó la constitucionalidad del decreto ejecutivo 1125, relativo a la declaratoria de estado de excepción por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad, y enfatizó la necesidad y proporcionalidad de la limitación a los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y libertad de reunión y de asociación de los prisioneros. Asimismo, a juicio de la Corte, el hacinamiento, las deficientes condiciones de privación de libertad, la falta de provisión de servicios básicos, los altos índices de violencia a interior de los centros de privación de libertad, la falta de control efectivo de las autoridades competentes, el uso excesivo de la fuerza por algunos miembros de la Fuerza Pública, la corrupción en los filtros de ingreso, entre otros., exigen implementar soluciones estructurales que vayan más allá de la declaratoria de un estado de excepción.

En el mismo sentido, en el dictamen 6-20-EE/20 relativo a la renovación del estado de excepción precedente, la Corte reiteró el deber de garante del Estado y las obligaciones que tiene respecto de las personas que se encuentran privadas de libertad en los centros que están dentro de su jurisdicción. Asimismo, recordó “el extremo cuidado que el Estado debe

---

<sup>17</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.11, núm.3.

<sup>18</sup> El artículo 35 determina que las personas privadas de libertad son un grupo de atención prioritaria. Además, el artículo 51 indica que tienen derechos específicos adicionales a los reconocidos a todos los habitantes.

<sup>19</sup> Artículos 1 y 52 del Código Orgánico Integral Penal.



observar al utilizar a las Fuerzas Armadas como elemento de control del orden público, considerando el tipo de entrenamiento que reciben” y enfatizó que el ingreso de militares a los centros no estaba autorizado con el Estado de Excepción. Además, dispuso que el ejecutivo remitiera un plan de acción a mediano y largo plazo para afrontar la crisis en el sistema carcelario y brindar soluciones eficaces a la problemática principal. Este plan, creado por el Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, fue entregado en mayo de 2021, pero no ha sido debidamente difundido ni implementado.

Finalmente, dentro de la sentencia 365-18-JH/21 del 24 de marzo del presente año, respecto a la integridad personal de las personas privadas de libertad, la Corte Constitucional se pronunció sobre acciones de hábeas corpus presentadas en favor de los prisioneros y constató el hacinamiento y la violencia dentro de las prisiones.

Respecto al hacinamiento carcelario, según la información remitida por el SNAI, hasta el 02 de diciembre de 2020 se encontraban “38.966 personas privadas de libertad en una capacidad instalada de 29.540 plazas”. Es decir que, hasta esa fecha, ya existía una sobrepoblación carcelaria de aproximadamente 10.441 personas. Entre otros, como consecuencia de las graves deficiencias estructurales en el sistema de administración de justicia: siendo el uso excesivo de la prisión preventiva una causa directa del hacinamiento en prisión.

Según los registros de la Unidad de Estadísticas del SNAI, hasta el 10 de febrero de 2021, 23.196 personas privadas de la libertad estaban cumpliendo una pena y 14.377 estaban en la cárcel debido a una orden de prisión preventiva. Esto significa que, aproximadamente 38 de cada 100 personas privadas de libertad aún no tienen una sentencia condenatoria en su contra.

En lo que concierne a los hechos violentos acontecidos en el interior de las prisiones, la Corte Constitucional ha expresado que “el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de las personas privadas de libertad en los distintos centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna debido a su tipología”. Por lo tanto, aunque los problemas surjan como consecuencia del enfrentamiento entre bandas, el Estado Ecuatoriano no puede desconocer sus responsabilidades y es su obligación contener el problema de manera eficiente y eficaz.

### 3. Informe sobre el Sistema Nacional de Rehabilitación Social en el 2021

El presente apartado tiene como fin el resaltar los acontecimientos observados en los centros de privación de libertad del Ecuador en el año 2021, y el actuar gubernamental como consecuencia de estos. El análisis será dividido de manera temporal en tres periodos: enero - abril; mayo - agosto; y, septiembre - diciembre<sup>20</sup>.

#### 3.1. Primer Cuatrimestre 2021: Periodo Enero – Abril

El año 2021, ha sido uno de los más críticos en cuanto a la manifestación de violencia en los centros de privación de libertad del Ecuador. Sin embargo, es importante mencionar que, en el año 2020, se registraron 103 asesinatos dentro de los centros de todo el país<sup>21</sup>.

Uno de los principales problemas que impide un ejercicio digno de derechos, corresponde al hacinamiento de las cárceles. En el 2020, una de las acciones gubernamentales durante la pandemia de Covid-19, fue la aplicación de medidas sustitutivas en ciertos casos, disminuyendo el porcentaje de sobrepoblación carcelaria<sup>22</sup>. No obstante, se debe analizar que esta medida confirma lo que se ha establecido como uno de los problemas de fondo: abuso de la cárcel como primer recurso del sistema de justicia.

Con fecha de corte de 05 de mayo del 2021, se mantenía un total de 38.999 de personas privadas de libertad, considerando que el país cuenta con capacidad para 29.897 personas privadas de libertad<sup>23</sup>. El porcentaje de sobrepoblación carcelaria a inicios del 2021 se manifestaba en enero con 28,31%, febrero 29,22%, 28,38% en marzo y 29,25% en el mes de abril<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Se debe tomar en cuenta que las principales acciones realizadas por el gobierno ecuatoriano fueron tomadas en el último periodo del año 2021, en consecuencia, de los amotinamientos de septiembre, octubre y noviembre.

<sup>21</sup> Entre mayo del 2019 y octubre del 2020 se decretaron dos estados de excepción con dos renovaciones cada uno, causados por la violencia en los centros de privación de libertad. Para más información Véase: Andrés García, “Corte Constitucional habla del estado de excepción en cárceles y cuestiona falta de actuación del Estado”, *El Comercio*, 24 de febrero de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/corte-constitucional-masacre-carceles-pronunciamento.html> y “Aumenta a 79 la cifra de reclusos muertos en la peor crisis carcelaria de Ecuador”, *El Mundo*, 24 febrero 2021, <https://www.elmundo.es/internacional/2021/02/24/6035c22c21efa0492a8b4650.html>

<sup>22</sup> “Aumenta a 79 la cifra de reclusos muertos en la peor crisis carcelaria de Ecuador”, *El Mundo*, 24 febrero 2021, <https://www.elmundo.es/internacional/2021/02/24/6035c22c21efa0492a8b4650.html>

<sup>23</sup> Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

<sup>24</sup> Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

**Tabla 1**  
Porcentaje de sobrepoblación carcelaria en el primer cuatrimestre.



**Fuente:** Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad.

**Autor:** Observatorio de Criminología Política Criminal y Ejecución Penal

Respecto del personal de seguridad de las cárceles, hasta febrero del 2021, los centros de privación de libertad en todo el país, contaba con aproximadamente 1.500 guardias<sup>25</sup>. Estándares internacionales manifiestan que debe existir 1 personal de seguridad por cada 9 personas privadas de libertad, mientras que en Ecuador existe 1 por cada 27 PPL<sup>26</sup>. Corroborando lo manifestado, en diciembre de 2020, el Servicio Nacional De Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad Y Adolescentes Infractores (SNAI), admitió la falta de personal de cuerpo de vigilancia y seguridad penitenciaria, debido al

<sup>25</sup> “Aumenta a 79 la cifra de reclusos muertos en la peor crisis carcelaria de Ecuador”, *El Mundo*, 24 febrero 2021, <https://www.elmundo.es/internacional/2021/02/24/6035c22c21efa0492a8b4650.html>

<sup>26</sup> Ana Cristina Basantes, “Guardias penitenciarios en servicio pasivo ofrecen apoyo para controlar cárceles”, *GK*, 24 de febrero del 2021, <https://gk.city/2021/02/24/guardias-penitenciarios-servicio-pasivo/>

motín sucedido el 15 de diciembre del 2020 en el Centro de Privación de Libertad de Cotopaxi No.1<sup>27</sup>, y en otra ocasión reconociendo ese déficit en un 70%<sup>28</sup>.

Es importante acotar que se ha manifestado que los guías penitenciarios se encuentran en posible situación laboral precaria<sup>29</sup>, como atraso en pago de sueldos o impago de horas extras<sup>30</sup>. Tema de suma importancia, ya que son las personas que aplican de manera directa la política penitenciaria, si no se brinda un trato justo, no se hace partícipe del desarrollo, disminuirá su moral y por tanto empeño laboral<sup>31</sup>. Así mismo, debe prestarse atención ante la corrupción en este ámbito, ya que, hasta noviembre, en 2021 el SNAI llevó a cabo 16 destituciones de servidores de seguridad y vigilancia y 77 sumarios administrativos<sup>32</sup>.

### 3.1.1. Enero

El 07 de enero 2021, se realizó un operativo en el interior del pabellón de máxima seguridad del Centro de Privación de Libertad de la zona 8, donde se encontró un arma de fuego, diez cartuchos y una granada<sup>33</sup>. Denotando la corrupción del centro de privación de libertad, en este sentido, no hay que dejar pasar por alto que, en noviembre del 2020, en otro operativo en el mismo centro, en la celda del exdirector de la cárcel se encontró un arma de fuego y droga<sup>34</sup>. Las noticias de filtración de objetos no permitidos continúan, el 13 de enero de

---

<sup>27</sup> Primera Plana, “El SNAI admite que falta personal de seguridad penitenciaria”, *Primera Plana*, 16 de diciembre de 2020, <https://primeraplana.com.ec/snai-personal-seguridad-penitenciaria/>

<sup>28</sup> Ana Cristina Basantes, “Guardias penitenciarios en servicio pasivo ofrecen apoyo para controlar cárceles”, *GK*, 24 de febrero del 2021, <https://gk.city/2021/02/24/guardias-penitenciarios-servicio-pasivo/>

<sup>29</sup> El presidente de la Asociación de Servidores Penitenciarios del Ecuador (Aspe), indicó que tras la entrada en vigor del Código de Entidades de Seguridad y su reglamento, **dejaron de percibir horas extras**, y el salario de guías antiguos **baje de USD 1 030 a USD 817**. Para más información Véase: Diego Puente, “‘No tenemos equipo antimotines para controlar la violencia en las cárceles’, dicen guías penitenciarios de Ecuador”, *El Comercio*, 09 de marzo de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/guias-antimotines-control-violencia-carceles.html>

<sup>30</sup> Doménica Montaña, “El de las cárceles es un problema que se ha venido deteriorando por años”, *GK*, 24 de febrero del 2021, <https://gk.city/2021/02/24/crisis-carceles-ecuador-daniela-ona-experta/>

<sup>31</sup> Güerri, Cristina, “La reforma penitenciaria será con los funcionarios o no será. Acerca de la necesidad de contar con el personal para lograr el cambio en la institución penitenciaria.” *Papers*. 2019;104(3):553-9. DOI: 10.5565/rev/papers.2637

<sup>32</sup> Roger Vélez, “CIDH inicia visita a Ecuador por crisis carcelaria”, *El Comercio*, 01 de diciembre de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/cidh-visita-ecuador-crisis-carcelaria.html>

<sup>33</sup> Redacción El Universo, “Encontraron un arma de fuego y una granada en pabellón de máxima seguridad de cárcel de Guayaquil”, *El Universo*, 7 de enero 2021, <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/07/nota/9316018/carcel-guayaquil-granada-pistola-maxima-seguridad-operativo/>

<sup>34</sup> Redacción El Universo, “Encontraron un arma de fuego y una granada en pabellón de máxima seguridad de cárcel de Guayaquil”, *El Universo*, 7 de enero 2021, <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/07/nota/9316018/carcel-guayaquil-granada-pistola-maxima-seguridad-operativo/>

2021, en el centro de privación de libertad de Ambato, Tungurahua, se encontró un televisor de 32 pulgadas, sustancias sujetas a fiscalización y armas cortos punzantes<sup>35</sup>

El 09 de enero del presente año, debido a una falla administrativa falló por tercera vez el proceso contractual de alimentación para los centros de privación de libertad, declarándolo desierto<sup>36</sup>. La empresa que mantiene el monopolio del servicio es la empresa *Lafattoria* desde el 2018 que, sin contratos, ha sido pagada mediante la modalidad de convenio de pago<sup>37</sup>.

El 21 de enero, se dio a conocer que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un crédito por 45 millones de dólares para el Ecuador, con el objetivo de fortalecer el sistema de rehabilitación social, y el de mejorar la calidad de los servicios prestados, y la profesionalización y aumento de personal técnico<sup>38</sup>. Cabe recalcar que no se ha tenido nuevas declaraciones sobre el particular.

### 3.1.2. Febrero

Febrero fue uno de los meses más violentos para el sistema de rehabilitación social en su historia. El 23 de febrero se generaron tres amotinamientos en cuatro centros de privación de libertad de Guayas, Cotopaxi y Azuay<sup>39</sup>, con un aproximado de 79 asesinatos<sup>40</sup>.

Tras la matanza del 23 de febrero del 2021, en el Centro de Privación de Libertad Zonal 8, Guayaquil, fueron hallados más de 60 objetos cortopunzantes, armas de fuego y celulares. Cabe recalcar que Ricardo Camacho, exsubsecretario de Rehabilitación Social, manifestó

---

<sup>35</sup> Fabián Maisanche, “Televisor de 32 pulgadas fue encontrado en una celda de la cárcel de Ambato”, *El Comercio*, 13 de enero de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/hallazgo-televisor-celda-carcel-ambato.html>

<sup>36</sup> Mario Alexis González, “Alimentación en las cárceles: proveedor trabaja sin contrato firmado”, *Primicias*, 09 enero 2021, <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/nuevo-proceso-desierto-monopolio-comida-presos/>

<sup>37</sup> Informe DNA1-0020-2020 de Contraloría General del Estado. Mario Alexis González, “Alimentación en las cárceles: proveedor trabaja sin contrato firmado”, *Primicias*, 09 enero 2021, <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/nuevo-proceso-desierto-monopolio-comida-presos/>

<sup>38</sup> Redacción El Universo, “BID aprueba crédito por \$ 45 millones para mejorar el sistema de rehabilitación social”, *El Universo*, 21 enero 2021, <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/21/nota/9597340/bid-credito-45-millones-dolares-sistema-rehabilitacion-social-deuda/>

<sup>39</sup> Cárcel de Turi en Cuenca, en la provincia de Azuay con 34 personas fallecidas; en la Cárcel Regional de Latacunga en la provincia andina de Cotopaxi con 8 fallecidos; el Centro de Privación de Libertad N 4 con 31 fallecidos, y la Penitenciaría del Litoral en Guayas con 6 fallecidos. Para más información, Véase: Ana Cristina Basantes, “Nuevo amotinamiento en la Penitenciaría de Guayaquil”, *GK*, 24 febrero 2021, <https://gk.city/2021/02/24/amotinamiento-penitenciaria-guayaquil/>

<sup>40</sup> Mario Alexis González, “La masacre carcelaria del 23 de febrero, entre las 10 más violentas de la región”, *Primicias*, 23 febrero 2021, <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/masacre-carcelaria-violentas-region/>

que los objetos no son ingresados por los familiares de los PPL, que ingresan por la “puerta grande”, alegando la corrupción y complicidad de funcionarios<sup>41</sup>.

Un día después, el 24 de febrero, se generó otro amotinamiento, desconociendo la existencia de heridos o fallecidos, ante esta acción, Grupo de Intervención y Rescate (GIR) y el Grupo de Operaciones Especiales (GOE) de la Policía Nacional tuvieron que ingresar<sup>42</sup>. El mismo día se evitó un intento de fuga en la cárcel 4 de Guayaquil, y 14 internos fueron detenidos ya que se encontraban fuera del área del centro de privación de libertad<sup>43</sup>.

Las medidas adoptadas por el SNAI, debido al amotinamiento del 23 de febrero, fue un acuerdo con el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), con el fin de delegar trabajadores sociales y psicólogos para ayuda de familiares de las víctimas; traslado y reubicación<sup>44</sup> de personas privadas de libertad a otros centros; y que las “medidas preventivas de seguridad fueron reforzadas”, sin aclarar cómo se lo ha realizado<sup>45</sup>.

Hasta noviembre del 2021, fiscalía manifestó que, en febrero del 2021, se tuvo 4 noticias del delito por 78 víctimas, por el delito de asesinato, y 1 con respecto a delincuencia organizada<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Redacción El universo, “Cuchillos, machetes, pistolas: los objetos prohibidos hallados una vez más en cárcel de Guayaquil tras reciente matanza”, *El Universo*, 23 febrero 2021, <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/cuchillos-machetes-pistolas-los-objetos-prohibidos-hallados-una-vez-mas-en-carcel-de-guayaquil-tras-reciente-matanza-nota/>

<sup>42</sup> Ana Cristina Basantes, “Nuevo amotinamiento en la Penitenciaría de Guayaquil”, *GK*, 24 febrero 2021, <https://gk.city/2021/02/24/amotinamiento-penitenciaría-guayaquil/>

<sup>43</sup> Ana Cristina Basantes, “La crisis en las cárceles del Ecuador continúa”, *GK*, 25 febrero 2021, <https://gk.city/2021/02/25/crisis-carceles-continua-febrero-2021/>

<sup>44</sup> Se debe recordar que la reubicación de las personas privadas de libertad, no soluciona la violencia de las cárceles, y esto, podría influenciar de manera negativa en la rehabilitación social. Al respecto: “Una de las afirmaciones más repetidas entre las personas presas es que lo que peor llevan del encerramiento es la separación forzada de sus familias. Esta separación se agudiza cuanto más alejado está el centro penitenciario de la residencia familiar.” Véase en: Asamblea Antiespecista de Madrid, “En ese sitio maldito donde reina la tristeza”, Ochodocuatro Ediciones, Madrid, 2018.

<sup>45</sup> Se desconoce los parámetros establecidos para la reubicación, y el número de privados de libertad reubicados, únicamente se especificó que fueron trasladados porque podrían ser posibles víctimas de hechos violentos futuros. Para más información, Véase: Doménica Montaña, “Estas son las medidas adoptadas por el SNAI tras los motines del 23 y 24 de febrero”, *GK*, 27 febrero 2021, <https://gk.city/2021/02/27/acciones-snai-tras-motines/>

<sup>46</sup> Roger Vélez, “CIDH inicia visita a Ecuador por crisis carcelaria”, *El Comercio*, 01 de diciembre de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/cidh-visita-ecuador-crisis-carcelaria.html>

### 3.1.3. Marzo

Las noticias sobre hechos de violencia en los centros de privación de libertad continúan. El 1 de marzo se generó un amotinamiento en el centro de privación de libertad de Cotopaxi, donde 5 guías penitenciarios fueron retenidos<sup>47</sup>. El siguiente día fueron liberados, con la intervención de 120 personas, personal militar y policíaco; y aseguraron haber sido retenidos por no contar con los equipos necesarios para poder actuar contra la violencia de los privados de libertad<sup>48</sup>.

A su vez, el 1 de marzo, mediante Resolución 018-FGE-2021, fiscalía manifestó que se investigarían los hechos conformando un equipo especializado de fiscales que lleven a cabo la investigación, que sería liderado por el Coordinador de la Unidad Especializada de Investigación contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNIDOT), y apoyo de la Dirección de Derechos Humanos y Participación Ciudadana<sup>49</sup>.

Por otro lado, el 21 de marzo del 2021 en el Centro de Privación de Libertad de Chimborazo se generó una disputa que dejó a tres personas privadas de libertad heridas, Ante este hecho, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores del Ecuador (SNAI), manifestó tiempo después que las actividades en el centro se encontraba en su “normalidad”, resaltando que existen “*personas privadas de la libertad de difícil adaptabilidad*” y por esto se “*generan riñas como la sucedida hoy en Chimborazo*”<sup>50</sup>. Clara manifestación de invisibilización y normalización de la violencia dentro de los centros de privación de libertad.

### 3.1.4. Abril

El 28 de abril se registraron disturbios en la Centro de Privación Regional de Libertad, ubicado al norte de Guayaquil, ocasionando la muerte de cinco privados de libertad, con al menos 12 heridos. Ante estos hechos, Fiscalía anunció que iniciaría una investigación de

---

<sup>47</sup> Ana Cristina Basantes, “Cinco guías penitenciarios retenidos en nuevo amotinamiento en la cárcel de Cotopaxi”, *GK*, 1 de marzo 2021, <https://gk.city/2021/03/01/amotinamientos-carcel-cotopaxi/>

<sup>48</sup> Marcos Pin Méndez, “Liberados los funcionarios retenidos en un nuevo motín en una cárcel en Ecuador”, *EuropaPress*, 02 marzo del 2021, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-menos-cinco-funcionarios-retenidos-nuevo-motin-carcel-ecuador-20210301184949.html>

<sup>49</sup> Ana Cristina Basantes, “La Fiscalía investigará los amotinamientos en cárceles del Ecuador”, *GK*, 1 de marzo del 2021, <https://gk.city/2021/03/01/fiscalia-investigara-amotinamientos-carceles-pais/>

<sup>50</sup> Susana Roa Chejín, “Tres personas fueron heridas en un altercado en el Centro de Privación de Libertad de Chimborazo”, *GK*, 21 de marzo del 2021, <https://gk.city/2021/03/21/3-heridos-altercado-carcel-chimborazo/>

oficio<sup>51</sup>, y hasta abril, 37 privados de libertad estaban siendo investigados por la participación en el motín<sup>52</sup>.

### **3.2. Segundo Cuatrimestre 2021: Periodo Mayo – Septiembre.**

Análisis al segundo cuatrimestre del año en materia penitenciaria proveyendo una radiografía semestral del sistema penitenciario. Pese a los repetidos incidentes violentos en distintos centros de privación, este periodo es significativamente el menos violento del año:

#### **3.2.1. Mayo**

Tras las masacres carcelarias registradas en el país, distintos expertos destacan el hacinamiento y la excesiva tasa de ocupación carcelaria al 133% como detonante de una crisis mayor. De los 52 centros de privación que contienen cerca de 40000 internos, la capacidad real es de alrededor de 29000 privados de libertad.

Lo anterior llama particularmente la atención en un contexto regional que, pese a las condiciones actuales, el Ecuador no se encuentra en los 10 países con porcentajes más altos de hacinamiento<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Se desconoce en la actualidad el estado de la investigación.

