

Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social

INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
**DIRECTORIO DEL ORGANISMO TÉCNICO DEL SISTEMA
DE REHABILITACIÓN SOCIAL**

Ministro de Gobierno
José Gabriel Martínez Castro

Ministra de Educación
María Monserrat Creamer Guillén

Ministro de Salud Pública
Camilo Aurelio Salinas Ochoa

Ministro de Inclusión Económica y Social
Vicente Andrés Taiano González

Ministro del Trabajo
Andrés Isch Pérez

Ministro de Cultura y Patrimonio
Julio Fernando Bueno Arévalo

**Director General del Servicio Nacional
de Atención Integral a Personas Adultas
Privadas de la Libertad y a Adolescentes
Infractores**
Edmundo Enrique Ricardo Moncayo
Juaneda

Secretaría de Derechos Humanos
Cecilia del Consuelo Chacón Castillo

Secretaría del Deporte
Andrea Daniela Sotomayor Andrade

Defensora del Pueblo (S)
Zaida Rovira Jurado

**Equipo Técnico del
Ministerio de Gobierno**
John Esteban Game Villacis
María Gabriela León Guajardo
María Fernanda Lalama Saltos
Aideé Alexandra Palma Sevilla
María Gabriela Proaño Tayupanta
María Fernanda Revelo Benavides
Ernesto Javier Paspuel Revelo

Equipo de Trabajo Mesa Técnica

Ministerio de Educación
Luisa Yadira Carpio Torres
Walker Fernando Vizcarra Gaibor

Ministerio de Salud Pública
María Ignacia Páez Monge

**Ministerio de Inclusión Económica y
Social**
Cumandá Estefanía Martínez Puente
Pamela Alexandra Ordoñez Herrera

Ministerio del Trabajo
Carla Jessahe Navarrete Villalva
Andrea Paola Escobar Ordóñez
Karina Patricia Salinas Reina
Carmen Yajaira Vásquez Tenorio

Ministerio de Cultura y Patrimonio
Raúl Ernesto Escobar Guevara
Tania Guadalupe Quevedo Valencia

**Servicio Nacional de Atención Integral a
Personas Adultas Privadas de la
Libertad y a Adolescentes Infractores**
María Augusta Pérez Aldaz
Víctor Germán Jácome Mafla

Secretaría de Derechos Humanos
Claudia del Rocío Balseca Endara

Secretaría del Deporte
Hugo Fernando Angos Chávez

Defensoría del Pueblo
Gabriela Isabel Hidalgo Vélez

Contenido

Índice de tablas	4
Índice de gráficos	5
1. Listado de abreviaturas	6
2. Presentación de la Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social	7
3. Marco Normativo	9
3.1. Normativa Nacional	9
3.1.1. Constitución de la República del Ecuador	9
3.1.2. Código Orgánico Integral Penal (COIP)	9
3.1.3. Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (Coescop)	10
3.1.4. Código de la Niñez y Adolescencia	11
3.1.5. Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.....	12
3.2. Normativa internacional.....	12
3.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos	12
3.2.2. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Las Reglas Nelson Mandela)	13
3.2.3. Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio).....	14
3.2.4. 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).....	15
3.2.5. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing).....	15
3.2.6. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)	15
3.2.7. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.....	16
3.2.8. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.....	16
3.2.9. Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.....	17
3.2.10. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	17
3.2.11. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	17
3.2.12. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.....	18
4. Diagnóstico del Sistema de Rehabilitación Social	19
4.1. Panorama general de los sistemas de rehabilitación social a nivel internacional.....	19
4.2. Violencia, delincuencia organizada y sistemas penitenciarios.....	21

4.3.	Escenario situacional del Sistema de Rehabilitación Social en el Ecuador	23
4.3.1.	Breve genealogía de la Rehabilitación Social en el país	23
4.3.2.	Caracterización de la población privada de libertad.....	24
4.3.3.	Evolución mensual del hacinamiento.....	30
4.3.4.	Infraestructura y población penitenciaria	31
4.3.5.	Evolución de la población penitenciaria 2008 – 2021	32
4.3.6.	Caracterización de la población penitenciaria 2020.....	33
4.3.7.	Caracterización educativa de la población privada de la libertad	34
4.4.	Situación de violencia y criminalidad en el Sistema de Rehabilitación Social	36
4.4.1.	Violencia en los Centros de Privación de la Libertad	36
4.4.2.	Delincuencia organizada y violencia en los Centros de Privación de la Libertad.....	38
4.4.3.	(Micro)economías criminales y Centros de Privación de la Libertad	40
4.4.4.	Debilidades, riesgos y déficit del Sistema de Rehabilitación Social.....	40
4.5.	Análisis FODA del Sistema de Rehabilitación Social en el Ecuador	42
5.	Marco conceptual	43
5.1.	Derechos humanos y rehabilitación social	43
5.2.	Deberes y obligaciones en los sistemas penitenciarios	43
5.3.	Tratamiento y gestión penitenciaria: estándares internacionales	45
5.4.	Cadena de valor de la seguridad, justicia y rehabilitación social	46
5.5.	Rehabilitación con justicia social	47
5.6.	Servicio público que requiere de corresponsabilidad.....	48
5.7.	Servicio ejercido por personal civil y especializado	49
5.8.	Seguridad y vigilancia penitenciaria	51
5.9.	Mujeres.....	53
5.10.	Niños, niñas y adolescentes.....	54
6.	Marco programático	55
6.1.	Conceptualización y proceso de elaboración de la política.....	55
6.2.	Esquema referencial de aprobación de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social	58
6.3.	Misión	60
6.4.	Visión.....	60
6.5.	Objetivo general de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social	60
6.6.	Objetivos específicos de la política	61
6.7.	Alineación de objetivos, metas e indicadores	61