<sup>52</sup> Redacción Primicias, “Fiscalía investiga de oficio la muerte de cinco presos en cárcel de Guayaquil”, *Primicias*, 28 de abril de 2021, <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/muertos-heridos-motin-carcel-guayaquil/>

<sup>53</sup> Veronica Smink, “Los 6 países de América Latina y el Caribe donde la cantidad de presos duplica, triplica y hasta cuadriplica la capacidad de las cárceles”, *BBC News Mundo*, 8 octubre 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58838582>



**Tabla 2**  
Nivel de ocupación carcelaria

<b>Países</b>	<b>Capacidad</b>
1. Haití	454,4 %
2. Guatemala	367,2 %
3. Bolivia	269,9 %
4. Granada	233,8 %
5. Perú	223,6 %
6. Honduras	204,5 %
7. República Dominicana	183,2 %
8. Antigua y Barbuda	179,3 %
9. Nicaragua	177,6 %
10. Islas Vírgenes (EE.UU.)	162,5 %
11. Bahamas	161,7 %
12. Brasil	146,8 %
13. St.Kitts and Nevis	144 %
14. Paraguay	143,1 %
15. Venezuela	143 %
16. Guyana	142,4 %
17. El Salvador	135,7 %
18. Ecuador	133,2 %

**Fuente:** World Prison Brief

**Autor:** World Prison Brief

En este sentido, se destaca que no se refiere exclusivamente a la ausencia de capacidad penitenciaria, ni al exceso uso de la prisión como mecanismo punitivo, se traduce a que la región, altamente desigual y condiciones económicas desfavorables para buena parte de su población, alberga condiciones en las cuales el delito se ha enquistado; siendo los gobiernos reticentes para combatir las causas del crimen, atacando exclusivamente a las manifestaciones de estos.

### **3.2.2. Junio**

Perspectiva del primer semestre del año en cifras. Al 2 de junio 2021, la población penitenciaria es marcadamente compuesta por hombres:

**Tabla 3**  
Número de PPL por sexo

<b>Total PPL</b>	<b>Hombres</b>	<b>(%) Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>(%) Mujeres</b>
<b>38,999</b>	36,430	93.41%	2,569	6.59%

**Fuente:** Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

**Elaborado por:** Dirección de Planificación - Unidad de Estadísticas

**Fecha de corte:** 02 de junio de 2021

No obstante, resulta preocupante que la población interna es compuesta en casi un 40% por personas que no cuentan con sentencia en firme<sup>54</sup>, es decir, con prisión preventiva. Esto demuestra el abuso de este mecanismo por parte de los órganos de justicia, pero expone la preocupante realidad del poder punitivo arbitrario por parte de la Función Judicial.

**Tabla 4**  
Número de Personas Privadas de la Libertad por estado procesal

<b>Estado Procesal</b>	<b>Total PPL (Semana 21)</b>	<b>(%) Participación</b>	<b>Total PPL (Semana 22)</b>	<b>(%) Participación</b>	<b>Análisis Horizontal (Diferencias Semana 21-Semana 22)</b>	
					<b>Variación Absoluta (Nro.)</b>	<b>Variación Relativa (%)</b>
Sentenciados	22,656	57.97%	22,719	58.26%	▲ 63	0.29%
Procesados	15,355	39.29%	15,227	39.04%	▼ -128	-0.25%
Contraventores	501	1.28%	500	1.28%	▼ -1	0.00%
Apremio	568	1.45%	553	1.42%	▼ -15	-0.03%
<b>TOTAL</b>	<b>39,080</b>	<b>100,00%</b>	<b>38,999</b>	<b>100,00%</b>	<b>-81</b>	

**Fuente:** Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

**Elaborado por:** Dirección de Planificación - Unidad de Estadísticas

**Fecha de corte:** 02 de junio de 2021.

<sup>54</sup> Roger Vélez, “Un 40% de presos en Ecuador, sin sentencia; autoridades piden reformas a la Asamblea”, *El Comercio*, 07 de octubre de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/presos-sentencia-asamblea-alexandra-vela.html>

De la misma manera, el hacinamiento constituye un problema latente en la realidad carcelaria del país. El problema no se resuelve aumentando la capacidad actual, pero es necesario revisar las condiciones de vida que los privados de libertad enfrentan, exacerbada por un hacinamiento que bordea el 30%.

**Tabla 5**  
Porcentaje de Hacinamiento

<b>Total PPL</b>	<b>Capacidad Instalada</b>	<b>(%) Hacinamiento Nacional</b>
38,999	30,165	29.29%

**Fuente:** Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

**Elaborado por:** Dirección de Planificación - Unidad de Estadísticas

**Fecha de corte:** 02 de junio de 2021

Comparativamente, la población de adolescentes infractores cuenta con mejores condiciones al cumplimiento de medidas de internamiento.

**Tabla 6**  
Adolescentes infractores por tipo de medida y hacinamiento

	<b>Centro de Adolescentes Infractores CAI*</b>			<b>Unidad Zonal de Desarrollo Integral UZDI**</b>
	Internamiento preventivo, institucional o semiabierto	Internamiento de fin de semana	Total CAI (suma de modalidades de internamiento)	
Hombres	313	19	<b>332</b>	306
Mujeres	19	2	<b>21</b>	29
<b>Total Adolescentes Infractores</b>	<b>332</b>	<b>21</b>	<b>353</b>	<b>335</b>
Capacidad Instalada	609		609	No se registra hacinamiento
% de Hacinamiento	0,00%		0,00%	

**Fuente:** Registros Administrativos CAIS – Dirección de Medidas Socioeducativas para Adolescentes Infractores

\***Fecha de corte:** 30 de mayo del 2021

\*\***Fecha de corte:** 31 de mayo del 2021

Luego de la entrada en vigor del COIP en agosto de 2014, se puede evidenciar que un 90% de la población penal se encuentra bajo el régimen punitivo de este cuerpo legal.

**Tabla 7**  
Número de Personas Privadas de la Libertad por normativa

<b>Normativa</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total PPL</b>	<b>%</b>
Código Orgánico Integral Penal	32,930	2,465	35,395	90.88%
Código Penal y otras normativas antes del COIP	3,446	106	3,552	9.12%
<b>Total</b>	<b>36,376</b>	<b>2,571</b>	<b>38,947</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente:** Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

**Elaborado por:** Dirección de Planificación - Unidad de Estadísticas

**Fecha de corte:** 28 de abril del 2021

Contrario a las percepciones erróneas que asocian migración y criminalidad, se puede apreciar que la población penitenciaria es en su enorme mayoría compuesta por ecuatorianos.

**Tabla 8**  
Principales países de origen de la población privada de libertad

<b>País De Origen</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total PPL</b>
Ecuador	33,271	2,166	35,437
Colombia	1,667	284	1,951
Venezuela	1,100	90	1,190
Perú	129	5	134
México	52	7	59
Cuba	22	1	23
Otros Países	135	18	153
<b>Total PPL</b>	<b>36,376</b>	<b>2,571</b>	<b>38,947</b>

**Fuente:** Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

**Elaborado por:** Dirección de Planificación - Unidad de Estadísticas

**Fecha de corte:** 28 de abril del 2021

De la misma forma, la población penal tiene como componente principal a personas que no sobrepasan los 40 años.

**Tabla 9**  
Rangos de edad de la población privada de libertad

<b>Rangos de edad</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total PPL</b>
De 18 años a 30 años	16,342	1,048	17,390
De 31 años a 40 años	11,046	843	11,889
De 41 años a 50 años	5,494	457	5,951
De 51 años a 64 años	2,807	208	3,015
Mayores de 65 años	535	14	549
Sin información	152	1	153
<b>Total PPL</b>	<b>36,376</b>	<b>2,571</b>	<b>38,947</b>

**Fuente:** Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

**Elaborado por:** Dirección de Planificación - Unidad de Estadísticas

**Fecha de corte:** 28 de abril del 2021

Finalmente, la siguiente tabla esboza el porcentaje del cumplimiento de la pena en la población penal. Esto permitiría que las autoridades faciliten el acceso a regímenes de prelibertad a individuos que califiquen para aquello.

**Tabla 10**  
Número de PPL sentenciados, por porcentaje de cumplimiento de la pena

<b>Rangos de cumplimiento de pena</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total PPL</b>
Cumplimiento menor del 40% de la pena	7,665	665	8,330
Cumplimiento del 40% al 60% de la pena	4,204	380	4,584
Cumplimiento del 60% al 80% de la pena	3,174	292	3,466
Cumplimiento mayor al 80% de la pena	2,108	165	2,273
<b>Total PPL</b>	<b>17,151</b>	<b>1,502</b>	<b>18,653</b>

**Fuente:** Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

**Elaborado por:** Dirección de Planificación - Unidad de Estadísticas

**Fecha de corte:** 28 de abril del 2021

### 3.2.3 Julio

Antes de cumplir dos meses el recién instalado Ejecutivo, el 21 de julio se producen motines en dos centros penitenciarios: 21 personas fallecidas, y 57 personas heridas – incluyendo agentes penitenciarios–, en contexto de actos violentos en los Centros de Privación de Libertad de Guayas No. 1 y Cotapaxi No. 1. Previamente, Amnistía Internacional ya conminaba a las autoridades locales a “rendir cuentas”<sup>55</sup> luego de los asesinatos de 79 personas ocurridos en febrero de 2021<sup>56</sup>.

En el centro Cotopaxi, una sargento de la Policía Nacional fue violada durante los amotinamientos<sup>57</sup>. Estos hechos de violencia se dieron en lo que constituye la segunda gran masacre a nivel nacional registrada en 2021, luego de las ocurridas en febrero en motines simultáneos en los centros de Guayaquil, El Turi y Cotopaxi, que dejaron 79 muertos en total.

Las autoridades de seguridad destacaron nuevamente que las pugnas de poder entre bandas de delincuencia organizada dentro de las cárceles (Chone Killers, Pupos, Lobos y Tiguerones), se ven de forma consecutiva mediante el uso de armas de fuego y armas blancas. Esto, en busca del control del tráfico de estupefacientes en el Ecuador.

De la misma manera, medios de comunicación y las autoridades confirmaban que en el Centro de Rehabilitación Social de Cotopaxi se produjo una fuga masiva tras los amotinamientos del 21 de julio. Cerca de 70 privados de libertad intentaron evadir el centro. Durante las subsiguientes horas, la mayoría de estos habían sido recapturados<sup>58</sup>.

Un elemento por destacar en el problema penitenciario estructural del país es la precaria asistencia legal que muchos procesados reciben. Esto se da, en parte, al escaso número de defensores públicos en materia penal que poco pueden hacer frente al andamiaje de fiscalía. En este sentido, el 21 de julio, la Corte Constitucional dentro del Caso No. 4-19-EP/21, destaca que los defensores públicos cuentan con una elevada carga laboral y

---

<sup>55</sup> “Ecuador: Las autoridades deben rendir cuentas por la muerte de 79 personas en centros penitenciarios”, *Amnistía Internacional*, 24 de febrero 2021, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/02/ecuador-las-autoridades-deben-rendir-cuentas-por-la-muerte-de-79-personas-en-centros-penitenciarios/>

<sup>56</sup> Redacción Expreso, “La crisis carcelaria persiste: siguen las masacres entre presos”, *Expreso*, 22 julio de 2021, <https://www.expreso.ec/actualidad/crisis-carcelaria-sigue-igual-108767.html>

<sup>57</sup> Abel Alvarado, “Una mujer policía fue víctima de violación en uno de los dos motines en cárceles de Ecuador”, *CNN Español*, 22 Julio 2021, <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/22/policia-violada-motines-ecuador-orix/>

<sup>58</sup> Marieta Campaña, “En Cotopaxi se alerta de la fuga masiva de privados de libertad” *Expreso*, 22 julio 2021, <https://www.expreso.ec/actualidad/cotopaxi-alerta-posible-fuga-treintena-privados-libertad-108760.html>

pocos recursos, lo que vulnera el derecho al debido proceso y defensa, cuando esto así ocurre.

#### 3.2.4. Agosto

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 23 de agosto de 2021, condenaba nuevamente la violencia en las penitenciarías del Ecuador que, para su reporte, registraba al menos 121 muertes.

La CIDH<sup>59</sup> hacía hincapié en las muertes violentas registradas en los Centros de Privación de la Libertad de Azuay No. 1, Cotopaxi No. 1, Guayas No. 1, Guayas No. 4, Manabí No. 4, y Ríos No. 2. Particularmente, sobre los incidentes del 12 y 22 de agosto:

El 12 de agosto, en el Centro de Privación de la Libertad Ríos No. 2, fueron asesinadas seis personas y tres heridas con armas de fuego. Acorde a los reportes oficiales, se activaron las respectivas alertas de disturbios para que el personal de la Policía y Fuerzas Armadas se trasladara a dicho centro. La respuesta inmediata a las seis muertes registradas en la cárcel de Quevedo fue el ingreso para inspección y traslado de privados de libertad a distintos centros carcelarios.

El 22 de agosto, en el Centro de Privación de la Libertad Guayas No. 1, se dieron nuevos enfrentamientos que terminaron en la muerte de un PPL. La Policía declaró haber ingresado con 120 agentes para los 752 detenidos en el centro. Para las autoridades de la materia, una de las formas de mitigar la violencia ha sido el desplazar prisioneros. En los últimos dos años, se ha movilizado a distintos penales a 3815 privados de libertad. Sin embargo, el SNAI ya había reportado 118 muertes en las cárceles hasta agosto de 2021. La Defensoría del Pueblo, por su parte, ha denunciado que estos traslados únicamente pretenden separar bandas, y no se toma en cuenta el grado de peligrosidad de los privados de libertad puestos en un mismo entorno<sup>60</sup>. Lo que implica que un recluso de gran peligrosidad pueda estar próximo a detenidos temporales o por delitos no violentos.

---

<sup>59</sup> “CIDH condena hechos de violencia en penitenciarías ecuatorianas que ocasionaron la muerte de más de un centenar de personas privadas de libertad en el transcurso de 2021”, *OEA*, 23 agosto de 2021, <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/218.asp>

<sup>60</sup> Redacción El comercio, “El traslado de presos, un factor que elevó la violencia”, *El Comercio*, 14 agosto de 2021, [https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/traslado-presos-factor-elevo-violencia-carceles.html?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=photopost](https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/traslado-presos-factor-elevo-violencia-carceles.html?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=photopost)

Adicional a esto, las cárceles regionales reconocen no poder controlar el ingreso de sustancias y armas a los centros carcelarios<sup>61</sup>, que maximizan la violencia al interior. La Policía advierte que los internos ingresan sustancias sujetas a fiscalización mediante el contacto con personas externas mediante el uso celulares. La entrega se da, en no pocas ocasiones, mediante el uso de drones al interior de las cárceles. Hasta agosto de 2021, la policía había reportado cerca de 10 casos similares en los cuales se hacía uso de drones como transporte de sustancias.

De forma similar, el ingreso de armas de fuego y explosivos expone la ausencia estatal al interior de los centros. De forma reiterada se han confiscado grandas de mano dentro de dichos centros<sup>62</sup>.

Ecuador ha vivido un año particularmente violento. Esto se manifiesta en los índices de muertes violentas dentro y fuera de los centros de privación de libertad. Los asesinatos fuera del sistema penitenciario se han duplicado desde el año anterior. Hecho infrecuente en la mayoría de los países. Según diario El Comercio<sup>63</sup>, al mes de agosto, se registraban 1213 asesinatos, de estos, 952 se cometieron con armas de fuego. Siendo Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro, respectivamente, los primeros puestos de este incremento. Por su parte, en lo que va de 2021, más de 240 muertes violentas se han dado en los centros de privación de libertad en el país.

Esto crea grandes desafíos a las autoridades de turno<sup>64</sup>. En esta materia, el Plan Nacional de Desarrollo vigente (denominado “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”<sup>65</sup>), plantea reducir los homicidios intencionales de 106 a 100 por cada 100.000 habitantes; reducir las muertes violentas en centros penitenciarios de 130 a 88 (dato alejado de la realidad actual y que implica una reducción del 70% de las muertes violentas en las

---

<sup>61</sup> Redacción El comercio, “Mafias usan drones para introducir droga en cárceles”, *El Comercio*, 24 julio 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/mafias-usan-drones-introducir-droga-carceles.html>

<sup>62</sup> Redacción El Comercio, “Dos granadas son confiscadas en un nuevo operativo dentro de la Penitenciaría de Guayaquil”, *El Comercio*, 06 agosto de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/operativo-penitenciaria-guayaquil-decomiso-granadas.html>

<sup>63</sup> Redacción El Comercio, “Asesinatos se duplican entre 2020 y 2021 en Ecuador”, *El Comercio*, 19 Octubre 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/asesinatos-duplican-ecuador-violencia.html>

<sup>64</sup> Redacción Primicias, “240 muertes en cárceles ponen en duda compromisos con derechos humanos”, *Primicias*, 30 septiembre 2021, <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/carceles-muertes-metas-lejanas/>

<sup>65</sup> Secretaría Nacional de Planificación, “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>



cárceles al 2025); así como reducir el hacinamiento carcelario de 29,83% al 20,42%. De la misma manera, el Ejecutivo apunta a mitigar la ausencia de control intracarcelaria reduciendo la tasa de privados de libertad custodiados por los servidores del cuerpo de vigilancia penitenciaria (no obstante, no se señala si por reducción de privados de libertad o por aumento de servidores públicos). Finalmente, se apunta en reducir las crisis en los centros penitenciarios de 118 a 79.

De forma paralela, distintos entes se han activado para mitigar el problema de forma teórica y procedimental. Mediante la resolución al caso No. 8-20-CN, de 18 de agosto de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador resuelve por mayoría absolver la consulta de constitucionalidad respecto al artículo 536 del Código Orgánico Integral Penal relativo a la sustitución de la prisión preventiva. La Corte declara la inconstitucionalidad de la prohibición de la sustitución de la prisión preventiva en las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años del inciso primero del artículo 536 del COIP. Sentencia que podría ser útil a en reducir el abuso de la prisión preventiva por parte de los jueces del territorio nacional.

### 3.3. Tercer Cuatrimestre 2021: Principales hechos

En el tercer cuatrimestre de 2021, la prensa nacional ecuatoriana documentó tres amotinamientos ocurridos al interior del Centro de Rehabilitación Nro. 1 de Guayaquil<sup>66</sup> (Penitenciaria del Litoral) (septiembre 2021), Cárcel del Inca de la ciudad de Quito<sup>67</sup> (octubre 2021) y Centro de Rehabilitación Regional Cotopaxi<sup>68</sup> (noviembre 2021). Este documento contiene los principales datos y estadísticas del periodo a analizarse (septiembre a diciembre de 2021), así como un recuento de las acciones implementadas por las funciones Ejecutiva y Judicial, sus principales nudos críticos y resultados.

---

<sup>66</sup> Lionel Poussery, “Más de 100 fallecidos en el motín carcelario de Ecuador, según fuentes oficiales”, *France 24*, 29 septiembre 2021, <https://www.france24.com/es/américa-latina/20210929-motin-carcel-ecuador-guayaquil-crisis>

<sup>67</sup> Ana Rosero, “Neutralizado intento de amotinamiento en cárcel de El Inca”, *El Comercio*, 25 octubre de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/amotinamiento-carcel-inca-quito-requisita.html>

<sup>68</sup> Ramiro Cué Barberena, “Crisis penitenciaria en Ecuador: un nuevo motín deja 68 muertos”, *France 24*, 13 noviembre 2021, <https://www.france24.com/es/américa-latina/20211113-motin-carcelario-ecuador-guayaquil-bandas>

### 3.3.1. Situación carcelaria y seguridad ciudadana

Las decisiones políticas adoptadas por las funciones Ejecutiva y Judicial durante el tercer cuatrimestre de 2021 apuntaron a la reducción de los niveles de inseguridad, delincuencia y muertes violentas a nivel nacional tanto al interior de rehabilitación social como fuera de ellos. En este contexto, este apartado analiza el contexto de seguridad ciudadana del periodo a analizarse como el estado situacional de los centros de rehabilitación social. La Tabla 1 muestra el número de muertes violentas a nivel nacional acaecidas en el 2021. En comparación con el 2020, durante este año se registró un incremento del 6,3%. Frente a ello, y como se verá en la siguiente sección, el Ejecutivo adoptó como instrumentos de intervención la declaratoria de estado de excepción, así como el despliegue e intervención de las fuerzas militares y policiales para el restablecimiento de la paz y la convivencia pacífica<sup>69</sup>.

**Tabla 11**  
Muertes violentas a nivel nacional en 2021

<b>Tipos de muertes violentas</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021*</b>
Criminal (número)	992	517	968	623	521	441	425	467	672	765	1304
Criminal (% del total de muertes)	53,0%	26,9%	56,3 %	47,6 %	49,5 %	45,8%	43,7 %	47,1%	56,6 %	56,2 %	62,5%
Interpersonal (números)	879	1404	752	687	531	522	547	520	516	596	782
Interpersonal (% del total de muertes)	47,0%	73,1%	43,7 %	52,4 %	50,5 %	54,2%	56,3 %	52,5%	43,4 %	43,8 %	37,5%

**Fuente:** Decreto Ejecutivo Nro. 276.

**Elaborador por:** Ministerio de Gobierno.

<sup>69</sup> Redacción BBC News, "Ecuador: el presidente Guillermo Lasso declara estado de excepción por "grave conmoción interna" ante la espiral de violencia del narcotráfico", *BBC NWES Mundo*, 19 octubre 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58965720>

De acuerdo con la Función Ejecutiva la adopción de estas medidas excepcionales y urgentes permitió una reducción en los niveles delincuenciales y de violencia del país. El Gráfico 1 contiene las variaciones de las tasas de violencia y nivel delincencial del año 2021.

**Gráfico 1.**  
Nivel de violencia y delincencial en Ecuador 2021 (semanas)



**Fuente:** Decreto Ejecutivo Nro. 276.

**Elaborador por:** Ministerio de Gobierno.

**Corte:** noviembre 2021.

### 3.3.2. Acciones implementadas por el Gobierno Nacional

Tras los hechos de violencia ocurridos al interior de los centros de rehabilitación social, y frente al incremento del fenómeno delincencial en el país, una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno Nacional fue el despliegue de las Fuerzas Armadas.<sup>70</sup> De acuerdo, con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas las acciones ejecutadas fueron las siguientes:

<sup>70</sup> Sara España, “Ecuador decreta el estado de excepción para hacer frente a la violencia y el narcotráfico”, *El País*, 18 octubre 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-10-19/ecuador-decreta-el-estado-de-emergencia-para-hacer-frente-a-la-violencia-y-el-narcotrafico.html>

**Tabla 12**  
Resultados Fuerzas Armadas al 25 de noviembre de 2021

COMANDO OPERACIONAL	CAMEX		RESULTADOS						ARMAS BLANCAS
	TERRESTRES	FLUVIALES	HORAS DE VUELO	VEHICULOS REGISTRADOS	PERSONAS REGISTRADAS	PERSONAS APREHENDIDAS	ARMAS DE FUEGO	MUNICIONES	
C.O 1 "NORTE"	1587	0		11600	25576	0	0	0	27
C.O 2 "OCCIDENTAL"	372	50		4387	6172	2	6	700	0
C.O 3 "SUR"	984	21		23324	32510	0	2	0	0
C.O 4 "CENTRAL"	1718	0		22598	32939	0	0	0	0
C.O.5 "AEREO"	0	0	50:46	0	0	0	0	0	0
COIMC	72	0	0	0	0	0	0	0	0
15 BAE	0	0	3:35	0	0	0	0	0	0
G.O "HUANCAVILCA"	60	0	0	0	43	0	0	22	0
<b>TOTAL</b>	<b>4793</b>	<b>50</b>	<b>54:21</b>	<b>61.909</b>	<b>97.197</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>722</b>	<b>27</b>

Fuente: Reporte de información Comando Conjunto de Fuerzas Armadas.