6.8.	Resumen presupuesto por institución.....	71
6.9.	Resumen presupuesto por meta- institución.....	74
7.	Mecanismo de seguimiento y evaluación.....	80
7.1.	Modelo de gestión para la gobernanza de la política	80
7.2.	Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social.....	82
7.3.	Coordinador/a de la Política	83
7.4.	El nivel técnico-operativo	83
7.5.	Instituciones parte del Sistema de Rehabilitación Social	84
7.6.	Proceso de seguimiento y evaluación.....	85
7.7.	Propuesta de monitoreo y seguimiento de acciones	86
7.8.	Seguimiento de la gestión.....	86
7.9.	Evaluación de resultado.....	86
8.	Bibliografía	87

Índice de tablas

Tabla 1 Histórico de la rectoría en materia de Rehabilitación Social	23
Tabla 2 Desagregación de las personas privadas de libertad, por género	24
Tabla 3 Desagregación de las personas privadas de libertad, por estado procesal.....	24
Tabla 4 Porcentaje de hacinamiento.....	24
Tabla 5 Desagregación de adolescentes infractores, por género y tipo de medida	25
Tabla 6 Desagregación de personas privadas de libertad, por normativa aplicada para su sanción	25
Tabla 7 Desagregación de personas privadas de libertad, por grupo de infracción	26
Tabla 8 Desagregación de personas privadas de libertad, por país de origen	27
Tabla 9 Desagregación de las personas privadas de libertad, por rangos de edad	27
Tabla 10 Desagregación de las personas privadas de libertad, por porcentaje de cumplimiento de pena	28
Tabla 11 Distribución de las personas privadas de libertad con porcentaje de cumplimiento para acceder a beneficio penitenciario o cambio de régimen.....	29
Tabla 12 Egreso mensual de personas privadas de libertad durante el año 2021	31
Tabla 13 Estudiantes PPL por servicio educativo	34
Tabla 14 Estudiantes PPL matriculados en el año lectivo 2020-2021	34
Tabla 15 Desagregación de los estudiantes PPL matriculados en el año lectivo 2020-2021, por grupo de edad	35
Tabla 16 Reuniones de las Mesas Técnicas, plenarias y talleres de los delegados del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social	59
Tabla 17 Objetivos, metas e indicadores.....	62
Tabla 18 Presupuesto por institución	72
Tabla 19 Presupuesto por meta – institución.....	74
Tabla 20 Proceso de seguimiento y evaluación.....	85

Índice de gráficos

Gráfico 1 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos	14
Gráfico 2 Porcentaje de personas privadas de libertad por delitos de drogas	26
Gráfico 3 Desagregación de las personas privadas de libertad, por estado procesal, años de sentencia y porcentaje de cumplimiento de pena	28
Gráfico 4 Evolución del porcentaje de hacinamiento 2017-2021	30
Gráfico 5 Composición de la infraestructura y población penitenciaria	32
Gráfico 6 Evolución de la población penitenciaria 2008-2021	32
Gráfico 7 Desagregación de las personas privadas de libertad por etnia	33
Gráfico 8 Población penitenciaria por instrucción académica, año 2020	33
Gráfico 9 Homicidios intencionales al interior de los Centros de Privación de Libertad, año 2020.....	37
Gráfico 10 Hacinamiento y composición de la población penitenciaria por delito.....	38
Gráfico 11 Dinámica de la violencia, delincuencia y organizaciones criminales	39
Gráfico 12 Análisis FODA del Sistema de Rehabilitación Social en el Ecuador	42
Gráfico 13 Seguridad en los Centros de Privación de Libertad, de acuerdo al Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.....	52
Gráfico 14 Planificación de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social	56
Gráfico 15 Objetivos específicos de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social ..	61
Gráfico 16 Modelo de gestión para la gobernanza de la política pública	81
Gráfico 17 Niveles operativo y administrativo de los centros de privación de libertad.....	83
Gráfico 18 Sistema de evaluación y seguimiento en base a marco estratégico ajustado	86