Elaborador por: Comando Conjunto de Fuerzas Armadas.

Corte: noviembre 2021.

En el caso de la Función Judicial, la Fiscalía General del Estado abrió investigaciones destinadas a determinar las circunstancias de los decesos y hechos violentos (muertes) ocurridos al interior de los centros de rehabilitación social. La tabla 3 contiene las noticias del delito y víctimas de los mismos:

**Tabla 13**

Número de noticias del delito y número de víctimas por presunto delito (eventos ocurridos en los centros de rehabilitación social)

Presunto delito	Número de noticias del delito	Número de víctimas (PPL fallecidos)
Asesinato	13	301
Homicidio	3	12

Delincuencia organizada	1	0
Otros	8	-
<b>Total general</b>	<b>25</b>	<b>313</b>

**Fuente:** Fiscalía General del Estado.

**Corte:** noviembre de 2021.

Junto a ello, el Consejo de la Judicatura expidió el Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio Judicial en materia de Garantías Penitenciarias, el cual apunta al descongestionamiento de los servicios de justicia relacionados con garantías penitenciarias. En términos generales, las acciones de la Función Judicial se concentraron en el esclarecimiento de los hechos violentos y el descongestionamiento procesal. Las siguientes tablas detallan el personal existente, el número óptimo y las brechas existentes de personal judicial especializado en garantías penitenciarias.

**Tabla 14**  
Personal Óptimo – Servicio Judicial especializado en Garantías Penitenciarias

PROVINCIA	CANTÓN	ESTADO	PERSONAL ÓPTIMO							TOTAL	COSTO ANUAL
			JUEZ	SECRETARIO	AYUDANTE JUDICIAL	NOTIFICADOR	DE ARCHIVO	GESTOR	TÉCNICO DE VENTANILLA		
Azuay	Cuenca	Existente	3	3	4	0	0	0	0	10	362.719
Cotopaxi	Latacunga	Existente	4	4	4	0	0	0	0	12	461.231
Guayas	Guayaquil	Existente	12	12	12	0	0	0	0	36	1.383.692
Manabí	Portoviejo	Existente	2	2	2	0	0	0	0	6	230.615
Pichincha	Quito	Creación	2	2	2	1	1	1	1	10	277.267
Santo Domingo	Santo Domingo	Creación	2	2	2	1	1	1	1	10	277.267
El Oro	Machala	Creación	2	2	2	1	1	1	1	10	277.267
<b>TOTAL</b>			<b>27</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>94</b>	<b>3.270.057</b>

**Fuente:** Plan de Fortalecimiento e Implementación Unidades Especializadas de Garantías Penitenciarias

**Elaborador por:** Consejo de la Judicatura.

**Corte:** noviembre 2021.

**Tabla 15**  
Personal Existente – Servicio Judicial especializado en Garantías Penitenciarias

PROVINCIA	CANTÓN	ESTADO	PERSONAL EXISTENTE								
			JUEZ	SECRETARIO	AYUDANTE JUDICIAL	NOTIFICADOR	GESTOR DE ARCHIVO	TÉCNICO DE VENTANILLA	TÉCNICO DE AUDIENCIA	TOTAL	COSTO ANUAL
Azuay	Cuenca	Existente	2	2	4	0	0	0	0	8	264.207
Cotopaxi	Latacunga	Existente	3	3	3	0	0	0	0	9	345.923
Guayas	Guayaquil	Existente	5	5	8	0	0	0	0	18	626.926
Manabí	Portoviejo	Existente	1	1	1	0	0	0	0	3	115.308
Pichincha	Quito	Creación	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santo Domingo	Santo Domingo	Creación	0	0	0	0	0	0	0	0	0
El Oro	Machala	Creación	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTALES</b>			<b>11</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>38</b>	<b>1.352.364</b>

**Fuente:** Plan de Fortalecimiento e Implementación Unidades Especializadas de Garantías Penitenciarias

**Elaborador por:** Consejo de la Judicatura.

**Corte:** noviembre 2021.

**Tabla 16**  
Brecha (Funcionarios Requeridos) – Servicio Judicial especializado en Garantías Penitenciarias

PROVINCIA	CANTÓN	ESTADO	BRECHA (FUNCIONARIOS REQUERIDOS)										
			JUECES			SECRETARIO	AYUDANTE JUDICIAL	NOTIFICACION	GESTOR	TÉCNICO	TÉCNICO	TOTAL	COSTO ANUAL
			TITU	TEMPO	TOTAL								
Azuay	Cuenca	Existente	0	1	1	1	0	0	0	0	0	2	98.512
Cotopaxi	Latacunga	Existente	0	1	1	1	1	0	0	0	0	3	115.308
Guayas	Guayaquil	Existente	2	5	7	7	4	0	0	0	0	18	756.766
Manabí	Portoviejo	Existente	0	1	1	1	1	0	0	0	0	3	115.308
Pichincha	Quito	Creación	2	0	2	2	2	1	1	1	1	10	277.267
Santo Domingo	Santo Domingo	Creación	2	0	2	2	2	1	1	1	1	10	277.267
El Oro	Machala	Creación	2	0	2	2	2	1	1	1	1	10	277.267
<b>TOTALES</b>			<b>8</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>56</b>	<b>1.917.692,31</b>

**Fuente:** Plan de Fortalecimiento e Implementación Unidades Especializadas de Garantías Penitenciarias

**Elaborador por:** Consejo de la Judicatura.

**Corte:** noviembre 2021.

### 3.3.2. Acciones del Ejecutivo

#### 3.3.2.1. Declaratoria de estado de excepción

En septiembre de 2021, y tras el amotinamiento reportado en el Centro de Rehabilitación Social de la ciudad de Guayaquil con un resultado de 46 muertos entre personas privadas de libertad y agentes de seguridad (28 de septiembre de 2021), el señor Presidente

Constitucional de la República del Ecuador resolvió declarar estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional<sup>71</sup>.

Como parte de esta declaratoria, se dispuso la movilización en todo el territorio nacional de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial del SNAI, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional hacia los centros de privación de libertad, con el fin de que puedan restablecer el orden, prevenir nuevos actos de violencia y restablecer el normal funcionamiento del sistema penitenciario nacional.

Junto con la movilización se suspendió el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y la libertad de asociación y reunión de las personas privadas de libertad de todos los centros de privación de libertad a nivel nacional. Sumado a ello, se solicitó al Consejo de la Judicatura que en un plazo no mayor a diez días informe sobre el uso de la prisión preventiva en los procesos penales desde el 2019, sobre el uso de penas no privativas de libertad y sobre la implementación de los juzgados de garantías penitenciarias. El tiempo de duración del estado de excepción fue de 60 días.

En noviembre de 2021, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador renovó el estado de excepción (Decreto Ejecutivo No. 257<sup>72</sup>). La renovación del estado de excepción tiene como objetivos *“restablecer la convivencia pacífica, el orden y el normal funcionamiento, a efectos de que los centros puedan cumplir con su misión constitucional de rehabilitación social”*<sup>73</sup>

A las declaratorias de estado de excepción le siguieron las siguientes medidas urgentes: militarización en los filtros 1 y presencia policial en filtros 2. 3 de los centros de rehabilitación social, remoción de la principal autoridad del SNAI (Edmundo Moncayo y posteriormente Fausto Cobo), entre otros<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Decreto Ejecutivo No 224, 18 de octubre de 2021. Véase en: [https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/Decreto\\_Ejecutivo\\_No.224.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_No.224.pdf)

<sup>72</sup> Decreto Ejecutivo No 257, 18 de noviembre de 2021. Véase en: [https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/DE257fw.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/DE257fw.pdf)

<sup>73</sup> María José Aguilar, “Gobierno renueva estado de excepción en las cárceles”, *El Comercio*, 29 noviembre de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/gobierno-renueva-estado-excepcion-carceles.html>

<sup>74</sup> Redacción El universo, “Guillermo Lasso firma decreto de estado de excepción en el sistema carcelario de Ecuador”, *El Universo*, 29 septiembre de 2021, <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/guillermo-lasso-firma-decreto-de-estado-de-excepcion-en-el-sistema-carcelario-de-ecuador-nota/>



### 3.3.2.2. Indultos presidenciales

En noviembre de 2021, y considerando los episodios de violencia ocurridos en el sistema de rehabilitación social ecuatoriano, la Función Ejecutiva adoptó acciones tanto para tutelar los derechos de las personas privadas de la libertad en situación de vulnerabilidad como para disminuir el número de personas privadas de libertad por centro de rehabilitación. Como parte de estas estrategias de intervención, en noviembre de 2021, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador emitió decretos para la concesión de indultos presidenciales.

Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 264 de fecha 22 de noviembre de 2021, el señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador resolvió: “*Conceder el Indulto presidencial a favor de toda persona privada de libertad que haya sido sentenciada por las infracciones previstas en los artículos 383 o 386 del Código Orgánico Integral Penal*”<sup>75</sup>. El referido Decreto establece que, para ser receptor del indulto, la persona privada de libertad deberá acreditar los siguientes requisitos: “1. Tener sentencia condenatoria ejecutoriada por una de las infracciones referidas (...); y, 2. No tener procesos penales pendientes en su contra”.<sup>76</sup>

Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 265 de fecha 22 de noviembre de 2021, el señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador resolvió:

“Conceder el Indulto Presidencial a favor de las personas privadas de la libertad que, a la fecha de expedición del presente Decreto Ejecutivo, cumplan los requisitos señalados en el siguiente artículo y además padezcan de una o más de las siguientes condiciones:

1. Enfermedades catastróficas;
2. Enfermedades terminales;
3. Tuberculosis multidrogorresistentes; y/o,
4. Coinfección TB-VIH”<sup>77</sup>.

El Decreto excluye del indulto presidencial a:

(...) las personas sentenciadas por el cometimiento de delitos imprescriptibles, dispuesto en los artículos 80 y 233 de la Constitución de la República; y, los tipificados en el Código Orgánico

---

<sup>75</sup> Decreto Ejecutivo No 264, 22 noviembre 2021, Véase en: [https://drive.google.com/file/d/1wYceb-qZjz1JNU\\_7AtOQ\\_7lqBPaeL0Zk/view](https://drive.google.com/file/d/1wYceb-qZjz1JNU_7AtOQ_7lqBPaeL0Zk/view)

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Decreto Ejecutivo No 265, 22 noviembre de 2021, Véase en: [https://drive.google.com/file/d/1IWE-mVLEac6l2e7VnqF13QLlaa\\_F8MQY/view](https://drive.google.com/file/d/1IWE-mVLEac6l2e7VnqF13QLlaa_F8MQY/view)

Integral Penal, como son: genocidio, lesa humanidad, desaparición forzada, tortura, tratos crueles o grave violación a los derechos humanos; secuestro; trata de personas; delitos contra la inviolabilidad de la vida; contra la integridad personal; violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar; contra la libertad personal; contra la integridad sexual o reproductiva; peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, usurpación y simulación de funciones públicas y testaferrismo; enriquecimiento privado no justificado; lavado de activos; captación ilegal de dinero; extorsión; delincuencia organizada; y/o asociación ilícita<sup>78</sup>.

### 3.3.2.3. Conformación de la “Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación”

En diciembre de 2021, y mediante Decreto Ejecutivo Nro. 294, el señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador conformó la “Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación”. La misión de esta Comisión es contribuir al desarrollo de estrategias para erradicar las muertes violentas y la crueldad en los centros de privación de libertad en el territorio nacional<sup>79</sup>.

La Comisión está conformada por un equipo de expertos nacionales e internacionales provenientes de la sociedad civil organizada, iglesia, academia y sector público. La integran: Luis Barrios, Nelsa Curbelo, Miriam Delgado, Claudia Garzón, Mónica Ingarévalo, Prudencio Loor, Jorge Narváez, Ricardo Morales y Christian Nieto. La Comisión tiene como objetivos específicos:

- “1. Desarrollar una estrategia enfocada en derechos humanos que sea puesta en consideración del Estado para prevenir, controlar y responder ante la problemática de violencia en los centros de privación de libertad
2. Construir líneas de acción que reconozcan entorno, problemáticas y causal de la actual crisis de violencia carcelaria, considerando tanto los factores intramuros como extramuros que inciden en este fenómeno.
3. Analizar los aspectos sociológicos, criminológicos. victimológicos de la actual crisis de violencia carcelaria.
4. Desarrollar memoria histórica y comparativo de centros penitenciarios en tiempo, territorios y fenomenología delictiva.

---

<sup>78</sup> Íd.

<sup>79</sup> Redacción El Comercio, “Lasso firmó decreto para creación de la Comisión para el diálogo penitenciario”, *El Comercio*, 16 diciembre de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/lasso-decreto-comision-dialogo-carceles.html>

5. Identificar mecanismos para integrar a las personas privadas de libertad como gestores de paz en los centros de privación de libertad.
6. Sugerir a cualquier entidad estatal acciones específicas que puedan tomarse para alcanzar la pacificación y la entrega voluntaria de armas dentro y fuera de los centros de privación de libertad”<sup>80</sup>.

#### **3.3.2.4. SNAI**

El trabajo realizado por el SNAI ha ido encaminado a la coordinación, implementación y supervisión del cumplimiento de las decisiones anunciadas por el Ejecutivo. En términos generales, sus funciones han decantado en la:

- “1. Agilización de los beneficios penitenciarios. Se tramitaron 1.161 expedientes para beneficios penitenciarios desde el 28 de septiembre al 22 de noviembre de 2021.
2. Reubicación y traslado de PPL, a fin de redistribuir la cantidad de ppl por centro para reducir el hacinamiento en centros con exceso.
3. Coordinación internacional para repatriaciones pasivas
4. Se ha remitido a la Presidencia de la República pedidos de indultos para personas adultas mayores de 65 años con enfermedades catastróficas, personas con enfermedades terminales y personas sentenciadas por delitos menores y sentenciados a menos de 3 años”<sup>81</sup>.

### **3.3.3. Función Judicial**

#### **3.3.3.1. Creación de unidades especializadas de garantías penitenciarias**

En septiembre de 2021, el Consejo de la Judicatura resolvió la creación de cuatro unidades especializadas de garantías penitenciarias. Si bien, la creación de unidades especializadas había sido contemplada desde varios años atrás (desde 2008 con entrada en vigencia de la Constitución), hasta 2021 el Consejo de la Judicatura no las había implementado.

Las acciones del Consejo de la Judicatura se habían dirigido a encargar las competencias de las unidades especializadas de garantías penitenciarias a los jueces de garantías penales

---

<sup>80</sup>Decreto Ejecutivo No 294, 16 diciembre de 2021, Véase en: <https://drive.google.com/file/d/1MBMZx67S7gbSc99vaAU7BO44WFthzk3/view>

<sup>81</sup> Informe enviado por el Estado ecuatoriano en el marco de la visita a la CIDH.

de primer nivel. Así, las Resoluciones 018-2014 y -032-2014, establecían respectivamente:

“Ampliar la competencia en razón de la materia de las juezas y jueces de garantías penales de primer nivel con asiento en la ciudad sede de la Corte Provincial de Justicia en donde existan establecimientos penitenciarios para que conozcan y resuelvan los asuntos relacionados con la materia de garantías penitenciarias conforme las disposiciones contenidas en el artículo 230 del Código Orgánico de la Función Judicial”<sup>82</sup>.

“Se ratifica la Resolución 018-2014 emitida por el Consejo de la Judicatura en especial, que los jueces de garantías penales de primer nivel con asiento en la ciudad sede de la Corte Provincial de Justicia de los sitios donde existan establecimientos penitenciarios, son competentes para conocer los asuntos relacionados con la materia de garantías penitenciarias conforme las disposiciones contenidas en el artículo 230 del Código Orgánico de la Función Judicial”<sup>83</sup>.

Como parte de las acciones de mitigación de la crisis carcelaria, el 03 de septiembre de 2021, el Consejo de la Judicatura creó cuatro unidades especializadas en garantías penitenciarias. Estas unidades se ubicaron en las ciudades donde se encuentran los centros de rehabilitación social más grandes del país, y corresponden a: Guayaquil (Resolución No. 136-2019), Latacunga (Resolución No. 137-2019), Cuenca (138-2019) y Portoviejo (139-2019).

### **3.3.3.2. Plan para la implementación de las Unidades Especializadas de Garantías Penitenciarias**

Mediante Sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados, de fecha 24 de marzo de 2021, la Corte Constitucional solicitó al Consejo de la Judicatura:

“9. Disponer al Consejo de la Judicatura que adopte un plan para la implementación de las Unidades Judiciales Especializadas de Garantías Penitenciarias acorde a la carga procesal, población carcelaria del país. En el término de 90 días, dicha institución

---

<sup>82</sup> Resolución 010-2014, Pleno del Consejo de la Judicatura, 29 enero 2014. Véase en: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2014cj/018-2014.pdf>

<sup>83</sup> Resolución 032-2014, Pleno del Consejo de la Judicatura, 20 febrero 2014. Véase en: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2014cj/032-2014.pdf>

informará a esta Corte sobre los avances en la formulación y ejecución del plan para su implementación”<sup>84</sup>.

Como parte del cumplimiento a la sentencia, en octubre de 2021, mediante Resolución No. 168-2021, el Consejo de la Judicatura resolvió:

“Artículo 1.- Declarar la necesidad extraordinaria y emergente del servicio judicial de garantías penitenciarias y aprobar otras medidas para el fortalecimiento en esta materia.

Artículo 2.- Aprobar y disponer la inmediata ejecución del Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio Judicial en materia de Garantías Penitenciarias, anexo a la presente Resolución”<sup>85</sup>.

El Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio Judicial en materia de Garantías Penitenciarias tiene como objetivo reducir el congestionamiento procesal de la población que requiere acceder a servicios de justicia relacionada con garantías penitenciarias. Su diagnóstico establece que:

“Y los de los parámetros para hacer frente a la problemática estructural que determina una sistemática vulneración al derecho a la integridad personal de las personas privadas de su libertad es la reducción de la sobrepoblación carcelaria y el hacinamiento, enfatizando que el hacinamiento no depende de una sola institución, sino que requiere de decisiones conjuntas y coordinadas de las instituciones del sector justicia, como es la de adoptar las medidas necesarias para contar con las y los jueces de garantías penitenciarias proporcionales a la carga procesal, población carcelaria y demás parámetros técnicos que sustentan su implementación<sup>86</sup>. La capacidad instalada efectiva es de 30.169, las plazas faltantes ascienden a un total de 8.141; dando como resultado un 26,98% de hacinamiento”.

El Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio Judicial en materia de Garantías Penitenciarias se estructura en cuatro componentes:

---

<sup>84</sup>Sentencia No. 365-18-JH/21 de la Corte Constitucional del Ecuador, 24 de marzo de 2021. Véase en: [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUhLCB1dWlkOidmNzMIYWFMiYi01ZWZiLTRIOWEtYmY1NC00MWU2ZjhmZWYwZjAucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUhLCB1dWlkOidmNzMIYWFMiYi01ZWZiLTRIOWEtYmY1NC00MWU2ZjhmZWYwZjAucGRmJ30=)

<sup>85</sup> Resolución 169-2021, Pleno del Consejo de la Judicatura, 07 de octubre de 2021. Véase en: <https://funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2021/168-2021.pdf>

<sup>86</sup> Ídem.

“Componente 1 Personal: Identificación del personal necesario, existente y la brecha a ser cubierta, para la adecuada prestación del servicio judicial en materia de garantías penitenciarias en el territorio nacional.

Componente 2 Infraestructura Física: Identificación de la infraestructura necesaria, existente y la brecha a ser cubierta. En el caso de infraestructura existente, se identificará la necesidad de efectuar o no adecuaciones a las mismas.

Componente 3 Equipamiento: Identificación del equipamiento necesario, existente y la brecha a ser cubierta, para la adecuada prestación del servicio judicial en materia de garantías penitenciarias en el territorio nacional.

Componente 4 Capacitación: Necesidad de capacitación de personal relacionado con los servicios judiciales en materia de garantías penitenciarias”<sup>87</sup>.

### **3.3.3.3. Ampliación temporal de competencias**

Otra estrategia implementada por el Consejo de la Judicatura para incrementar la cobertura del servicio de justicia fue la ampliación temporal de la competencia de jueces de garantías penales, tránsito y violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, a fin de que conozcan trámites relacionados en materia de garantías penitenciarias. Así, el artículo 3 de la Resolución No. 168- 2021 establece:

“Artículo 3.- Ampliar temporalmente, la competencia de las y los jueces de las Unidades Judiciales de Garantías Penales, de Tránsito y Especializadas en Violencia contra la Mujer o miembros del Núcleo Familiar, para que conozcan y resuelvan las causas que se encuentren en trámite en materia de garantías penitenciarias en los cantones de Guayaquil, Portoviejo, Cuenca y Latacunga mientras dure esta declaratoria de necesidad extraordinaria y emergente (...)”<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Id.

<sup>88</sup>Resolución 169-2021, Pleno del Consejo de la Judicatura, 0 de octubre de 2021. Véase en: <https://funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2021/168-2021.pdf>

### 3.3.3.4. Comisión Interinstitucional por la Crisis Carcelaria

En septiembre de 2021, se conformó la Comisión Interinstitucional por la Crisis Carcelaria. La Comisión está conformada por: la Corte Nacional de Justicia, la Secretaría de Derechos Humanos, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, Policía Nacional, Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y representantes del Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PAcCTO) de la Unión Europea. Esta Comisión tiene a su cargo:

“(...) redactar las propuestas de reforma al Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y al Código Orgánico Integral Penal, que coadyuven a la agilidad en los trámites administrativos y judiciales de beneficios penitenciarios y excarcelación, con miras al descongestionamiento carcelario; (...) aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva; (...) discutir la posible implementación de una Escuela Penitenciaria, entre otros”<sup>89</sup>.

### 3.3.3.5. Fiscalía General del Estado

La Fiscalía General del Estado inició los procesos de investigación para la determinación de presuntos responsables de los hechos de violencia dentro del sistema penitenciario<sup>90</sup>. Asimismo, se activaron protocolos para dar atención integral a los familiares de las víctimas y a su vez, definir acciones para garantizar la reparación integral.

### 3.3.4. Acciones de los organismos internacionales de derechos humanos

En noviembre de 2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos anunció que realizaría una visita al Ecuador por los graves hechos de violencia en cárceles. Esta visita se desarrollaría en el mes de diciembre y tendría como objetivo analizar la situación que

---

<sup>89</sup> “Comisión Interinstitucional por la Crisis Carcelaria se instala para concretar propuestas y articular asistencia internacional”, *Corte Nacional del Ecuador*, octubre 2021, <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/index.php/noticias-2021/147-octubre-2021/367-comision-interinstitucional-por-la-crisis-carcelaria-se-instala-para-concretar-propuestas-y-articular-asistencia-internacional>

<sup>90</sup> Dirección de Comunicación Social, “Se abre investigación por la muerte de 30 privados de libertad en la Penitenciaría del Litoral”, Fiscalía General del Estado, BOLETÍN DE PRENSA FGE N° 904-DC-2021, 29 septiembre 2021, <https://www.fiscalia.gob.ec/se-abre-investigacion-por-la-muerte-de-30-privados-de-libertad-en-la-penitenciaría-del-litoral/>

enfrentan las personas privadas de la libertad, así como evaluar las acciones desplegadas por el Estado ecuatoriano para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de este grupo<sup>91</sup>.

En diciembre de 2021, la CIDH llegó a Ecuador y realizó una visita in situ. Asimismo, mantuvo reuniones con las principales autoridades de cada una de las funciones del Estado ecuatoriano<sup>92</sup>. El 01 de diciembre inclusive se mantuvo una reunión inicial con el presidente de la República de Ecuador, Guillermo Lasso y una comitiva conformada para el efecto<sup>93</sup>. Hasta la elaboración del presente documento, no se cuenta con un informe final de la información proporcionada por el Estado ecuatoriano, asimismo el país se encuentra a la espera del informe de relatoría de la Comisión.

### 3.3.4.1. Propuestas

#### a. Medidas institucionales

Los cambios que requiere el Sistema Nacional de Rehabilitación Social necesitan del apoyo y cooperación de la gran mayoría de las instituciones del Estado, bajo la ejecución principal y el direccionamiento del Gobierno Central. Es por esto que, para lograr una transformación idónea, eficaz y que atienda verdaderamente a las necesidades de nuestra sociedad, consideramos que estas son las bases sobre las que se debe trabajar desde el aspecto institucional:

- Organizar mesas de diálogo cíclicas con los medios de comunicación para capacitar y mejorar la transmisión de información en temas penales y criminológicos, de forma en la que se evite el surgimiento de sensaciones punitivas en la sociedad. La responsabilidad de los medios de comunicación al momento de informar es sumamente relevante para la reacción pública ante los problemas.

---

<sup>91</sup> Redacción El Universo, “CIDH anuncia que vendrá a Ecuador en diciembre por hechos graves de violencia en cárceles”, *El Universo*, 17 noviembre de 2021, <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/cidh-anuncia-que-vendra-a-ecuador-en-diciembre-por-hechos-graves-de-violencia-en-carceles-nota/>

<sup>92</sup> “CIDH analiza "in situ" situación de cárceles en Ecuador”, *Deutsche Welle (DW)*, 02 diciembre 2021, <https://www.dw.com/es/cidh-analiza-in-situ-situación-de-cárceles-en-ecuador/a-59991755>

<sup>93</sup> Redacción El universo, “CIDH se reúne con Guillermo Lasso, visita cárceles de Guayaquil y Latacunga, y pide reunirse con exvicepresidente Jorge Glas”, *El Universo*, 1 diciembre 2021, <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/cidh-carceles-ecuador-guillermo-lasso-penitenciaria-jorge-glas-nota/>



No se deben emitir noticias o titulares que buscan solamente llamar la atención y carecen de un verdadero sustento. A nivel estructural, perjudican las alternativas que se plantean porque se crea la errónea percepción de que las soluciones son blandas y lo que se debe aplicar es el castigo severo como forma de prevención. Además, se crean enemigos, induciendo al error al lector, creando la falsa ilusión de que los delincuentes tienen características particulares como nacionalidad, rasgos físicos o estatus social, generando discriminación y sentimientos negativos hacia grupos menos favorecidos, en base a correlaciones inexactas.

- Mantener diálogo constante con las personas privadas de libertad para conocer cómo se encuentran en el cumplimiento de su condena. La calidad de vida influye dentro de prisión<sup>94</sup> y es necesario conocer cómo está llevándose a cabo su proceso de forma periódica. Así se facilita la rehabilitación y se pueden corregir los errores en los tratamientos, conociendo de primera mano las falencias del sistema que afectan a las personas privadas de libertad.
- Revisión normativa para asegurar que la legislación interna cumple con las normas internacionales y con los principios contenidos en esos estándares. Esto resulta necesario y fundamental para precautelar la protección de las garantías mínimas para el correcto tratamiento de personas privadas de libertad.
- Destinar recursos de forma prioritaria para mejorar las condiciones de vida en prisión y dar la debida atención a las personas privadas de libertad. Para ello debe realizarse un estudio que permita identificar cuánto dinero se requiere para garantizar la alimentación, salud, educación, recreación, esparcimiento y rehabilitación carcelaria. Así como también se debe fortalecer el sistema de reclutamiento y formación de guías penitenciarios, acompañado de un aumento en el número de este personal, en proporción a los internos, según parámetros internacionales.

El Estado debe recordar su obligación como garante de las personas privadas de libertad y que, según lo establecido a nivel internacional, no puede justificar su falta de acción e inoperancia con el argumento de atravesar una crisis económica<sup>95</sup>, al tratarse de un grupo de atención prioritaria.

---

<sup>94</sup> Al respecto puede verse: Jorge Rodríguez Menés, Elena Larrauri Pijoan, & Cristina Güerri Ferrández. "Percepción de la calidad de vida en prisión. La importancia de una buena organización y un trato digno". *Revista Internacional De Sociología*, 76 (2018). <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.2.16.159>

<sup>95</sup> Dentro del Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 2011, se indicó que la falta de recursos económicos no justifica la violación por parte del Estado de derechos inderogables de las personas privadas de libertad, aclarando que, en este sentido, la Corte Interamericana ha manifestado consistentemente que los Estados no pueden

- Evitar, rechazar y condenar, de forma categórica, propuestas demagógicas e ineficaces que deriven en el mayor uso de prisión. Dentro de este marco debe darse prioridad a evitar la creación de nuevos tipos penales y el aumento en la severidad de las penas. Estos cambios no conllevan a ninguna solución y está rotundamente comprobado desde el campo criminológico<sup>96</sup>. Además, el uso abusivo de este tipo de soluciones ineficaces es lo que ha derivado en el colapso total del sistema de rehabilitación.
- Crear una entidad o comisión técnica, conformada por un equipo multidisciplinario de profesionales (criminólogos, psicólogos, abogados, médicos, economistas, trabajadores sociales, etc.) nacionales y extranjeros, con experiencia y conocimientos en seguridad carcelaria y rehabilitación social; encargada de desarrollar política criminal y de rehabilitación que permita encauzar los objetivos constitucionales en base a la reinserción de los privados de libertad<sup>97</sup>.
- Fortalecer la transparencia en la gestión del sistema de rehabilitación social, así como la participación multisectorial en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas de este sector. Aislar las decisiones que se toman para corregir los errores del sistema, muchas veces resulta en la ejecución de propuestas ineficaces, dado que las mismas no reciben un análisis adecuado y completo. Al abrir la gestión del sistema existe mayor posibilidad de que los actores sociales puedan proponer,

---

invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respeten la dignidad del ser humano. Esto puede observarse en: ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 21: Trato humano de las personas privadas de libertad, adoptado en el 44º periodo de sesiones (1992), párr. 4. En Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos Volumen I, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) adoptado el 27 de mayo de 2008, pág. 242; y, Corte I.D.H., Caso Vélez Loo Vs. Panamá. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C. No. 218, párr. 198; Corte I.D.H., Caso Boyce et al. Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párr. 88; Corte I.D.H., Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 133, párr. 96.

<sup>96</sup> Al respecto pueden verse: David Garland, *Castigo y sociedad moderna: un estudio de teoría social*, 1 Edición. Buenos Aires: Siglo XXI, 1999.; Daniel Varona Gómez, “Percepción y elección del castigo en España: resultados a partir de la Encuesta Social Europea” (5ª ed.), *Cuadernos de política criminal*, (2013): 145-193.; Gary Becker, “Crimen y castigo: un enfoque económico”. *W. Breit & H. Hochman (comps.), Microeconomía*, (1968): 272-297; Paula Hurtado, “Diversificando la respuesta frente al delito: procedimientos y penas alternativas”, (2005); y, Rodrigo Yepes, Diana Guzmán & Jorge Norato, “La adicción punitiva La desproporción de leyes de drogas en América Latina”. *Droga, cultura y farmacolonialidad*, (2012): 221; entre otros.

<sup>97</sup> Elena Larrauri Pijoan, “Populismo punitivo... y cómo resistirlo”. *Jueces para la democracia*, No 55 (2006): 15-22.

evaluar, rediseñar y crear alternativas con perspectivas multidimensionales que sean más eficaces ante los problemas que se susciten.

Para esto se podrán organizar mesas de diálogo periódicas para velar por el cumplimiento de la reestructuración del Sistema de Rehabilitación Social, contando con actores de la sociedad civil que manejen criterios técnicos.

- Diseñar una política pública estructurada y con sustento. Para esto se debe reformular y determinar claramente los fines de la pena y el modelo punitivo que necesitamos en atención de las necesidades reales del país. Esto requiere reorientar la política de prevención del crimen, la política de disminución de la reincidencia y la política para aumentar la seguridad.

Se necesitará la elaboración de un proyecto de rehabilitación que contemple actividades laborales y económicas de los internos, enfocadas a garantizar su auto sostenimiento y el desarrollo progresivo de sus capacidades, aptitudes y habilidades. Así como también se deberá realizar un estudio de impacto de política pública sobre el proyecto a implementarse para su constante evaluación y mejoramiento.

- Se debe modernizar el enfoque de lucha contra el narcotráfico según las nuevas tendencias internacionales. Hay que seguir el rastro del dinero producto del narcotráfico, así se da con las cabezas de forma más eficaz<sup>98</sup>, las medidas como el endurecimiento de penas y la eliminación de la tabla de consumo solamente logran que las cárceles se llenen de pequeños traficantes y consumidores, haciendo que los efectos negativos recaigan sobre los grupos vulnerables más desfavorecidos.
- Reformar la legislación y las políticas relacionadas a delitos por drogas: Dado el impacto de los delitos relacionados con drogas sobre el crecimiento de la población carcelaria en todo el mundo, y teniendo en cuenta que las políticas que se basan primordialmente en el encarcelamiento no han sido eficaces para reducir la tasa de reincidencia entre los delincuentes que usan drogas, se debería considerar el desarrollo de otra alternativa para responder ante este tipo de delito como elemento clave de políticas que tengan como objetivo mejorar la salud y la seguridad pública y al mismo tiempo reduzcan el encarcelamiento. Se debe reconocer la dependencia de drogas como un problema de salud, reconociendo la diversidad de las personas involucradas en el tráfico de drogas, teniendo en cuenta la vulnerabilidad y las

---

<sup>98</sup> Podrían observarse los distintos Informes Mundiales sobre Drogas, realizados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Sobre todo, aquellos correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021. Pueden encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>

circunstancias sociales de la gran mayoría y promoviendo la educación, prevención y tratamiento.

La mayoría de delincuentes detenidos por temas relacionados con drogas no son actores importantes en el tráfico de drogas, sino que dependen de ellas o tienen una situación social preocupante. Las alternativas a sanciones penales, como las intervenciones educativas y el tratamiento que tienen como público objetivo a los delincuentes drogodependientes, podrían tratar más eficazmente sus necesidades de reintegración social.

Se puede introducir en la ley y en la práctica la derivación de ciertos delincuentes por drogas del sistema judicial a servicios y tratamiento en la comunidad. Se debe revisar la legislación para crear mecanismos que permitan distinguir claramente entre los distintos actores en el mercado de drogas, incluyendo aquellos involucrados en el tráfico de drogas en gran escala, venta en las esquinas y diferentes niveles de participación en la producción y el tráfico de drogas, y considerar la reducción de la severidad de las sanciones por delitos de drogas leves que no están insertos en un caso de derivación. Aumentar la inversión en provisión de tratamiento por dependencia de drogas en la comunidad. Ejecutar programas vocacionales y de educación que permitan dar más probabilidades de vivir libres de drogas y de la delincuencia. Asegurar la concientización en esta problemática a través de actividades informativas dirigidas a este propósito en la comunidad y también incluir información acerca de dónde acceder a asistencia.

Se debe considerar la despenalización de ciertos delitos por drogas, como posesión, adquisición o cultivo para consumo personal; y, se podría grabar su venta con un impuesto especial; de forma que, los ingresos obtenidos por dicho impuesto sean asignados mediante ley en 50% a salud pública y 50% a rehabilitación carcelaria. De esta forma, el Estado podrá tener un mayor control respecto a consumidores, siendo el proveedor oficial, de forma en la que podrá controlar las dosis administradas y tratar el problema de consumo como un tema de salud pública. También podría permitirse la extradición de bandas organizadas por delitos de narcotráfico, de forma en la que se asegure evitar la captación de nuevos miembros dentro de las prisiones del país.

- Se deben enfocar esfuerzos en generar un cambio a nivel cultural que permita que, como sociedad, nos alejemos del punitivismo totalmente. Para esto se podrían reestructurar las mallas académicas de los colegios y universidades, preparar foros

de conversación, talleres, programas educativos y campañas sobre cómo funciona en realidad nuestro sistema penal, las falencias que tiene y los efectos negativos que puede generar el populismo punitivo. Está comprobado que mientras las personas más conocen sobre el sistema, prefieren la imposición de penas menos tortuosas o severas, aplicando sanciones comunitarias en su lugar<sup>99</sup>.

#### **b. Medidas para el menor uso de prisión y reducir el hacinamiento**

Varios autores coinciden en que las variables que inciden en el número de personas en prisión son: 1) número de personas en prisión y 2) duración de la estancia. Es decir, una sociedad donde el principal castigo es el encarcelamiento y su uso excesivo, acompañado de la imposición de penas prolongadas; y la falta de eficiencia y celeridad en el proceso de liberación conducirá a un elevado número de presos, como es el caso de Ecuador.

El hacinamiento afecta la vida en prisión y menoscaba la capacidad de adoptar medidas positivas. Asimismo, genera problemas que impiden una vida digna, como la falta de espacio vital mínimo y problemas con la logística del día a día. El resultado es la inseguridad en el entorno social dentro de las cárceles, las cuales son incapaces de brindar garantías básicas como: dignidad de vida, alimentación, atención médica, tratamiento psicológico, seguridad, acceso reducido al trabajo y capacitación al personal en las cárceles. Estas condiciones generan que las personas permanezcan más tiempo encerradas y las relaciones entre ellos y el personal penitenciario se ven perjudicadas. Es por eso que existe una clara tendencia hacia un menor uso de las cárceles. Además, el progreso de un estado se mide por su capacidad para resolver conflictos con una mínima intervención del sistema de justicia penal.

---

<sup>99</sup> Se realizaron encuestas en cinco países (Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda), su fin era demostrar que la gente tiende a creer que hay más delito del que existe, que el delito es más grave de lo que es en realidad y que las penas impuestas por estos delitos son menos severas de lo que son en la realidad. Lo que destacan los autores es que, al explicarle a una persona cómo funciona el sistema penal y cuáles son sus principios, acompañado de información sobre el ofensor, en un ejercicio práctico se suele imponer una condena no tan severa como se hubiera imaginado. Así mismo, en la Encuesta Internacional del Delito, cuando se preguntó ¿qué condena impondría a una persona de 21 años condenado por robo por segunda vez? Hasta un 65% consideró que es mejor aplicar una condena a trabajos en beneficio de la comunidad en vez de una pena en prisión. Esto puede verse en: Julian Roberts, Loretta Stalans, David Indermaur & Mike Hough. *Penal Populism and Public Opinion. Lessons from Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Por tanto, antes de centrarse en la construcción de más cárceles o medidas que conduzcan a su mayor uso, se necesitan alternativas mucho más efectivas para afrontar el problema del hacinamiento. Aquí podemos destacar lo siguiente:

- Reformar la ley para permitir más alternativas a la prisión. Nuestra lista de alternativas es muy limitada, lo que permite que se apliquen solo a un grupo reducido de personas, cuestión que no nos permite conocer en su totalidad la efectividad de su uso. Además, debido a que existe esta limitación legal, incluso si los jueces quisieran utilizar la libertad condicional y el servicio comunitario como una alternativa al encarcelamiento para criminales más representativos, no podrían hacerlo.

El arresto domiciliario y, sobre todo, la detención comunitaria son alternativas viables y efectivas a la prisión. Cuando se trata a un individuo en una instalación criminal, tiene 9 puntos porcentuales más de probabilidades de reincidir que cuando se le asigna un brazalete electrónico. La libertad condicional debe mantenerse, ya que también mejora las tasas de reincidencia y la oxigenación del sistema. El servicio comunitario tiene altos efectos rehabilitadores, por ejemplo: mientras el 52% de los infractores que no llevaron a cabo trabajo comunitario reincidieron, solo el 28% de los infractores que participaron en actividades de servicio a la comunidad cometieron un delito nuevamente<sup>100</sup>.

- Se debe buscar la justicia terapéutica. Específicamente (Gottfredson et al., 2003) analizó la efectividad de los tribunales de tratamiento de drogas y encontró que las tasas de reincidencia eran más bajas entre los que estaban en rehabilitación basada en psicoterapia y medicina integral, 16 puntos porcentuales en comparación con los delincuentes que no recibieron tratamiento por drogas.

Se debe dar un tratamiento diferenciado y con medidas que impliquen menor presencia en prisión para las personas que padecen alguna de estas enfermedades.

- Mejorar las condiciones y la forma de ejecución de las penas correccionales intermitentes. Cuando pensamos en el encarcelamiento, tendemos a pensar en los presos que están encerrados las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana. Como hemos visto sobre la liberación de acusados en Italia, es posible

---

<sup>100</sup> Hilde Wermink et al, "Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: A samples approach", *Journal of Experimental Criminology*, 2010: 325-349.

liberar a los detenidos durante el día. De forma en que pueden trabajar o realizar otras actividades y tienen que regresar a prisión por la noche. Algunos países como el Reino Unido, España, Australia, Nueva Zelanda y Canadá también han introducido la prisión a tiempo parcial, el "encarcelamiento intermitente" o la detención intermitente. La principal ventaja de la prisión a tiempo parcial es que al recluso se le permite trabajar y relacionarse con su entorno familiar y social. Como se señaló, la pérdida del empleo y la ruptura de las relaciones sociales contribuyen a aumentar las tasas de reincidencia.

En Ecuador, la existencia de regímenes abiertos y semiabiertos puede considerarse similar en este sentido. El problema, sin embargo, es que las condiciones de cumplimiento no son correctas y existe una barrera irrazonable e innecesaria para acceder a ellas. Los procedimientos relacionados con estos regímenes deben respetar el principio de celeridad, más dado el grave riesgo que conlleva estar en prisión. Son muchas las personas con condenas por drogas y pobreza extrema, cuyas circunstancias deben ser evaluadas para poder otorgar estos beneficios, ya que solo estos casos deben ser atendidos y atendidos.

Los trámites que se llevan a cabo en el SNAI deben simplificarse y resolverse lo antes posible, ya que la burocracia extrema ha provocado la presencia de personas que pueden haber estado fuera de prisión. La persona promedio pasa 6 meses más en la cárcel debido a una demora en el proceso de cambio de régimen; es necesario realizar un estudio para averiguar qué está pasando. Se debe dar preferencia a las personas mayores o en situación de doble vulnerabilidad, así como a las que ya han cumplido los requisitos y a las que cuentan con una protección mínima de seguridad. Para acelerar la liberación, es posible organizar abogados o asistentes legales voluntarios, mediante el establecimiento de acuerdos de cooperación con universidades y ONG, para ayudar a los detenidos a seguir preparándose para las audiencias de fianza, cambios de régimen o liberación de la prisión.

Asimismo, se pueden tomar nuevas métricas en esta dirección, por ejemplo, entre las diversas formas de prisión a tiempo parcial que se han desarrollado en el derecho comparado, una de las más populares es la llamada detención de fin de semana. Los presos deben cumplir un número específico de días en prisión dentro del período especificado en la sentencia. Este castigo generalmente se aplica a delitos no violentos, como hurto, robo, fraude e infracciones de tránsito. También se utiliza como una alternativa a las sentencias de corta duración y como una expresión de

responsabilidad penal secundaria por incumplimiento del pago de una sanción pecuniaria.

Por otro lado, se pueden configurar módulos de vigilancia compartida para mujeres privadas de libertad. En estos módulos son ellas las que se encargan directamente del apoyo y la protección mutua, repartiendo responsabilidades, permitiéndose turnarse para poder realizar actividades profesionales y de aprendizaje, y seguir interactuando con las familias. Especialmente las que son cabeza de hogar.

La evolución de la prisión a tiempo parcial, entendida como el cumplimiento de penas por la noche o los fines de semana, supuso un replanteamiento radical del propósito de las penas de prisión. La cuestión es ver la prisión, no principalmente como un espacio de detención y aislamiento, sino como una restricción a la libertad que no excluye completamente al preso de su familia, lugar de trabajo y comunidad. Esto implica que para ciertos tipos de reclusos no siempre se requiere un aislamiento completo, lo que permite el desarrollo de un sistema penitenciario más flexible que, al mismo tiempo, puede reducir la reincidencia. Una de las ventajas que a menudo no se reconocen es que esta forma de sanción reduce los daños colaterales durante el encarcelamiento. Un estudio reciente en Estados Unidos confirma que el impacto del tiempo en prisión no solo recae sobre el preso, sino que también afecta a su familia, cónyuge o pareja. En los casos en que un gran número de reclusos provenga de un vecindario, pueblo o lugar en particular, una sentencia de prisión puede afectar la economía de toda la comunidad<sup>101</sup>.

- El Poder Ejecutivo, desde su prerrogativa constitucional, debe otorgar indultos a un número significativo de privados de libertad teniendo en cuenta el grado de peligrosidad, con criterios de política preventiva, permitiendo reducir el hacinamiento y la posibilidad de reclutar a miembros por parte de grupos, bandas o de sistemas extorsivos dentro de las prisiones, de los cuales muchos internos son víctimas. El indulto no debe aplicarse a delitos leves solamente, ya que ellos no tienen mayor representatividad estadística dentro de prisión. Por el contrario, delitos como el robo, hurto, o aquellos relacionados con microtráfico de drogas,

---

<sup>101</sup> Roger Matthews, “Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica”. *Política criminal*, 6 (2011): 296-338. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003>



ocupan más del 60% del total de personas en prisión y no requieren siempre del ingreso en prisión como medida rehabilitadora; de hecho, las personas condenadas por estos delitos y que son ingresadas en prisión, tienden mayormente a reincidir antes que rehabilitarse<sup>102</sup>.

Es por esto que, para que el indulto sea efectivo, debe realizarse un análisis que tome en cuenta peligrosidad actual del ofensor, progresión en los procesos de rehabilitación y representatividad en prisión.

- Minimizar el encarcelamiento de personas con necesidades de salud mental. Los presos con discapacidades mentales no están preparados para sobrevivir en prisión y su condición a menudo se deteriora debido a una atención médica y apoyo psicosocial inadecuados. Las personas que necesitan atención de salud mental tienen derecho a recibir tratamiento y atención, en la medida de lo posible, en la comunidad en la que viven. Para aquellos que cometen delitos mentales, y especialmente aquellos que han cometido delitos no violentos, las metas de reintegración y prevención de la reincidencia se pueden lograr mejor mediante más atención y tratamiento de salud mental.

Se debe mejorar los servicios de salud mental para las personas privadas de libertad y dar tratamiento adecuado a quienes padecen estas enfermedades. la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto.

- Cumplir con los principios de mínima intervención penal y la última ratio de prisión preventiva. Esto conlleva que a nivel nacional los jueces apliquen como regla general sanciones y medidas alternativas a prisión en los casos de su conocimiento para evitar el uso de estos centros que se encuentran en situación de emergencia; y, que los fiscales soliciten el uso de prisión como castigo o medida preventiva solamente cuando sea justificado, en los delitos más graves. En caso de hacerlo, no se deberá buscar la imposición de la pena más grave, sino que, la regla general debe ser ir por el menor tiempo posible, en valoración de las circunstancias.

Los ejecutores del sistema penal deben tener pautas claras sobre la utilización de los recursos y alternativas dentro de los procesos penales. Por lo general, los jueces no se pueden oponer a las medidas que solicita fiscalía, pero fiscalía casi nunca

---

<sup>102</sup> Amparo Elizalde, “Aplicación de la suspensión condicional de la pena en la legislación penal ecuatoriana”, Tesis de Pregrado, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2018.

logra demostrar la suficiencia sobre la prisión preventiva<sup>103</sup>. La eficiencia y la eficacia del sistema para llevar a cabo juicios de acuerdo a los estándares internacionales y regionales establecidos dependerán en gran medida de quienes actúan principalmente en el sistema. Estos son los jueces, fiscales, abogados defensores, policías y personal penitenciario. Todos estos funcionarios de la justicia penal están involucrados y son responsables por las decisiones que se toman a través de todo el sistema e impactan sobre el tamaño de la población de las prisiones.

Al tomar decisiones que promueven la justicia aplicando el encarcelamiento al mínimo, ellos pueden contribuir a reducir el tamaño de las poblaciones de las prisiones. Si cumplen justa y eficientemente con sus responsabilidades, pueden reducir demoras innecesarias, sentencias injustas y mejorar las perspectivas de reintegración social de los reclusos. Sus calificaciones y su conducta ética en el cumplimiento de sus funciones con integridad y libres de corrupción son esenciales para que el sistema funcione bien. Se han desarrollado estándares internacionales y regionales para guiar el reclutamiento y capacitación del personal judicial.

- Mejorar los procesos de reclutamiento y capacitación, medir el desempeño de manera diferente y más cercana, no en base al número de detenciones y condenas, sino a criterios para medir la efectividad de las operaciones en razón del cumplimiento y garantía de los derechos humanos. Los recursos también deben dirigirse e invertirse adecuadamente para que los funcionarios públicos puedan desempeñar sus funciones oficiales con eficacia. Esto puede ayudar a mejorar la confianza en el sistema.

Así mismo, se debe velar por que el ingreso de infractores de tránsito a centros de rehabilitación sea reducido, modificando la aplicación de prisión preventiva. Puede darse la revisión de casos de quienes aún no han sido condenados, reduciendo el número de presos sin condena mediante un proceso para que abogados, fiscales y jueces revisen la situación legal de los detenidos y hagan recomendaciones apropiadas al tribunal. Para esto se puede contar con la participación de los consultorios jurídicos gratuitos de las distintas Facultades de Jurisprudencia del

---

<sup>103</sup> Este problema también implica que muchas veces se requiera del cumplimiento de ciertos requisitos que no están contemplados en la ley, como parte de un sistema arbitrario. Para comprender mejor lo que este problema puede ocasionar, tomando como ejemplo la falta de criterios claros en la obtención de beneficios penitenciarios, se puede ver: Elena Larrauri Pijoan, “Se Inventan Sus Leyes’: ¿Qué criterios se deben valorar en la concesión de permisos de salida penitenciarios?”. *Jueces para la Democracia*, 94 (2019): 43-58.

país, así como la participación estudiantil como una forma de voluntariado y vinculación con la sociedad, estableciendo acuerdos de cooperación con distintas unidades académicas y ONG's nacionales e internacionales.

- Es imperante fortalecer la escuela de la función judicial y la formación fiscal. Esto implica mayor rigurosidad para la selección de jueces y fiscales; así como, capacitaciones constantes. Para que exista mayor voluntad en aplicar las alternativas, se puede convocar una reunión con jueces, políticos, líderes de la comunidad, abogados y otros grupos relevantes, para debatir el empleo de castigos alternativos basados en la comunidad, en lugar del encarcelamiento, para los delincuentes que no son peligrosos.

Debería estudiarse la posibilidad de celebrar reuniones de este tipo en la cárcel para concientizar sobre las condiciones penitenciarias. El BID apoya y alienta la implementación de sanciones alternativas a prisión, que pueden requerir asistencia privada para asegurar recursos e implementar programas de manera efectiva, siendo esta una de las limitaciones más fuertes sobre las alternativas a la prisión.

- Es necesario reducir drásticamente los actos que no necesitan ser procesados penalmente. Evite encarcelar a personas por no pagar multas o deudas. Para hacerles frente, se deben considerar otras opciones sin recurrir a la privación de libertad, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares. Estas opciones pueden incluir hacer que trabajen por un pago del estado para que el producto de su trabajo pueda usarse para pagar multas. La paradoja no responde al pago de la deuda, al contrario, agrava la situación porque genera dificultades para encontrar o mantener un empleo, contribuyendo a agravar el problema del empobrecimiento.

En Ecuador, un gran porcentaje de personas en prisión corresponde a deudores de prisión alimenticia, cuestión que, como se dijo antes, no resuelve el problema en absoluto, sino que, lo profundiza si se comprende que el ingreso en prisión imposibilita obtener recursos económicos para saldar las deudas pendientes. De esta forma, lo único que se obtiene es una persona en prisión a la que se le obstaculiza alcanzar sustento económico, haciendo que su ingreso en estos centros sea cíclico y se la orille a la delincuencia por ser la única opción factible que tiene ante estos problemas. Es decir, el encarcelamiento de un deudor tiende a convertirlo en un delincuente.

Por ejemplo: en Finlandia, emborracharse en público es multado y la falta de pago conduce a la ejecución de una pena de prisión. Desde la eliminación de este supuesto en el ámbito penal, se ha reducido el tiempo de cárcel por falta de pago de multas y se ha mejorado su manejo.

- Revisar y reclasificar delitos. Las penas deben ser acordes con la gravedad del delito. Este principio puede subvertirse cuando la ley no se reevalúa debido a las cambiantes realidades sociales / económicas y la gravedad percibida del delito.

Esta re-evaluación debe incluir los casos de hurto, robo (permitiendo valorar las circunstancias), alteración del orden público, fraude a pequeña escala, microtráfico de drogas, y otros delitos económicos leves. Esta reclasificación permitiría a los jueces la opción de imponer medidas y sanciones sin privación de libertad o penas de prisión más cortas para un mayor número de delitos. Los legisladores deberían adoptar reformas en para reducir los tiempos de ejecución. Para ello, se puede utilizar un análisis de delitos con mayores tasas de hacinamiento carcelario para que las reformas sean eficientes.

El encarcelamiento de menores debe ser una medida de último recurso y esto debe hacerse efectivo mediante la capacitación y disposición obligatoria a nivel nacional. Lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, indica que esta medida solamente puede ser de último recurso y durante el período más breve que proceda. Esto en razón de los desastrosos efectos a nivel emocional, mental y físico que puede representar el ingreso en un centro de detención.

- Hay que eliminar disposiciones de sentencia mínima obligatoria. Los estudios realizados confirman que las sentencias mínimas obligatorias no son un instrumento de sanción eficaz; por el contrario, restringen la discrecionalidad judicial sin presentar mayores beneficios para la prevención del delito.

Para defender los principios de equidad y proporcionalidad, los jueces pueden, a su discreción, individualizar las sanciones, teniendo en cuenta los antecedentes y la vulnerabilidad del delincuente y las circunstancias del delito, para satisfacer las necesidades de rehabilitación de la persona. Se debe garantizar que este poder discrecional permita a los jueces no solo decidir la duración de las penas de prisión, sino también seleccionar el tipo de condena adecuada, como una pena no privativa de la libertad cuando considere que es más adecuada al caso.

Se debe alentar a los legisladores y políticos a considerar la eliminación de las disposiciones obligatorias de sentencias mínimas que no dejan discreción en sus decisiones. Por ejemplo, Rusia ha prohibido las penas mínimas de prisión por 68 cargos, incluidos vandalismo, fraude y robo. La ley otorga a los jueces más libertad para elegir las penas por ciertos delitos, aprobando multas y servicio comunitario que la privación de libertad. Se espera que la ley reduzca en un tercio el número de cárceles. Pero para que esto funcione es necesario capacitar a quienes administran justicia en las cuestiones que importan para que tengan una idea más clara de cómo actuar y para que su poder de decisión no se convierta en un problema

- Hay que reducir la influencia de las condenas previas sobre las sentencias e intentar no imponer condenas excesivamente largas. Las condenas largas no tienen el efecto de reducir la delincuencia y la reincidencia; Además de tratar automáticamente los antecedentes penales como un agravante del hecho, puede dar lugar a una sanción desproporcionada al delito cometido, vulnerando este principio.

Las características individuales de los antecedentes penales del delincuente deben evaluarse más a fondo: el tiempo transcurrido desde la condena anterior hasta el nuevo delito, la naturaleza de los delitos como leves o graves, la edad del delincuente y las circunstancias. Esto ayudará a poder imponer una sentencia proporcional y no aplicar automáticamente la sentencia más pesada de forma innecesaria.

- Promover los mecanismos de justicia que no impliquen la intervención de la justicia ordinaria y resulten en la menor utilización del derecho penal, como, por ejemplo: justicia restaurativa.

Un tipo de justicia centrada en la dimensión social del delito. Su principal búsqueda es restaurar el lazo social dañado por el acto criminal en un proceso de reparación y reconciliación entre la víctima y el infractor, con la mediación de la comunidad. Debate el modelo jurídico y apela al conocimiento y resolución de los conflictos entre sujetos concretos de comunidades concretas. Da a la víctima un papel protagónico a quien se repara el daño y responsabiliza al ofensor, además de darle la oportunidad de deshacer el daño y reconciliarse con la sociedad<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Mayra Chamorro, “La aplicación de la justicia restaurativa en la solución de conflictos penales de adolescentes infractores”. Universidad Regional Autónoma de los Andes, sede Ibarra, 2016.

A pesar de que vivimos en un mundo punitivista, la realidad es que la justicia necesita atender a los verdaderos afectados por el delito y darles la oportunidad de participar en este proceso siempre que sea posible, es ahí donde interviene la Justicia Restaurativa<sup>105</sup>. Esta justicia dice: acuérdense que la infracción ocasionó daños a una persona y hay que escucharle y pensar en cómo repararla, y no necesariamente el castigo es la solución, buscar mecanismo para que la persona que cometió el delito sea consciente que hizo daño, y esa conciencia venga acompañada de un deseo de reparar y cambiar. Esa es una dificultad de las más significativas porque estamos hablando de remover estructuras mentales ya naturalizadas por todos a efectos de implementar una respuesta distinta a las infracciones penales<sup>106</sup>. La finalidad de la justicia restaurativa surge como una alternativa de un modelo retributivo, que pretende empatizar al derecho penal con la víctima, el infractor y la comunidad. El cual propone mecanismos de prevención y de reintegración social, además, que la víctima llega a tener el papel más importante, en el que se le escucha, más no se la re victimiza, como suele hacerlo el modelo retributivo. Además, el infractor tiene la oportunidad de resarcir su daño y a través de los programas restaurativos en el que asume la responsabilidad del daño causado, pero también, tiene la oportunidad de expresar sus emociones, incluso remordimientos sobre la ofensa, corrigiendo actitudes para reparar, de esa manera, optar por una vida en mejores condiciones.

### **c. Medidas para mejorar las condiciones internas y combatir las deficiencias estructurales**

Como bien pudo verse anteriormente, las condiciones internas de prisión en Ecuador no son las idóneas, de forma en la que viabilizan una atención paupérrima de las necesidades de las personas privadas de libertad. Este entorno se ha normalizado, causando efectos sumamente negativos sobre quienes se encuentran dentro de prisión y creando deficiencias estructurales que cada vez se profundizan más.

---

<sup>105</sup> Virginia Domingo de la Fuente, “Prevención del delito a través de la justicia restaurativa”. *Anuario Internacional de Criminología y Ciencias Forenses*, 1 (2016): 269-281.

<sup>106</sup> Defensoría Pública del Ecuador y Terre des hommes-lausanne, “Guía Práctica para el Litigio en Justicia Penal Juvenil con Enfoque Restaurativo”, 2019.

No se puede garantizar un proceso de rehabilitación efectivo mientras no se generen las condiciones necesarias para llevarlos a cabo. Sin la capacidad de dar educación, seguridad, desarrollo laboral, social y familiar, además de un fortalecimiento del vínculo entre las personas privadas de libertad y la sociedad, jamás podremos decir que contamos con un modelo punitivo rehabilitador. Es por esto que, para resolver estos problemas que afectan la calidad de vida en prisión, consideramos que se podrían implementar las medidas expuestas a continuación, divididas en 6 ejes: laboral; familiar; salud; educativo; social; y, organizacional y seguridad.

### **i. Eje laboral**

Existen dos aspectos fundamentales en la disciplina del mercado laboral relacionados con las prisiones que se encuentran en un permanente conflicto: la cárcel reafirma en la mayoría de las ocasiones la marginalización de aquellos que ya se encuentran afectados en el mercado laboral, y al mismo tiempo, se intenta inculcar una disciplina laboral como mecanismo de reinserción social<sup>107</sup>. Por tanto, una reforma penitenciaria debe hacer frente a esta problemática que existe en el mismo corazón del sistema penitenciario.

- Tenemos dos opciones para aumentar la participación de los trabajadores. La primera opción es proporcionar facilidades para que las personas privadas de su libertad trabajen fuera de la prisión durante el día, especialmente aquellas que se encuentran en prisión preventiva. Esto puede aplicarse a delitos de baja gravedad, así como a los que se encuentran al final del cumplimiento de una sentencia. Esta medida contribuirá a reducir el hacinamiento durante el día, así como a permitir que los condenados que no tienen derecho a estos beneficios penitenciarios tengan mayores posibilidades de conseguir un trabajo en mejores condiciones en la prisión.

La segunda opción es contar con el apoyo de empresas privadas en la formación y búsqueda de empleo de personas privadas de libertad, medida que se ha aplicado en algunos centros penitenciarios de Estados Unidos con buenos resultados. En una prisión de California, por ejemplo, los reclusos hicieron reservas parcialmente con una de las principales aerolíneas del país a cambio de una compensación. En

---

<sup>107</sup> Roger Matthews, “Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica”. *Política criminal*, 6 (2011): 296-338. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003>

Patagonia - Argentina, se les permite cultivar en una finca fuera del recinto carcelario, para su propio consumo y venta. Brasil también ha tomado medidas para aumentar las oportunidades de empleo en las cárceles, especialmente para quienes se encuentran en las etapas finales del cumplimiento de sus condenas. Actualmente, cerca de 87.000 internos se encuentran realizando labores de voluntariado, a cambio reciben un pequeño salario y al mismo tiempo se reduce su tiempo de ejecución. Al mismo tiempo, ha aumentado el número de escuelas en las cárceles y el lugar donde van a la escuela también ayuda a reducir las condenas.

El reto está en intentar que la mayor cantidad de personas se involucren en un trabajo acorde a la realidad del mercado laboral, que le permita respetarse a sí mismo, en condiciones dignas, bajo su consentimiento; y, de esta forma, reciban la aprobación de la ciudadanía por su esfuerzo. En lugares donde el trabajo no sea posible, la educación debe ocupar este espacio. Por ejemplo, profesores externos pueden ser invitados a las prisiones, así como permitir a los internos que asistan a cursos fuera de los recintos penitenciarios. La educación y los programas formativos sirven para que las personas privadas de libertad puedan mejorar su calidad de vida y conseguir un empleo.

- Se deben crear y recuperar capacitaciones y programas que fomenten el desarrollo de aptitudes laborales. Estos programas inciden positivamente en la rehabilitación de las personas privadas de libertad, de forma en la que estas tendrán más facilidad para acceder a ofertas laborales al salir de prisión.

Hay que tener en cuenta las necesidades del mercado laboral en la actualidad. No se puede mantener solamente un modelo de capacitación que ya bordea lo obsoleto, sino que, este podría ser complementario. Sería de mucha ayuda dotar a las personas condenadas de otro tipo de aprendizaje que podría servirles ante una oportunidad laboral, como: preparación de una hoja de vida clara, concreta y legible; practicar cómo responder en una entrevista de trabajo; aprender a destacar las habilidades propias; entre otros. Para esto se deberá analizar el nivel de conocimientos de la persona y partir de esa base hacia un desarrollo integral.

Para la ejecución de este tipo de proyectos se podría acudir a la iniciativa privada, como por ejemplo las cámaras de comercio, apelando a la responsabilidad social empresarial y algún tipo de incentivo por parte del Estado; además, se puede pedir la colaboración de organismos internacionales y ONG's.



- Facilitar la consecución de trabajos para quienes están próximos a finalizar su condena y quienes se encuentran en régimen abierto y semiabierto. Esto va vinculado directamente con el planteamiento anterior. Una vez que se instaure un programa de capacitaciones direccionadas a fortalecer las aptitudes laborales de las personas privadas de libertad, se podría generar una póliza de trabajo destinada a generar un fondo que permita financiar sus proyectos al salir de prisión. Se podrían dar microcréditos a la menor tasa de interés y con un plazo extendido que permita a estas personas poder generar una fuente de sustento para desarrollar su proyecto de vida mediante un incentivo económico estatal.

Así mismo, pueden crearse ferias y bancos de empleo direccionados solamente a estas personas, con el fin de facilitar su vinculación laboral de forma más acelerada y compensativa ante la estigmatización que sufren<sup>108</sup>. Es evidente que el paso por prisión genera consecuencias negativas para la persona no solamente desde lo interno, sino que también estos repercuten en los terceros que se relacionan con las personas en las que recae el castigo. Pese a que todos tienen el derecho a no ser discriminados por su pasado judicial, la realidad es que este factor incide directamente en la posibilidad de conseguir un empleo y en la calidad del mismo. La tendencia es creer, erróneamente, que la persona que fue privada de libertad no es apta para un empleo, ya que no existe confianza sobre ella, o se encuentra debilitada; por lo que, acceder a un trabajo será muy difícil. A esto se le debe sumar que, en caso de conseguir un empleo, los obstáculos para escalar serán mayores a los que enfrente una persona que no ha pasado por prisión. Por lo que, crear ferias y bancos de empleo, mediante cooperación con instituciones privadas, en actividades estatales, o incluso dentro de las mismas prisiones, puede incidir positivamente sobre este aspecto.

Para incentivar a la iniciativa privada, de cierta forma, se podrían crear beneficios tributarios para quienes cuenten con un porcentaje de trabajadores mínimo de personas privadas de libertad que se encuentran en alguno de los regímenes que le permita trabajar, o que hayan sido condenadas alguna vez. Es necesario que comencemos a crear consciencia de que las segundas oportunidades son posibles y dejar de ver a estas personas como si no pudiesen ser merecedoras de ellas. Se

---

<sup>108</sup> El Observatorio se encuentra diseñando y estructurando un proyecto en este ámbito, el cual buscará obtener apoyo del sector privado, organizaciones sin fines de lucro nacionales e internacionales y el Estado Central, para alcanzar una ejecución eficaz. En los próximos meses será presentado.

debe recordar que, por las fallas estructurales de nuestra sociedad y sistema de justicia, todos podemos terminar en prisión alguna vez, sea de forma justa o injusta. Como muchos de quienes hoy se encuentran en prisión.

- Eliminar las normas que limitan a las personas privadas de libertad de la posibilidad de acceder a un trabajo. La normativa debe estar direccionada a facilitar el acceso al trabajo de estas personas y no a obstaculizarlo. No debería existir alguna restricción, bajo excepción de ciertos casos específicos y en razón de las circunstancias del delito, para desempeñar algún tipo de trabajo. Es por esto que debe revisarse la normativa que limite e impida el acceso al trabajo de las personas privadas de libertad<sup>109</sup>.

## **ii. Eje familiar:**

El fortalecimiento de los lazos familiares de las personas privadas de libertad debe ser una prioridad para el Estado. Hace muchos años, en una de las visitas realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a las cárceles del país, se indicó que uno de los pocos aspectos positivos de estos centros es la libertad con la que se permitía el ingreso y vinculación con los familiares a quienes estaban dentro de prisión. Sin embargo, sin justificación alguna, con el tiempo se han implementado mayores restricciones en este sentido, derivando en el debilitamiento del vínculo familiar de las personas privadas de libertad.

Esto es negativo porque, como dijimos anteriormente, no se trata de hacer como si nada sirve. Las cosas positivas deben mantenerse y fortalecerse, y esta es una de ellas. El desarrollo del vínculo familiar de la persona privada de libertad incide de forma positiva en su proceso de rehabilitación, permitiendo que este sea más sencillo y tenga mayor progreso<sup>110</sup>. Es por esto que, en este ámbito creemos que podrían implementarse las siguientes medidas:

---

<sup>109</sup> Por ejemplo, en el caso de selección 635-21-JP de la Corte Constitucional, se discute la vulneración de derechos de una persona privada de libertad, que se encuentra cumpliendo su condena fuera de prisión, en razón de la prohibición de ejercer la profesión de abogado, por el impedimento establecido en el numeral 4 del artículo 329 del Código Orgánico de la Función Judicial. Pese a que esta persona pagó sus propios estudios y logró graduarse, la misma normativa le impide trabajar. Si se obstaculiza de esta forma el acceso al trabajo de una persona que pasó por prisión, se afectará directamente a uno de los ejes más importantes para alcanzar su efectiva rehabilitación y posterior reinserción social.

<sup>110</sup> Esto tiene centro en las teorías del control social. En ellas se explica cómo el debilitamiento de los vínculos que atan a las personas a la sociedad, puede generar mayor tendencia delictiva. Estos vínculos pueden

- Mejorar el régimen de visitas con el que cuentan las personas privadas de libertad. Esto conlleva la desburocratización de los procesos destinados a permitir las visitas familiares de quienes se encuentran dentro de prisión. Además, se debe fortalecer el programa de visitas mediante una ampliación de los permisos tanto en cantidad, como en el tiempo del que pueden disfrutarlos. Mientras mayor contacto exista entre la persona privadas de libertad y su familia, mejores efectos existirán en su rehabilitación y posterior reinserción social.
- Crear espacios dignos y apropiados para que las personas privadas de libertad puedan tener visitas de amigos, pareja o familiares. Muchas veces las visitas se realizan es espacios reducidos o que carecen de privacidad, limitando el contacto y desnaturalizándolo. Para que el vínculo se fortalezca de manera más eficaz, es necesario crear espacios idóneos para que las personas puedan estar con sus familiares y sentirse cómodos en esos momentos. Esto puede darse mediante la creación de salas o cuartos de visita y su adaptación.
- Recuperar y plantear programas de vinculación familiar de las personas privadas de libertad. La situación familiar de quienes se encuentran en prisión, suele estar caracterizada por una situación compleja. Las personas privadas de libertad pueden presentar relaciones distantes y conflictivas con algunas personas de su entorno familiar, que necesitan ser atendidas con el fin de que pueda darse una solución que aumente su capital social. Es aquí en donde se debe intervenir mediante programas de reunificación familiar, tratamiento psicológico integral y actividades de acercamiento y conciliación entre las personas privadas de libertad y su familia.
- Dar atención y espacios apropiados a las mujeres privadas de libertad que se encuentran embarazadas; o, que su parto haya sido reciente a su ingreso o dentro de prisión. Esto no solamente es necesario, sino que es de cumplimiento obligatorio de acuerdo a estándares internacionales<sup>111</sup>. Además, se debe garantizar

---

materializarse en la familia, trabajo, educación, entre otros. Esto puede observarse en: Alfonso Serrano Maíllo & María Fernanda Realpe Quintero. *Teoría criminológica I. Teorías Clásicas*. 1 edición. Barcelona: Universidad Oberta de Catalunya, 2016.

<sup>111</sup> Se deben tener en cuenta las reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). En ellas se puede observar un marco internacional que establece garantías mínimas que deben ser cumplidas por los Estados para dar un efectivo tratamiento a las mujeres que han sido condenadas o se encuentran privadas de libertad. Se puede acceder a las reglas en el siguiente link: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/bangkokrules.aspx>. Así mismo, si

que las mujeres en estas situaciones cuenten con todos los insumos necesarios para su adecuada atención. Esto, más allá del acompañamiento en temas de salud, el cuál es infaltable, debe estar acompañado de protocolos de acción, atención psicológica, planeación familiar y colaboración económica para el sustento de los menores, tomando en cuenta la crítica situación en la que se encuentran sus madres.

Esto requiere de la adecuación de los centros penitenciarios en los que se encuentren las mujeres en esta situación; o, en la creación de centros de rehabilitación destinados a recibir mujeres que presenten las situaciones descritas anteriormente, con todos los equipos que garanticen una atención adecuada.

- Dar atención y espacios especiales a las personas privadas de libertad que sean sustento de familia. Bien se conoce que muchas de las personas dentro de prisión tienen un hogar que deben mantener, siendo esta, al mismo tiempo, muchas veces la causa del cometimiento del acto delictivo en un primer lugar<sup>112</sup>. Es por esto que debe analizarse su situación para no profundizarla con el ingreso en prisión. Esto requiere de esfuerzos direccionados a suplir los problemas económicos, laborales y sociales que presenta la persona privada de libertad y su entorno familiar. Así mismo, se deben facilitar los permisos de visita y salidas controladas para estas personas, siendo conscientes de las necesidades de atención que tienen sus hijos y la limitación a su relacionamiento directo por prisión.

---

se quiere profundizar en los problemas y dificultades que presentan las mujeres privadas de libertad, para comprender de mejor manera el contexto, se puede observar el siguiente documento, realizado por la CIDH, acerca del enfoque de género en materia de mujeres privadas de su libertad: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-29/12\\_CIM.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-29/12_CIM.pdf)

<sup>112</sup> Al respecto se pueden ver: María Esther Alfonso Sánchez, “Síntesis crítica del fenómeno de la delincuencia como problema socio-económico-político. Alternativas pedagógicas”, Universidad Pontificia de Salamanca, 1979.; Rafael Muñoz de Bustillo, Fernando Martín Mayoral & Pablo de Pedraza, “Desigualdad y delincuencia: una aplicación para España”, Instituto de Estudios Fiscales (2007); Luis Eduardo Sandoval, Armando Palencia Pérez & Deissy Martínez Barón, “Pobreza y delincuencia departamental en Colombia 2003-2007”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 17(1) (2009): 95-108.; Conxita Mir, “Pobreza, marginación, delincuencia y políticas sociales bajo el franquismo”. *Pobreza, marginación, delincuencia y políticas sociales bajo el franquismo* (2005).; y, Elena Azaola, “Pobreza, infancia y delincuencia. Hacia una política para los menores infractores”. *Nueva sociedad*, 131 (1994): 144-155.; entre otros.

### **iii. Eje de salud:**

La salud es algo básico que el Estado debe proveer a las personas privadas de libertad. Este último debe garantizar una debida atención de forma general para que, quienes se encuentran dentro de prisión, no vean mermada su salud por motivos internos y externos; además, debe dar un tratamiento particular y especial a quienes presenten cuadros de enfermedades que requieran atención específica, sean estas de índole mental o físico.

En caso de no garantizar este derecho, el Estado falta directamente a su rol de garante respecto de las personas privadas de libertad, por lo que, debe dar prioridad a mejorar este aspecto dentro de los centros de rehabilitación de todo el país. Ante la situación actual, coincidimos en que las siguientes medidas podrían servir para cambiar, de cierta forma, el eje de salud en el sistema de rehabilitación social:

- Dotar de la cantidad de personal de salud necesario tomando en cuenta los índices de población carcelaria de cada centro penitenciario. Debe aumentar la presencia de médicos y psicólogos en los centros de privación de libertad, para que puedan dar una atención correcta a quienes presenten algún tipo de enfermedad o afectación. Se debe generar un sistema de terapias y tratamientos para los internos. Existe bastante colaboración de ONG's y se podría pedir la ayuda de Universidades para obtener mayor presencia en los centros.
- La corte constitucional estableció que las personas con enfermedades deben ser beneficiadas siendo trasladadas a un hospital tipo 2 cada vez que lo necesite o aplicarle medidas no privativas de libertad. Se debe velar por el cumplimiento de esta disposición y hacerlo efectivo de manera prioritaria, evitando la tardanza en los trámites necesarios para que se lleve a cabo el traslado.
- Se deben crear centros de rehabilitación social con capacidades específicas, para personas con necesidades particulares. Por ejemplo, es necesaria la creación de centros psiquiátricos penitenciarios para los ofensores con problemas mentales y unidades de rehabilitación que den las facilidades para las mujeres privadas de libertad que son madres o están embarazadas, tal como se mencionó en el apartado anterior. También se debe dar atención particular a quienes presentan trastornos

adictivos, comprendiendo que este es el eje principal de tratamiento en su proceso de rehabilitación.

Esto conlleva la adecuación de los centros dependiendo de las necesidades, pudiendo ser varias contenidas en un centro, cuando sus características lo permitan, pero otorgando siempre un tratamiento individualizado en razón de lo que sea adecuado para cada privado de libertad. Por ejemplo, es necesario crear espacios adecuados para que las mujeres privadas de libertad puedan acceder a servicios sanitarios, tomando en cuenta sus necesidades. Así mismo, encargarse de otorgarles servicios médicos periódicos para evitar las enfermedades a las que se encuentran susceptibles, considerando que la medicina preventiva es lo mejor para ellas.

- Dotar de los medicamentos y recursos de atención médica necesarios tomando en cuenta los índices de población carcelaria de cada centro penitenciario. Esto se verificará mediante un análisis realizado por el personal de salud de los centros, quienes emitirán un informe de necesidades. Al ser un tema de salud, debe atenderse de forma urgente.
- Dar tratamiento especial a las personas privadas de libertad que presenten enfermedades catastróficas o que requieren de un tratamiento profundo por su complejidad. Esta es una disposición obligatoria, basada en lo establecido en la constitución de la República. Las personas privadas de libertad que tienen una enfermedades catastróficas pertenecen al determinado grupo de doble vulnerabilidad.

Es por esto que, si de por sí ya debían recibir especial atención del Estado, bajo esta situación tendrán un arropamiento aún mayor. Esto indica que su tratamiento debe ser adecuado, eficaz y rápido.

- Evitar condiciones insalubres dentro de los centros penitenciarios, mismas que puedan convertirse en focos infecciosos o de cualquier tipo de enfermedades que puedan llegar a perjudicar la salud de las personas dentro de prisión.

Para esto se puede organizar y capacitar a los internos sobre cuidados preventivos de salud, incluyendo sanidad básica, preparación de alimentos, e higiene personal. Así como, también que el personal encargado de la limpieza, o quienes hagan esta tarea, deben mantener los espacios salubres desinfectados para evitar la propagación de enfermedades y virus.

#### iv. Eje educativo:

La educación es uno de los pilares fundamentales dentro del proceso de rehabilitación, la mayoría de estudios criminológicos indican que, mientras mayor es el nivel de conocimientos que se adquieren, menor tendencia existe a ver en el delito una opción viable para alcanzar el proyecto de vida personal<sup>113</sup>. Es por esto también que, los programas formativos sirven para que quienes se encuentran cumpliendo una condena, tengan menor tendencia a reincidir. Los conocimientos se constituyen como una herramienta que puede ser aplicada por la persona para conseguir un sustento que lo permita desarrollarse dentro de todos los ámbitos sociales y personales.

Este es uno de los factores en los que más se debe trabajar para alcanzar la reestructuración. Esto resultará complejo, pero necesario, siendo esta la razón por la que consideramos que las siguientes medidas pueden aportar a mejorar el eje educativo en el sistema:

- Retomar los programas educativos que se impartían a las personas privadas de libertad. En primer lugar, y como se ha repetido varias veces, es necesario partir de lo positivo de lo que ya se encontraba en ejecución. Todas las iniciativas en el ámbito educativo, públicas o privadas, que hayan sido ejecutadas dentro de los centros penitenciarios del país en años recientes, deben ser evaluadas para determinar aciertos y errores, de forma en la que se puedan mejorar y rediseñar. A partir de esto, se puede expandir la aplicación de aquellos programas que hayan tenido éxito, o aquellos que tengan un potencial positivo y solo requieran de una adecuación. Así mismo, se pueden crear nuevos programas destinados a modernizar las áreas prácticas y de conocimiento que se pretenden enseñar; como

---

<sup>113</sup> Existen varios estudios que demuestran que existe una fuerte correlación entre educación, pobreza y delincuencia, sobre todo en la región en materia de delincuencia juvenil. Esto da claros indicadores que este elemento es uno de los que más se debe trabajar para lograr reducir las estadísticas de criminalidad y reincidencia. Por tomar algunos ejemplos ilustrativos, se pueden observar las siguientes investigaciones: Henio Millán-Valenzuela & Eduardo Pérez-Archundia, “Educación, pobreza y delincuencia: ¿nexos de la violencia en México?”. *Convergencia*, 26 (2019).; Salomé Infante Chavira, Laura Estela Alvarado Figueroa & Juan Daniel Vera Olivares, “Educación y delincuencia Juvenil en México”, Comunicación presentada en Congreso Iberoamericano de Educación, Buenos Aires, 13, 14 y 15 de septiembre de 2010. <https://docplayer.es/13539876-Educacion-y-delincuencia-juvenil-en-mexico.html>; José Ortega, “Delincuencia, reformatorio y educación liberadora”, *Amarú*, 1987.; Mauricio Rubio et al, “Capital social, educación y delincuencia juvenil en Colombia”, Universidad de los Andes, 1996; y, Oliviar del Carmen López Cuevas, “La delincuencia como consecuencia de la calidad educativa en México en los últimos años”, *Revista Caribeña deficiencias* (2013).; entre otros.

también se podrían crear programas educativos específicos en atención de las posibles dificultades que pueden presentar personas privadas de libertad con algún tipo de discapacidad mental o física.

- Ejecución de un programa educativo multidisciplinario a nivel nacional para las personas privadas de libertad<sup>114</sup>. Muchas de las personas que se encuentran en prisión no accedieron a ningún tipo de educación, otras accedieron a educación básica, otras en menor cantidad a primaria, otras pocas a secundaria y muy pocas a una educación de tercer nivel, siendo el cuarto nivel un grupo muy reducido<sup>115</sup>. Como se puede ver, la educación no solamente es algo difícil de conseguir para las personas condenadas en su experiencia anterior a prisión, sino que, a medida que existe una progresión en el nivel educativo, mas complicado ha resultado para ellos acceder a ella.

Esto demuestra que la educación antes que un derecho, se ha convertido en un privilegio. Este privilegio tiene mayor presencia en estatus sociales altos, dejando las limitaciones para los más desaventajados a nivel social. Es por esto que, el Estado, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, debe garantizar el acceso a educación a las personas privadas de libertad y que este proceso no se vea interrumpido u obstaculizado por su ingreso en prisión.

El Estado debe dotar de las herramientas necesarias para que estas personas puedan seguir con su aprendizaje, o para que lo inicien de ser necesario. Esto requerirá de un diagnóstico que se tiene que realizar sobre las personas privadas de libertad, para conocer los niveles de conocimiento, agruparlos, y en razón de esto, ejecutar los programas correspondientes. Los niveles que debe garantizar el Estado son: educación básica, educación primaria y educación secundaria.

Para esto se buscarán convenios con centros educativos y distintas unidades académicas públicas / privadas, así como la contratación del personal necesario para cumplir con estos objetivos.

---

<sup>114</sup> Cómo se mencionó en el pie de página No. 108, el Observatorio se encuentra diseñando un programa que buscará fortalecer el vínculo laboral de las personas privadas de libertad. Este proyecto incluye el fortalecimiento del vínculo educativo, por lo que, el programa educativo al que se hace mención en este apartado, estará dentro del proyecto mencionado anteriormente.

<sup>115</sup> Para tener una idea, se ha indicado que en el sistema penitenciario del país hay aproximadamente 38.000 personas privadas de libertad, de los cuales el 47% ha concluido solamente la educación primaria y un 5% no ha tenido ningún tipo de estudios. Lo que evidencia que aproximadamente el 53% no ha alcanzado el bachillerato. En líneas generales, se pueden ver los siguientes porcentajes en relación al nivel de educación de las personas privadas de libertad: educación básica (47%), educación secundaria (41%), educación superior y posgrado (3%), ningún tipo de educación (5%), alfabetización o sin información (4%). Esto puede contemplarse en las estadísticas de los centros privativos de libertad manejadas por el SNAI.



- Fortalecimiento del vínculo educativo de las personas privadas de libertad mediante un programa de becas y generar una póliza destinada a la educación de estas personas. Dado que el mayor nivel educativo resulta en una fuerte correlación con menor tendencia delictiva, es menester del Estado orientar programas de becas a quienes se encuentran dentro de prisión, como un incentivo para seguir vinculados con la educación, la proyección personal y el desarrollo económico alcanzado por méritos propios obtenidos de sus conocimientos, y así, evitar el delito.

Este programa de becas puede ser gestionado con la cooperación directa de las distintas unidades académicas existentes en el país, mediante un sistema de incentivos para ellas, quizás a nivel de acreditación institucional, recibiendo a cambio un porcentaje considerable de plazas para los distintos programas educativos que oferten.

- Tratamientos adecuados, obligatorios y efectivos, mediante programas educativos sobre control de violencia y en materia de género para los delincuentes sexuales. Esto debe ser atendido de forma urgente, tomando en cuenta los altos índices de violencia de género que se presentan en nuestra realidad.

Los programas destinados a controlar la violencia y la ira, además de aquellos que buscan concientizar en materia de género, deben ser obligatorios para todos los ofensores por estos delitos, comprendiendo que es una parte necesaria de su tratamiento y rehabilitación.

Estos programas deben ser dictados de forma periódica a todo el conjunto de personas privadas de libertad, considerando que muchas veces el sentimiento machista se profundiza en prisión. Esto conlleva la capacitación también a mujeres privadas de libertad, para que ellas puedan conocer de forma más amplia estos temas e identificar de forma clara cuando se encuentren viviendo, o hayan vivido, una situación de violencia machista.

- Realizar talleres y capacitaciones continuas en materia de Derechos Humanos y resolución de conflictos. Esto es fundamental y de cumplimiento obligatorio, en razón de que mientras más se forme en materia de derechos humanos a las personas privadas de libertad, existirá mayor conciencia de la no vulneración hacia ellos, generando más respeto y menos violencia.

Así mismo, esto servirá para que puedan denunciar más rápido cuando se enfrenten a una situación que vulnera sus derechos. A esto le deben acompañar programas que enseñen que la solución de conflictos puede darse de varias formas, siendo la penal la más grave, por lo que, debe ser utilizada solamente en caso de que ninguna otra pueda hacerlo. Esto generará menor punitivismo en las personas privadas de libertad y evitará que piensen, erróneamente, que la justicia penal debe ser aplicada para todos los casos.

- Reforzar los programas de desarrollo de habilidades y actualizarlos en dependencia de las necesidades actuales del mercado laboral. Si bien oficios como la pintura, carpintería, costura, etc., constituyen una forma de autosustento, la competencia y el valor de ingresos por estos no es alto, de forma en que no será de mucha ayuda para la persona, tomando la situación de desigualdad y desventaja que presenta en la sociedad, por el estigma social existente. No se puede mantener un modelo único de capacitación que ya bordea lo obsoleto, sino que, este podría ser complementario.

Por otro lado, si se analizan las nuevas competencias de hoy en día, sería de mucha mayor ayuda dotar a las personas condenadas de otro tipo de conocimientos y aptitudes que podrían servirles ante una oportunidad laboral, como: Microsoft Word, Excel, Power Point, inglés, lectura comprensiva, redacción, entre otros. Para esto se deberá analizar el nivel de conocimientos de la persona y partir de esa base hacia un desarrollo integral.

Si bien la ejecución de este tipo de capacitaciones y programas implicaría inversión económica obligatoria, se podría acudir a organismos internacionales e iniciativas privadas, con la colaboración de ONG's, para la dotación de los suministros necesarios para que las personas privadas de libertad puedan desarrollar estas actividades de forma correcta<sup>116</sup>.

Es necesario remarcar que, para la correcta ejecución de estas medidas, y en sí la reestructuración del eje educativo, se deben adecuar las instalaciones de los centros

---

<sup>116</sup> Existen varias iniciativas en este ámbito a nivel mundial, por ejemplo podría analizarse el programa de alfabetización de las personas privadas de libertad en Chile, llevado a cabo por UNESCO y el Gobierno de Chile; o, el programa de educación para la población privada de libertad, llevado a cabo en Uruguay con el apoyo de la iniciativa estatal, la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea. Estos y más ejemplos, sirven para demostrar que la ejecución de estos proyectos es posible, así como también lo es conseguir el apoyo para ejecutarlos.

penitenciarios y que los espacios destinados a la ejecución de programas, capacitaciones o cualquier tipo de actividad educativa, cuenten con todas las herramientas necesarias para que el proceso de aprendizaje sea eficaz. Si bien el Estado no podría llegar a contar con el presupuesto necesario para la aplicación de los programas, sí podrían gestionar recursos económicos y/o humanos, con las distintas iniciativas a nivel mundial, regional y nacional.

**v. Eje social:**

Este eje es fortalecido mediante el mejoramiento de los ejes anteriores, como salud, familia, trabajo y educación. Sin embargo, dado que la vinculación social es la forma más idónea para reducir los índices de reincidencia, y que ella implica varios tipos de relaciones complejas que pueden establecerse entre la sociedad y las personas privadas de libertad, hemos considerado necesario darle un apartado distinto.

En este sentido, consideramos adecuados todos los programas y proyectos destinados a generar mayor vinculación entre las personas privadas de libertad y la sociedad, tal como se han expuesto algunos anteriormente desde el ámbito laboral, familiar y educativo. Sin embargo, creemos que la vinculación no debe limitarse solamente a la ejecución de estos programas o proyectos, sino que, podríamos iniciar a entablar un vínculo permanente entre la sociedad y las personas privadas de libertad, desde que inicie la ejecución del castigo.

Es por esto que, en este punto, consideramos necesario que se considere, más que una propuesta propia, la aplicación de los denominados centros de rehabilitación bajo el modelo APAC, con ciertas adecuaciones. A continuación, nos encargaremos de exponer en qué consiste este modelo y sus ventajas de cara a los problemas que enfrente nuestro Sistema de Rehabilitación Social.

La Asociación para la Protección y Asistencia a los Convictos (APAC) es una organización cívica sin fines de lucro dedicada a la rehabilitación y reintegración social de los condenados a prisión, así como a la asistencia a las víctimas y la protección de la sociedad. Actúa como entidad auxiliar del poder judicial y ejecutivo, respectivamente, en la ejecución de las sentencias penales y en la administración de la ejecución de las penas de prisión. La filosofía es “acabar al criminal y salvar a la persona”, basada en disciplina, que se caracteriza por el respeto, el orden, el trabajo y la presencia de la familia del condenado. El objetivo de APAC es humanizar las

cárceles. El objetivo es prevenir la reincidencia y garantizar las condiciones para la rehabilitación y reinserción social del condenado.

- El costo de cada preso para el Estado corresponde a cuatro salarios mínimos mientras que en APAC es un salario y medio.
- El índice nacional de personas que vuelven a cometer delitos es aproximadamente del 85% y en APAC es solamente del 8,62%.
- No se paga a APAC por recibir o ayudar a los convictos. Se mantiene a través de donaciones de personas naturales, jurídicas y religiosas, alianzas y convenios con el Gobierno, instituciones educativas y otras entidades, captación de fondos de fundaciones, institutos y organizaciones no gubernamentales, así como aportes de sus socios<sup>117</sup>.

El método APAC asume que todo ser humano es recuperable, siempre que exista un tratamiento adecuado. Se centra en: 1) participación comunitaria, 2) recuperación ayudando, 3) trabajo, 4) religión, 5) asistencia legal, 6) cuidado de la salud, 7) valorización humana, 8) la familia, 9) el voluntario y su formación, 10) Centro de Reintegración Social con tres pabellones (cerrado, semiabierto y abierto), y 11) mérito de la parte recuperadora.

A todos los que están en el proceso se les llama por su nombre, se individualiza la pena, la comunidad local participa a través del servicio voluntario, no hay presencia de policías y funcionarios penitenciarios, y las llaves las entrega el propio paciente. Desarmados, los privados de libertad se benefician de la asistencia emocional, médica, psicológica y jurídica que brinda la comunidad. Se brinda apoyo a la familia de la persona recuperada y a la víctima o sus seres queridos. Hay menos tratamientos juntos, evitando la formación de pandillas, sometimiento a los débiles, narcotráfico, indisciplina, violencia y corrupción.

Estos centros están gestionados por personal y voluntarios, y no tienen presencia policial. Los detenidos son colectivamente responsables de su rehabilitación, autoorganizándose a través del Consejo de Sinceridad y Solidaridad (CSS) y por los

---

<sup>117</sup> El Observatorio podría encargarse de la vinculación directa con APAC y ser el organismo intermediario para la ejecución del modelo.

jefes de celda. Las juntas son responsables de la administración, limpieza, mantenimiento, disciplina y seguridad. Los asuntos disciplinarios internos son manejados por los propios presos, la CSS y la dirección. Los modelos penitenciarios de APAC deben ser el objetivo por su éxito.

El único ámbito que consideramos necesita una reorientación, es el religioso. Esto en razón de que, si bien la religión católica es mayoritaria en el país, Ecuador es un estado laico y se permite que cada persona tenga la libertad de elegir o no un culto. Es por esto que consideramos que, si bien el apoyo espiritual podría aportar de manera significativa al proceso de rehabilitación, esto no significa que la religión católica sea la única tomada en cuenta para la aplicación del programa, sino que, se tenga presente principalmente la opinión de la persona privada de libertad y sus creencias personales. De esta forma, el acompañamiento desde el campo espiritual se aplicará en razón de la religión con la que se identifique la persona, dando la posibilidad de que, en caso de ser atea o agnóstica, se utilice ese tiempo en otras actividades, como educación o trabajo.

#### **vi. Eje organizacional y de seguridad**

Este último eje es trascendental dentro del proyecto de reestructuración del Sistema. Muchos de los problemas en prisión surgen de las fallas estructurales en su organización, terminando principalmente en problemas de seguridad, marcados por un alto número de episodios de violencia. Estos problemas se profundizan cuando la participación del personal de prisión se encuentra también inmersa en ellos, por lo que, la corrupción existente en prisiones fomenta, facilita y profundiza toda la problemática de forma general.

Podemos señalar dos grandes aproximaciones en materia de seguridad penitenciaria, los sistemas de seguridad física y los de seguridad dinámica:

- Los primeros se centran en la vigilancia y diseño de las prisiones. Algunos estudios de victimización han puesto en evidencia la existencia de los denominados puntos calientes, donde se acumulan o concentran los problemas de seguridad en las cárceles. Los sistemas de prevención situacional han demostrado

ser eficaces a la hora de reducir las oportunidades al momento de cometer algún tipo de violencia<sup>118</sup>. Las cámaras y las alarmas pueden prevenir actos violentos y ofrecer una adecuada vigilancia en la totalidad de los espacios de la prisión, cuidando que se vulnere la privacidad de los internos. Esto debe ejecutarse en los puntos clave de conexión, como, por ejemplo: pasillos, puertas de acceso a las celdas, etc.

- En cuanto a los sistemas de seguridad dinámicos, las rutinas y hábitos en la vida de las prisiones y las relaciones con el personal penitenciario constituyen sus aspectos centrales. La gestión de los potenciales conflictos, necesariamente, requiere de la mayor y más completa información sobre la vida en las prisiones que, sin duda, resulta mucho más fácil si se cuenta con unas buenas relaciones entre los internos y el personal penitenciario. Por el contrario, cuando las relaciones son distantes o inexistentes, el personal penitenciario tiende a aplicar formas de comunicación impersonal, como la vigilancia y los registros, entorno que fomenta la desconfianza de los internos y socavan las posibles relaciones proactivas entre ellos. Por el contrario el uso “no-oficial” de la violencia por parte de los guardias de prisiones estimula todo tipo de violencia y la formación de grupos de resistencia<sup>119</sup>.

Los problemas de inseguridad y su intensidad pueden variar dependiendo del tipo de prisión y de internos. Algunas investigaciones han demostrado que el número de asaltos y otros incidentes graves pueden reducirse con cambios en el régimen y diseños de las prisiones. Así, por ejemplo:

- Unidades más pequeñas pueden favorecer una mayor autonomía y responsabilidad de los internos; y, de esta manera, reducir la violencia. El recurso de estrictas medidas de seguridad y cierre de celdas, o de otros espacios, han reducido el número de asaltos. En especial los apuñalamientos.

Uno de los problemas de seguridad y organización se refiere a la existencia de bandas criminales que se forman dentro de la prisión, o la actividad continua de las bandas

---

<sup>118</sup> Roger Matthews, “Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica”. *Política criminal*, 6 (2011): 296-338. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003>

<sup>119</sup> Ídem

que existen fuera de la prisión. Una de las principales amenazas a la seguridad penitenciaria son estas pandillas. Controlan ciertas actividades, incluido el tráfico de drogas, extorsionan a otros presos y, a menudo, se involucran en peleas con otras bandas. En 2021, como se puede apreciar en la sección respectiva del informe, un total aproximado de 340 personas fueron asesinadas en cárceles de todo el país como consecuencia de enfrentamientos entre pandillas.

El impacto de una pandilla carcelaria dependerá del número de participantes y del compromiso de los miembros. En general, se pueden aplicar dos estrategias para regular la actividad de las pandillas en la prisión: Las autoridades pueden iniciar una guerra de desgaste o una guerra de manipulación, mismas que implican lo siguiente:

- Guerra de desgaste: Se trata de un enfrentamiento constante entre la dirección penitenciaria y las pandillas, que va acompañado de encierros en celdas de castigo, todo tipo de sanciones disciplinarias, registros regulares, confiscación de teléfonos móviles e, incluso, la utilización de agentes encubiertos. Estas estrategias a menudo solo conducen a un mayor antagonismo, poniendo fin a cualquier forma de cooperación entre las pandillas y las autoridades, y creando un círculo vicioso de violencia con las víctimas en ambos frentes. Quizás este tipo de guerra de desgaste pueda tener éxito en cierta medida y de forma temporal, pero conlleva costes sociales considerables y todo tipo de sufrimientos, incluida la pérdida de vidas, así como tensiones en las cárceles que podrían en cualquier momento incitar a disturbios o rebeliones. Desafortunadamente, este es el modelo que se ha adoptado en Ecuador; y por el resultado, no puede permanecer en vigor.
- Guerra de manipulación: Se trata de adoptar una estrategia más compleja. Las dos medidas más importantes que se pueden tomar son aislar y centralizar a los pandilleros o, por el contrario, dispersarlos. Los miembros de las pandillas pueden agruparse y aislarse, lo que limita su capacidad para controlar o intimidar a otros prisioneros que no forman parte de la pandilla. Además, la dispersión de los pandilleros a diferentes cárceles del país podría reducir su poder. En algunos casos, esta medida puede llevarlos a ser trasladados a cárceles alejadas de su zona de control. Por último, también se podría implementar un sistema de

traslado frecuente de miembros de pandillas a diferentes prisiones para evitar el control que podrían ejercer en una prisión en particular. Esta estrategia requiere una ejecución planificada, con un alto riesgo de que los pandilleros generen enfrentamientos como resultado de las decisiones tomadas; por lo tanto, se debe buscar su cooperación en todas las decisiones que se tomen.

Uno de los aspectos positivos de centralizar y aislar a los pandilleros es la posibilidad de utilizar personal especializado para este tipo de delitos. Con respecto a lo anterior, cabe agregar que, según la investigación realizada, las cárceles son un terreno fértil para la captación de nuevos miembros. Como resultado, aislar a los líderes y miembros clave puede limitar su capacidad para reclutar nuevos miembros entre los prisioneros para sus bandas criminales. La elección de una política eficaz de aislamiento o dispersión dependerá de la naturaleza, el tamaño y la estructura de la banda<sup>120</sup>.

Aparte de las medidas destinadas a la problemática de las bandas existen programas penitenciarios destinados a la violencia interpersonal. Así, por ejemplo, una variedad de terapias, especialmente los programas de autocontrol de conductas violentas, vienen teniendo un éxito aceptable en diferentes países. En Gran Bretaña, desde hace mucho tiempo los comités terapéuticos han reducido las conductas violentas de los presos, incrementando la seguridad en general. En este sentido, existe un creciente interés en las técnicas de mediación y justicia restaurativa para tratar los conflictos dentro de las prisiones.

Como venimos manteniendo en este informe, resulta de vital importancia evaluar tanto los programas de tratamiento como los propios sistemas de evaluación. Necesitamos saber no solo lo que funciona sino también cómo y por qué funciona. Pero, en todo caso, no debemos olvidar que la victimización y la protección de presos más vulnerables, así como de todos quienes se encuentran en prisión, constituyen también una cuestión de derechos fundamentales, para lo que hemos considerado que se de prioridad a las siguientes medidas que podrían aportar en este sentido:

---

<sup>120</sup> Una medida que puede ser vista como punto de referencia fue la adoptada en Irlanda del Norte durante el periodo “*The Troubles*”, donde los terroristas convictos fueron reclasificados, no como criminales, sino como “prisioneros políticos”. Fueron tratados como una categoría especial de prisioneros, donde se les concedió una mayor autonomía y responsabilidad en el funcionamiento de las prisiones (Matthews, 2011).



- Realizar un censo carcelario para tener información real y actualizada de los centros de rehabilitación social. Esto permite conocer de mejor manera las condiciones y necesidades de cada uno, además de facilitar el control de la paz interna en el centro mediante la asignación eficiente de recursos humanos y económicos.
- Creación de juntas de tratamiento, que estén a cargo de la progresividad y el seguimiento de los procesos de rehabilitación.
- Mejorar la infraestructura de los centros carcelarios hasta cumplir con los mínimos internacionales de tratamiento a personas privadas de libertad.
- Reducir la inactividad. Se debe reducir la inactividad de los internos incrementando las oportunidades de ejercicio, deporte y actividades culturales. Los internos activos tienen menos probabilidades de sentir estrés y hostilidad.
- Clasificación de reclusos en distinción del tipo de criminalidad y peligrosidad. Clasificar y albergar a los reclusos según su nivel de riesgo. Los grupos de menor riesgo requieren de menos seguridad y pueden ser tratados con una base de menor rigurosidad.
- Mejorar los sistemas de gestión de datos de los reclusos. El registro correcto de la información personal de todos los presos es un requerimiento exigido por el derecho internacional. Además, crear y mantener registros de los presos es un componente esencial de la administración eficaz de las prisiones y desempeña un papel importante en la mejora de la transparencia y la responsabilidad de las administraciones penitenciarias.

El número total de personas encarceladas, su clasificación y sus necesidades de salud y rehabilitación les brindan información importante para determinar las necesidades de recursos, establecer presupuestos, monitorear la salud y la seguridad y desarrollar programas de tratamiento y rehabilitación adecuados. La información personal precisa y confiable también es esencial para mejorar su protección y acceso a la justicia, incluida la prevención de desapariciones, la tortura y los malos tratos, monitoreo de sus casos, fechas de juicio, sentencias, candidatos para la liberación anticipada y fechas de liberación.

En la práctica, en muchos sistemas penitenciarios falta información correcta de los presos. Esto menoscaba en gran medida la posibilidad de hacer el seguimiento de los

casos de los individuos presos sobre una base sistemática y la identificación integral de los principales factores que contribuyen al aumento de la cantidad de presos y la subsiguiente identificación de las medidas relevantes y adecuadas a ser acordadas y coordinadas a través de los organismos correspondientes. Para asegurar que se dispone de una base de información correcta para sostener las estrategias para reducir el hacinamiento en las cárceles:

- Las autoridades penitenciarias deben desarrollar un sistema de gestión de la información y actualizar los registros de acuerdo con las buenas prácticas y las normas internacionales.
- Las autoridades penitenciarias y los tribunales deben establecer canales efectivos para el intercambio de información, especialmente en los casos de prisión preventiva.
- Las autoridades penitenciarias deben garantizar que se establezca un mecanismo de seguimiento periódico de estos casos para facilitar el traslado inmediato de los detenidos a los tribunales o notificarlos al tribunal sobre sus muertes en prisión, así como para garantizar que los detenidos sean presos liberados cuando hayan cumplido su condena.

Se debe mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las cárceles. La corrupción entre los funcionarios de la justicia penal debe eliminarse con urgencia, quizás una de las tareas más difíciles pero más importantes para mejorar la equidad y eficiencia del sistema.

La corrupción puede tener un gran impacto en las personas capturadas y encarceladas. Existe el riesgo de corrupción, especialmente durante las etapas iniciales del arresto, cuando los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley toman decisiones para detener, advertir o derivar a las personas. Son muchas las medidas que se pueden tomar para reducir y eliminar la corrupción en el sistema de justicia, por lo que creemos que las siguientes se pueden utilizar para abordar este problema:

- Se implementará la capacitación continua del personal penitenciario y se comunicará su importancia en la política. Estas personas necesitan capacitación

en habilidades básicas de relación, incluida la comunicación efectiva, el desarrollo de relaciones respetuosas y afectivas, el manejo de la ira y la mediación de conflictos. Esto mejorará el ánimo del personal y los internos.

Se deben rediseñar los programas de capacitación para el personal penitenciario ya implementados y crear nuevos programas con enfoques específicos de violencia, tratamiento de los marginados, libertad y derechos humanos. También requiere una prueba de conocimientos para tener una idea de lo que saben en estas materias y el trabajo que queda por hacer. Los procedimientos para contratar y capacitar a los funcionarios judiciales son muy importantes. El reclutamiento debe basarse en la capacidad y los logros del individuo; los seleccionados deben ser personas íntegras; y los procedimientos de contratación deben ser transparentes, objetivos y no discriminatorios. Las necesidades de formación deben basarse en los valores fundamentales del estado de derecho y la protección de los derechos humanos e incluir formación en normas éticas para los funcionarios judiciales.

La formación profesional del personal penitenciario puede ser importante para la rehabilitación delictiva. En lugar de ser vistos como el enemigo de los prisioneros en conflicto perpetuo, los funcionarios penitenciarios más capacitados buscan mejorar sus propias condiciones de trabajo y crear un entorno laboral más seguro. En la actualidad, resulta más común, por ejemplo en Estados Unidos, que los funcionarios de prisiones posean formación universitaria. También resulta frecuente que se denominen a sí mismos como profesionales del sector público que tienen como principales objetivos la seguridad y las mejoras de las condiciones de vida de las prisiones. Un funcionario adecuadamente formado resulta menos propenso en verse envuelto en batallas inútiles y sin sentido con los presos por el simple hecho de reafirmar su autoridad.

Cuando los presos son simplemente depositados o almacenados, las condiciones de trabajo de los agentes son precarias y estresantes. Varios estudios han demostrado que el personal penitenciario quiere ir más allá de su percepción de meros “guardianes” y hacer un trabajo más gratificante que resuelva de manera constructiva los problemas con los reclusos. El uso de la fuerza como medio principal para mantener el orden está socavando a los funcionarios de prisiones

bien capacitados y, a la inversa, que se enorgullecen de tratar a los presos con respeto y justicia.

Los funcionarios penitenciarios capacitados saben mejor que nadie que una relación buena y constructiva con los reclusos es el medio más eficaz para garantizar el bienestar y el orden de la prisión. Trabajar en una situación de constante tensión y conflicto es una emoción difícil de soportar, incluso para los funcionarios más duros. Los ex funcionarios saben que el trabajo será mucho más manejable si los presos desarrollan métodos de comunicación fluidos y comprensión personal. Es necesario que exista un equilibrio entre el respeto del orden y la justicia, por un lado, y el ejercicio de cierta flexibilidad y discreción, por el otro.

Los funcionarios que toman algunas decisiones en la aplicación de las normas penitenciarias son valorados y respetados, a cambio de la cooperación de los internos. En otras palabras, un buen funcionario de prisiones es alguien que sabe cómo aplicar correctamente las reglas de la prisión. Por el contrario, en las cárceles, donde no se pueden tomar algunas decisiones sobre la implementación de las normas penitenciarias, existe un grave riesgo de que las pandillas tomen el control de la prisión. En otras palabras, el reclutamiento y la capacitación rigurosos de los funcionarios de prisiones es una de las mejores formas de evitar estos escenarios peligrosos. Pero al mismo tiempo, los funcionarios de prisiones deben tener reglas claras y precisas, una disciplina estricta y monitorear regularmente sus actividades para realizar su trabajo. Aquellos que se involucren en conductas prohibidas o ilegales serán castigados y removidos de sus cargos si corresponde.

- Contratación más estricta del personal penitenciario y revisión del sistema de evaluación de la gestión. El trabajo de un policía de prisión no es fácil ni envidiable. A menudo es estresante y peligroso, especialmente en cárceles superpobladas con pocos recursos. Por esta razón, la contratación de funcionarios penitenciarios altamente calificados y su posterior formación debe estar entre las prioridades de la política penitenciaria. Se debe tener especial cuidado al determinar quién es adecuado para los tipos de trabajos que conllevan esas responsabilidades particulares.

El personal penitenciario debe tener cualidades específicas e integridad personal. A menudo, la selección de gendarmes y otro personal se realiza con poca o

ninguna selección previa. Además, su formación y supervisión posterior fue superficial por decir lo mínimo. Los resultados de la selección insuficiente y la falta de formación continua del personal penitenciario provocan importantes cambios y despidos. La política de recursos humanos no está definida y tiende a utilizar estrategias coercitivas y poco imaginativas. La moral en estas condiciones tiende a ser baja y afecta negativamente la contratación de nuevos cuadros calificados<sup>121</sup>.

Por lo tanto, muchos consideran el trabajo penitenciario como un último recurso a la hora de buscar trabajo. Al mismo tiempo, los departamentos de recursos humanos de las prisiones tampoco tienen muy claro el perfil profesional de los diferentes miembros del personal penitenciario que quiere contratar. Esta situación es exagerada porque en muchos países los funcionarios penitenciarios no están obligados a tener calificaciones especiales y, cuando se emplean, la formación profesional necesaria es evidente debido a su ausencia.

Incluso donde hay programas de capacitación, no está claro para qué están preparados. En otras palabras, hay poca claridad y cierta ambigüedad en la determinación de los antecedentes profesionales de los distintos funcionarios penitenciarios. Por un lado, a menudo se les llama "guardias" o "gendarmes", lo que enfatiza las funciones de seguridad y custodia de los detenidos; y por otro lado, se espera que contribuyan con su trabajo a la reintegración de los detenidos. La dificultad de esta tarea, por lo tanto, es encontrar una manera de combinar estas dos funciones o roles clave del personal penitenciario de una manera estable y equitativa.

- La remuneración adecuada de los funcionarios judiciales es también una garantía en contra de todo tipo de corrupción. Las salvaguardias anticorrupción deben incluir medidas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, como reglas que exijan el registro cuidadoso de todas las decisiones de arresto, sus justificaciones, las circunstancias del arresto y el nombre del oficial que ordenó el arresto.
- Debe garantizarse una estrecha supervisión, incluida una clara cadena de mando, para todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley responsables de

---

<sup>121</sup> Un ejemplo de esta situación podemos encontrarlo en la política de contratación de ex militares o, incluso, de personas que no han podido acceder a la policía, como funcionarios de prisiones.

las detenciones. No se puede reducir o erradicar sosteniblemente a la corrupción en forma fragmentada. Los esfuerzos anticorrupción de todos los que trabajan en el sector de la justicia penal deben ser parte de una estrategia conjunta integral, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Las herramientas y publicaciones desarrolladas por la UNODC pueden ayudar a los Estados a implementar las disposiciones de esta Convención.

- Ejercer un control estricto y efectivo de lo que ingresa y sale de prisión.
- Realizar diagnósticos de desempeño del personal penitenciario. Para esto se debe cambiar el sistema de valoración de resultados (no es correcto que jueces y fiscales piensen que su trabajo es mejor cuando más personas en prisión hay, deberían hacerlo en medida de la reducción de la reincidencia y la criminalidad)
- Auditorías periódicas por parte de personas independientes. Es la estructura y el diseño de las cárceles lo que tiende a convertirlas en instituciones ocultas a la sociedad y reacias al escrutinio público. Por estas razones, es importante especificar mecanismos para el seguimiento periódico de las condiciones y actividades carcelarias. Como mencionamos anteriormente, varias organizaciones internacionales, como Human Rights Watch y la Comisión de las Naciones Unidas contra la Tortura, han resaltado la terrible situación en muchas cárceles de América Latina.

Estos informes brindan un conocimiento valioso sobre el estado de las cárceles, destacando las violaciones de derechos humanos relacionadas con el trato a los detenidos. Al mismo tiempo, estos informes son un mecanismo para presionar a los gobiernos y las autoridades penitenciarias para que cumplan con sus compromisos internacionales. Si bien es cierto que estas organizaciones brindan información valiosa sobre las condiciones de las cárceles que en gran medida serían inaccesibles, están sujetas a algunas limitaciones. En primer lugar, las autoridades y representantes políticos, debido a que estos informes son elaborados por organizaciones externas, pueden percibir que estas organizaciones no comprenden plenamente la realidad y las dificultades que enfrentan en las cárceles. En segundo lugar, y en consonancia con la declaración anterior, estas organizaciones a menudo introducen medidas que, aunque bien intencionadas, son difíciles de implementar. En tercer lugar, estos informes a menudo se consideran el punto de referencia con el que se sospecha que las

cárceles tienen anomalías y, por lo tanto, en muchos casos, sus informes son incompletos y poco sistemáticos. Y cuarto, en un esfuerzo por arrojar luz sobre las carencias de los centros penitenciarios previamente seleccionados, se ha prestado poca atención a los posibles avances y al considerable esfuerzo que ha realizado la dirección penitenciaria para solucionar los graves problemas que afrontan en su centro penitenciario

Junto con los mencionados informes de las agencias internacionales, existen otras formas de fiscalización independiente, como por ejemplo, las investigaciones llevadas a cabo por académicos y periodistas en aquellos países (claro está, donde se les permita el acceso a las prisiones). Estas investigaciones tienden a utilizar un método más analítico, y si quienes las realizan están involucrados en el debate de la reforma penitenciaria, lo harán con información más verificada. Sin embargo, al igual que ocurre con los informes de organismos internacionales, estas investigaciones suelen ser selectivas y las visitas carecen de la regularidad necesaria, y no es de extrañar que las autoridades ignoren los hallazgos y sus recomendaciones<sup>122</sup>.

Estas inspecciones aspiran a lograr una prisión saludable, término que implica cuatro elementos claves:

- a. La prisión debe ser segura.
- b. Los prisioneros deben ser tratados con respeto y dignidad.
- c. Los prisioneros deben participar en actividades con una finalidad claramente establecida con anterioridad.
- d. Estas actividades deben ir destinadas a ayudar a los internos a reinsertarse en la comunidad.

Los inspectores de prisiones llevan a cabo sus inspecciones durante al menos una semana y, a menudo, sin previo aviso al administrador de la prisión. Como resultado, reciben una copia de la llave y tienen libre acceso para inspeccionar cualquier parte de

---

<sup>122</sup> Amnistía Internacional ha reconocido que la creación del defensor de las prisiones ha traído ciertas mejoras en algunos estados brasileños, aunque no siempre poseen los suficientes recursos y competencias para alcanzar sus objetivos. También recomienda el establecimiento de un organismo, compuesto por especialistas penales, dedicado a realizar inspecciones periódicas, muchas de ellas sin previo aviso, utilizando un método consecuente con objetivos bien definidos. Las fiscalizaciones deberían realizarse por representantes del gobierno y de la comunidad.

la prisión. Implementaron un programa de entrevistas a los presos para facilitar una mayor coherencia en el proceso de inspección. Además, tienen acceso a todos los documentos de la prisión y, sobre todo, tienen la oportunidad de observar lo que realmente sucede en la prisión día y noche. De esta forma, no nos enfrentamos a visitas flash sino, por el contrario, a inspecciones exhaustivas y detalladas de los centros penitenciarios, tanto públicos como privados.

Esto se debe al carácter positivo y constructivo de los inspectores, en contraposición a la actitud negativa o reactiva durante el proceso de rehabilitación penitenciaria. Este cambio en la naturaleza y los objetivos de los procesos de inspección es de vital importancia. A partir de la experiencia con este tipo de control en el Reino Unido y en otros países, es necesario destacar una serie de factores que deben tenerse en cuenta en el desarrollo de un sistema de control penitenciario eficaz. Además, de la independencia y del trabajo constructivo, una efectiva fiscalización debería tener las siguientes características:

1. Continua
2. Regular
3. Detallada
4. Sistemática
5. Coordinada
6. Profesional
7. Transparente

Por lo tanto, las auditorías penitenciarias no solo deben centrarse en identificar los problemas penitenciarios, sino que también deben facilitar y fomentar la rehabilitación penitenciaria. En particular, el proceso de investigación debe ser lo más detallado y comprensible posible en el diagnóstico de problemas, de modo que pueda servir como referencia para el desarrollo de nuevas políticas penitenciarias.



## 4. Consideraciones finales

### 4.1. Hacia una buena política social como efectiva política criminal

Las principales causas de las altas tasas de encarcelamiento y el hacinamiento en las cárceles solo pueden abordarse de manera efectiva si se analizan y comprenden en su totalidad. Además, debe entenderse que las políticas públicas relacionadas con la delincuencia y la justicia penal son verdaderamente integrales, atendiendo todos los aspectos relevantes, más que solo abordar los factores problemáticos relacionados con la Justicia Penal. Se requiere un análisis multidimensional para dar una visión general de la situación, incluyendo perspectivas técnicas de diferentes áreas del conocimiento.

Este análisis es fundamental para el éxito a largo plazo de las estrategias para reducir la incidencia estadística de estos problemas. Este factor fue señalado en el Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en los Centros de Detención, XII Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, realizado en Salvador (Brasil) en abril de 2010, concluyó que: “La delincuencia es un problema social al que El sistema de justicia penal solo puede dar una respuesta parcial. Las medidas contra la pobreza y la exclusión social también son fundamentales para detener la delincuencia y la violencia y reducir el hacinamiento en las cárceles”<sup>123</sup>.

Es por eso que los diferentes gobiernos deben desarrollar estrategias nacionales basadas en evidencia que deben responder a las circunstancias y necesidades actuales de nuestra sociedad. Estas estrategias deben brindar una respuesta alternativa al delito que considere la detención como una medida de último recurso, tal como lo establecen las disposiciones de los estándares internacionales. El acceso a la educación, políticas sociales equitativas y favorables, estrategias de crecimiento del empleo, medidas para prevenir la delincuencia y apoyar a los grupos vulnerables de la comunidad son los pilares sobre los que se toman las medidas.

El éxito de estas medidas no depende de sí mismo, sino que, también requiere la voluntad política para implementar y sostener las reformas, respaldadas por inversión

---

<sup>123</sup> UNODC, *Manual de estrategias para reducir el hacinamiento en prisiones*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas, 2014.

en los servicios necesarios<sup>124</sup>. Al mismo tiempo, las buenas prácticas promueven la información pública y las actividades de educación basadas en pruebas que promueven el reconocimiento de que es poco probable que las medidas punitivas logren reducir la delincuencia; creando así apoyo para el uso de alternativas al encarcelamiento y menos abuso. Sin la voluntad y el impulso para implementar políticas y programas que puedan desafiar el castigo; o, al requerir una inversión sustancial y la voluntad de mantenerlos durante un período de tiempo que proporcione una base sólida para la reducción de la sobrecarga a largo plazo, es prácticamente imposible lograr un cambio real.

Debe establecerse que cualquier estrategia para reducir de manera sostenible el hacinamiento en las cárceles debe tener en cuenta la necesidad de políticas y programas de reforma integral de la justicia penal que aborden directamente las causas fundamentales, las raíces y las necesidades de manera coherente y multidimensional. Como hemos visto, las causas del hacinamiento y el malestar en las cárceles son complejas, por lo que solo una reforma parcial del sistema de justicia, o la imposición de medidas de emergencia, no considera todos los factores, sería una solución temporal e insuficiente al problema de fondo. Esto no quiere decir que las iniciativas a pequeña escala y los proyectos experimentales innovadores no tengan valor para hacer frente a la sobrecarga. Estos programas e iniciativas pueden utilizarse para justificar su uso a mayor escala, ya que pueden tener un impacto significativo en las tasas de hacinamiento en las cárceles y en el tamaño de la población. En general, los proyectos y programas piloto se emprenden primero a pequeña escala para permitir evaluar su relevancia e impacto antes de su implementación a mayor escala.

Además de lo anterior, las políticas de reforma de la justicia penal deben satisfacer la realidad actual y las necesidades específicas de la sociedad en la que deben implementarse. Por ello, consideramos oportuno incluir ejemplos de experiencias internacionales y buenas prácticas de otros países. Asimismo, se debe evaluar el sistema judicial incluyendo perspectivas legislativas y prácticas; registros de detenidos y tendencias de la prisión preventiva; y sentencias al principio del proceso y desde una perspectiva global<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Ídem.

<sup>125</sup> CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de Estados Americanos, 2011.

La reestructuración del sistema puede incluir la reforma legislativa, la revisión de la política de imposición de sentencias, la mejora de los sistemas de apoyo y la coordinación organizativa real, la inversión en la formación del personal relacionado con la justicia penal, la educación, la formación profesional y otros programas en las cárceles para aumentar las posibilidades de reintegración social de los reclusos y medidas para aumentar el apoyo a los ex presos para que puedan vivir una vida libre de delitos<sup>126</sup>. El problema radica en que las medidas no se sostienen en bases o cifras reales, dado que la investigación para determinar causas no es la adecuada.

Estas políticas a menudo surgen en respuesta a la opinión pública, impulsada por políticos que se enfocan principalmente en la popularidad, el apoyo electoral, no en la información técnica. El resultado son políticas que requieren sentencias más severas y aumentan el uso de la prisión, sin tener en cuenta los costos a largo plazo. Por ello, es necesario tomar decisiones basadas en datos reales, dados por fuentes oficiales, con un análisis completo de lo que representan las cifras, no de lo que queremos creer que manifiestan.

Los gobiernos deben estar preparados para informar plenamente al público cuáles son las razones de sus decisiones políticas y cuáles son las consecuencias de esas decisiones, para que se comprenda mejor que esto contribuirá a reducir la delincuencia, promover la reintegración, mejorar la seguridad y la economía.<sup>127</sup> Se deben monitorear y realizar evaluaciones periódicas con miras a medir y analizar el impacto de las políticas de justicia penal; y, promover políticas que tengan por objeto reducir el uso de prisión.

## **4.2. Apoyo de la sociedad**

La opinión pública juega un papel fundamental en este sentido. en la forma en que los políticos deciden cómo responder al crimen. Para justificar políticas de justicia penal más duras, los políticos suelen citar la necesidad de responder a las demandas públicas; sin embargo, la audiencia no es una entidad homogénea con un punto de vista único y estático, se compone de perspectivas opuestas y cambiantes. Aunque se cree que la

---

<sup>126</sup> UNODC, *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delinquentes*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas, 2013.

<sup>127</sup> UNODC, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas, 2011.

mayoría de la gente piensa que los jueces son generalmente muy alegres, también tienden a darse cuenta de que la prisión es costosa y dañina<sup>128</sup>.

Por esto no debe confundirse opinión pública con opinión publicada. La línea debería ser: problema, opinión pública, medios; sin embargo, aquí la realidad es: problema, medios concentran la atención y luego se genera opinión pública sesgada<sup>129</sup>. Si se les da la oportunidad en las encuestas, la gente tiende a apoyar respuestas alternativas, no punitivas, particularmente cuando las preguntas proveen suficientes detalles acerca de los casos individuales, en vez de ser de naturaleza general. La investigación también demuestra que mientras mayor sea el nivel de ignorancia respecto al delito y su control, mayores son los temores y las exigencias para que se impongan castigos severos<sup>130</sup>.

Cuando se da al público suficiente información acerca de a quién se encarcela, de las consecuencias del encarcelamiento y cuáles son las alternativas, conjuntamente con datos estadísticos y resultados de investigaciones que demuestran que las respuestas no punitivas ante el delito son con frecuencia la mejor manera de lograr la reintegración social del delincuente y la seguridad pública; así como, también se informa sobre los costos del encarcelamiento en relación al costo de las alternativas, de la educación y del bienestar social, es mucho más probable que se comprenda y apoye más las iniciativas para reducir el uso del encarcelamiento. Es por esto que, el público debe poder acceder a información correcta, acerca de las tendencias de las sentencias, y así entender que su percepción de que los jueces son demasiado blandos con el delito no es justificada.

Como hemos mencionado muchas veces, los medios de comunicación tienen un papel clave a la hora de proporcionar información al público y dar forma a la opinión pública. Por lo tanto, las estrategias para desarrollar una audiencia mejor informada deben incluir la cooperación directa con los medios de comunicación. Esto puede ser establecido por representantes seleccionados de la prensa, quienes periódicamente pueden proporcionar información y hallazgos de investigación relacionados con cuestiones de reforma de la justicia penal. Los informes sensacionalistas e inexactos

---

<sup>128</sup> UNODC, *Manual de estrategias para reducir el hacinamiento en prisiones*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas, 2014.

<sup>129</sup> Elena Larrauri Pijoan, "Populismo punitivo... y cómo resistirlo". *Jueces para la democracia*, No 55 (2006): 15-22.

<sup>130</sup> Ídem

de los medios de comunicación sobre delitos y penas de prisión solo pueden desestimarse si existe información fidedigna que sustente los argumentos en contrario; Además, es necesario explicar el daño que están causando al proceso de reestructuración.

Las agencias gubernamentales de investigación desempeñan un papel clave a la hora de proporcionar información precisa a los medios de comunicación. En algunos países, las agencias nacionales publican estadísticas anuales detalladas sobre delitos y condenas, que también están disponibles en Internet. Otros medios útiles incluyen el nombramiento de funcionarios de prensa. Es importante que lo que se informa sea fáctico.

### 4.3. Apertura de las prisiones

La prisión ya no es una fortaleza aislada del exterior. Esta apertura se ha manifestado en muchas áreas diferentes. Primero, muchas agencias, asociaciones e individuos han entrado por las puertas de la prisión, aumentando la transparencia y responsabilidad de la administración penitenciaria<sup>131</sup>. De esta manera, las cárceles pueden transformarse en instalaciones más accesibles y transparentes si se permite que algunos ojos observen sus actividades, hablen con los internos y funcionarios de prisiones, porque se ha estado tratando de profundizar las medidas correspondientes para combatir la corrupción en las cárceles.

La participación de agencias y asociaciones procedentes de los servicios legales y del voluntariado contribuyen directamente en la gestión diaria de prisión. Por lo tanto, existen servicios legales fuera de la prisión que pueden ser de gran ayuda para las cárceles. Asimismo, las ONG pueden visitar a los detenidos o trabajar con ellos en diversos proyectos y actividades. Y finalmente, los llamados controles externos y la promoción de visitas de familiares y amigos pueden ayudar a reducir su aislamiento y transparencia en su gestión y operaciones<sup>132</sup>, tal como se intentó exponer en el pliego de propuestas. Siendo estas las razones por las que creemos que la apertura de las prisiones al mundo disminuye el aislamiento y promueve la transparencia, mejorando directamente la calidad de vida de quienes están dentro de prisión.

---

<sup>131</sup> Roger Matthews, “Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica”. *Política criminal*, 6 (2011): 296-338. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003>

<sup>132</sup> Ídem

Esta apertura tiene como objetivo eliminar las barreras existentes entre las cárceles y la comunidad. Sin duda, la participación activa de la comunidad en el control, gestión y apoyo de las cárceles reducirá el estigma social y la desorientación de los presos, permitiéndoles una reintegración mucho más favorable.

La eliminación de la privacidad en las cárceles, cuando sea posible, también debe implementarse para permitir una mayor participación de los medios. Por ejemplo, desde hace dos décadas, tanto en EE.UU. como en el Reino Unido, se vienen realizando un nuevo tipo de documentales (fly-on-the-wall documentaries) que han permitido que el público en general esté mejor informado sobre la realidad y problemática en las prisiones<sup>133</sup>. Esto ayuda a cambiar la idea errónea que existe sobre el delincuente como alguien fuera de nosotros o como un enemigo; y, creando empatía al permitirnos observar que no se trata de alguien que se aleje demasiado de ninguno de nosotros, haciéndonos conscientes de las fallas estructurales del sistema y del fácil acceso a la cárcel, en condiciones inhumanas, sea de forma justa o injusta

De manera similar, la presencia de los medios de comunicación en las cárceles ha contribuido a cambiar la percepción de que el crimen es peligroso y violento, para asumir una percepción diferente, cada vez más generalizada, de que estamos tratando con gente "común" mucho más de lo que muchos ciudadanos se dan cuenta. Un alto porcentaje de casos son personas problemáticas más que personas problemáticas. Del mismo modo, frente a las cámaras de televisión, el personal penitenciario debe estar más expuesto y debe ser más cuidadoso en su comportamiento y comportamiento. Los medios de comunicación son necesariamente selectivos y tendenciosos, pero en cualquier caso ayudan a comprender y controlar la vida carcelaria<sup>134</sup>.

La apertura de las cárceles a la comunidad ejerce mucha presión sobre los administradores penitenciarios a medida que toman sus acciones, mejoran los servicios y la forma en que interactúan con los reclusos. La plena participación de los medios de comunicación permite a las autoridades penitenciarias difundir y mostrar sus logros en la gestión y reintegración de los reclusos, y ayuda a concienciar al público, a la población en general y a reducir el uso de las cárceles.

---

<sup>133</sup> Ídem

<sup>134</sup> Ídem

## 5. Conclusiones

El sistema carcelario ecuatoriano ha sido el escenario histórico de olas cíclicas de violencia que se han materializado a través del asesinato y ataque a miles de personas que se han encontrado dentro de los centros penitenciarios del país. El tratamiento de las personas privadas de libertad ha sido un asunto históricamente rezagado. Pese al cambio de autoridades, con el pasar de los años, sin importar la corriente ideológica del gobierno de turno, la crítica situación que afrontan las cárceles ecuatorianas ha sido una constante. Esto evidencia que el problema radica en la forma en la que se ha gestionado las prisiones a lo largo de nuestra historia. La suma de administraciones erróneas y modelos incoherentes e ineficientes, ha derivado en la incapacidad total, por parte del Estado, en tener el control de los centros penitenciarios.

Esta problemática responde a falencias estructurales en todo el sistema de justicia penal, así como, también se relaciona con la aplicación de políticas públicas mal direccionadas, diseñadas, estructuradas y ejecutadas. El modelo punitivo al cual ha apelado el Estado ecuatoriano no ha sido suficiente para disminuir la criminalidad en el país, tampoco lo ha sido para generar menores índices de reincidencia, ni aumentar la seguridad. El uso de las herramientas del derecho penal, como forma de gobierno, ha desnaturalizado su esencia y lo ha convertido en un mecanismo de represión absoluta con el que se busca solventar los problemas que afectan a nuestra sociedad. Esto se evidencia en las distintas reformas que se han dado en materia penal en el país, mismas que siempre han apuntado al endurecimiento de penas y a la tipificación de nuevas conductas penalmente relevantes.

El uso del populismo punitivo por parte de políticos, gobernantes y distintas autoridades, ha encaminado una internalización de sus preceptos en la cultura social ecuatoriana. Al existir la constante valoración de tortura o sufrimiento, como equivalente a justicia, el Estado normaliza que los ciudadanos consideren que esa sea siempre la salida. Eso genera falsas percepciones de justicia, retribución e igualdad en el castigo severo. Además, el justificativo económico del castigo de prisión pierde todo su sustento si se observan los resultados que tenemos hoy en día. Un sistema que no rehabilita resulta mucho más costoso que un sistema que efectivamente lo hace. La violencia es un ciclo, y si el Estado, en lugar de cortarlo, lo perenniza, las

consecuencias podrían ser devastadoras. Basta con ver nuestra realidad penitenciaria en los dos últimos años para comprender lo que se sostiene en este punto.

Mientras no se garanticen condiciones dignas para cada persona y el cumplimiento de, al menos, las garantías establecidas a nivel internacional, no podremos hablar de rehabilitación. Así como tampoco lo podremos hacer sin la creación de una adecuada política criminal que esté orientada a atacar directamente las fuentes del problema: las desigualdades estructurales del país. Las soluciones planteadas ante las distintas crisis que ha afrontado el sistema penitenciario ecuatoriano siempre han recaído y afectado a las personas que se encuentran dentro de estos centros, es por esto que, el resultado no ha sido fructífero y el problema de prisiones está latente en el espectro social.

La ausencia de un abordaje serio y técnico ha profundizado la problemática. El Estado debe cambiar totalmente de estrategia y plantearse la reestructuración total del sistema de rehabilitación social. Para esto necesita incentivar la participación de todos los actores sociales y organizaciones. Sobre todo, las autoridades deben abrirse a criterios técnicos y complejos que requieren el análisis coordinado y profundo de especialistas en la materia. La improvisación y formulación de soluciones simplistas, o que carezcan de sustento técnico, resultaran solamente en un parche temporal ante un problema que no va a desaparecer con el paso del tiempo, dada su complejidad.

El presente informe se ha centrado con carácter general en el desarrollo en una reforma constructiva del sistema de prisiones. Sin embargo, debemos aclarar que este documento no puede considerarse como un instructivo o manual de seguimiento único; sino que, deben realizarse informes periódicos, con la colaboración de más entidades públicas y organismos de la sociedad civil, que brinden aportes en áreas que aún no han sido exploradas. Existen importantes problemáticas que necesitan atención urgente, por lo que, el esfuerzo en analizarlas y emitir informes es una tarea obligatoria para mejorar el sistema de forma integral.

Las problemáticas que afectan a nuestra sociedad suelen profundizarse en lugares como prisión, es por esto que se debe prestar especial atención a ellas, sobre todo las diferencias en encarcelación y tratamiento de hombres y mujeres; así como, las diferencias en razón del estatus social. Es por esto que, a la hora de implementar las correspondientes reformas, debe tenerse muy presente las diferencias y reconocer que



las prioridades y procesos de implantación resultan significativamente diferentes entre los grupos que existen en prisión<sup>135</sup>.

La reforma penitenciaria en Latinoamérica no es solo un mero deseo o aspiración, sino que es posible de llevar a cabo. La reforma de la prisión se encuentra en un continuo proceso como consecuencia de los constantes cambios sociales, políticos, económicos y administrativos. Por tanto, el desarrollo y mantenimiento de instituciones penales menos dañosas constituye también un proceso en continuo desarrollo. La experiencia e historia han demostrado que los esfuerzos en reformar las prisiones pueden realmente merecer la pena. Varios países latinoamericanos se han embarcado ya en una reforma estructural y coordinada de las prisiones y, en algunos casos, con efectos positivos. Necesitamos aunar todos nuestros esfuerzos para defender los derechos humanos, alcanzar una comunidad segura y promover la justicia social.

Algunas de las reformas que hemos sugerido en este informe pueden involucrar una inversión adicional de gastos y recursos. En algunos casos, una pequeña inversión puede generar grandes ganancias. También, debemos tener presente que los costos financieros involucrados suelen ser sobrevalorados respecto de los beneficios individuales, sociales y políticos que ha logrado la reforma penitenciaria. Incluso, algunas de ellas pueden reducir el gasto público. En todo caso, la mayoría de ellas solo requiere un cambio de estrategia y de organización. Aun, la pobre situación de muchas prisiones en muchos países latinoamericanos, paradójicamente, facilita la posibilidad de implantar positivas y efectivas reformas. Los costos financieros involucrados suelen ser sobrevalorados respecto a los beneficios individuales, sociales y políticos que ha logrado la reforma penitenciaria. Incluso, algunas de ellas pueden reducir el gasto público.

Es imperante que el Estado considere y trate estos factores como problemáticas colectivas. La actuación de un solo órgano es insuficiente, todo el aparato estatal debe trabajar de forma integral para mejorar la situación en las prisiones. Es fundamental que exista una concordancia entre las normas y la realidad. Los constantes episodios de violencia que se han desarrollado al interior de los centros penitenciarios del país son una clara muestra del incumplimiento de las obligaciones estatales y de la

---

<sup>135</sup> Roger Matthews, “Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica”. *Política criminal*, 6 (2011): 296-338. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003>

normativa nacional e internacional vigente, además de la insuficiente e improvisada respuesta estatal a la crisis carcelaria.

Este problema solamente puede ser solucionado con la colaboración de todos los actores sociales. Desde la sociedad civil tenemos responsabilidades que cumplir para aportar a que la situación que viven las personas privadas de libertad mejore. Esperamos que este documento sirva para plantear una política criminal adecuada y necesaria para solventar de una vez la profunda problemática del Sistema de Rehabilitación Social. Enfatizamos en nuestro compromiso por colaborar en todo lo que resulte necesario para la consecución de los fines esperados y la ejecución de los proyectos e ideas que las autoridades decidan implementar y ejecutar. La historia nos exige actuar.

En la elaboración del presente informe y pliego de propuestas participaron los siguientes miembros del Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal:

Pablo Punín Tandazo

Felipe Rodríguez Estévez

Madeleine Palacios

Karen Garzón Obaco

Cristina Rodríguez Barahona

Michelle Aucancela

Rodrigo Moreno

Cristian León

Juan Carlos Navarro Cisneros

Esteffany Alvear

Jhoselyn Espinoza

Rosa Bolaños Arellano

Damian Morejón

Stephanie García Zambrano

José Luís Rodríguez Espinoza