1. Listado de abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAI	Centro de Adolescentes Infractores
COESOP	Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CPL	Centros de Privación de la Libertad
CPPL	Centro de Privación Provisional de Libertad
CRS	Centro de Rehabilitación Social
CRS RSCN	Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte
CRS RSCS	Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Sur
CRS RZ8	Centro de Rehabilitación Social Regional Zona 8
DOTRS	Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social
DPE	Defensoría del Pueblo Ecuador
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
HI	Homicidios Intencionales
ILANUD	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
FGE	Fiscalía General del Estado
MDG	Ministerio de Gobierno.
NNA	Niños, niñas y adolescentes
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MCyP	Ministerio de Cultura y Patrimonio
MDT	Ministerio de Trabajo
MSP	Ministerio de Salud Pública.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organismos No Gubernamentales
PN	Policía Nacional
PPL	Personas Privadas de la Libertad
SD	Secretaría del Deporte
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
SNAI	Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores del Ecuador
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias
SRS	Sistema de Rehabilitación Social
UDI	Unidad de Desarrollo Integral
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

2. Presentación de la Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social

Una de las más grandes pruebas del respeto por la humanidad reside en el modo en que la sociedad trata a quienes han infringido, o han sido acusados de infringir, la legislación penal. La rehabilitación social radica, entonces, en que las personas puedan ejercer sus derechos libremente. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 10, señala que “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. Además, “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la *reforma y la readaptación* social de los penados”.

Cuando las personas son detenidas, mientras esperan un juicio o son sentenciadas a encarcelamiento, son privadas de uno de sus derechos humanos más básicos: el derecho de libertad de movimiento. Las personas detenidas o encarceladas no dejan por ello de ser seres humanos, por más terrible que sea el delito por el que han sido acusadas o sentenciadas. Los tribunales de justicia u otros organismos judiciales que han tratado sus casos ordenaron que fuesen privados de su libertad, pero no de su condición humana.

Efectivamente, las Personas Privadas de Libertad (PPL) constituyen un grupo de atención prioritaria, derecho consagrado en normas de organismos internacionales como Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), las cuales contemplan un conjunto de principios y reglas para que reciban un trato acorde con su condición humana. Así mismo, el Ecuador, ha recogido estas consideraciones tal como lo señala el artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, en el que incluye a las PPL en los grupos de atención prioritaria.

En este sentido, siguiendo lo dispuesto en el artículo 201 de la Constitución de la República del Ecuador que determina “el sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad”, se presenta esta política pública bajo un enfoque integral de protección de derechos.

Para asegurar una gestión humanitaria de los sistemas penitenciarios es preciso que las políticas y la legislación nacionales respeten las diversas normas internacionales adoptadas para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y que el tratamiento dispensado a ellos esté dirigido a garantizar, con carácter prioritario, su reinserción social (UNODC, 2010).

Por otro lado, para que un sistema penitenciario pueda ser manejado de una manera justa y humana, la legislación nacional, las políticas y prácticas deben ser guiadas por los estándares internacionales desarrollados para proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Además, se debe comprender que los Centros de Privación de Libertad (CPL) son instituciones que hacen cumplir las penas impuestas por los tribunales, no son lugares para añadir o imponer más castigo. Sin embargo, la disciplina que se requiere dentro de un CPL debe ser equilibrada con un fuerte sentido de respeto mutuo y seguridad. Los estándares y normas internacionales indican que el proceso

disciplinario debe estar bien definido y explicado en las políticas y directrices institucionales existentes.

En ese escenario la aparición de las nuevas amenazas en el mundo globalizado, sumado al déficit estructural que enfrenta el Sistema de Rehabilitación Social, confronta al espacio tradicional de encierro penitenciario con situaciones que éste no sabe controlar (violencia, corrupción, etc.).

Las personas fuera de la ley han desbordado los esquemas legales anacrónicos creados para definirlos, del mismo modo que los crímenes, algunos de los cuales inclusive son de tan reciente data y complejidad que han tomado por sorpresa a los legisladores por su elusividad y difícil aprehensión para permitir alcanzar definiciones prácticas.

Por otro lado, cuando la gente piensa en el concepto “prisión”, tiende a considerar su aspecto físico: muros, vallas, edificios con puertas cerradas y ventanas con barrotes. En realidad, el aspecto más importante de una prisión es la dimensión humana, ya que las prisiones tienen que ver fundamentalmente con seres humanos. Los dos grupos de personas más importantes de una prisión son los reclusos y el personal que los custodia.

Los servidores y servidoras públicas del sistema penitenciario cumplen una doble responsabilidad social: por un lado, son garantes de los derechos humanos de las PPL, y por otro, son responsables de su seguridad, rehabilitación y reinserción social. Esta labor es una de las más difíciles de la administración pública, ya que los servidores y servidoras del sistema penitenciario trabajan con grupos humanos vulnerables que han sido separados de la sociedad por haber infringido la ley o causado daño a la sociedad y que tienen actitudes y comportamientos de difícil tratamiento.

El rehabilitar a una persona implica en primera instancia el permitirle ejercer libremente sus derechos fundamentales y en condiciones óptimas que garanticen su protección y seguridad. Por otra parte, el Estado pretende la rehabilitación integral del privado de libertad bajo condiciones de angustia, inseguridad, dolor, tristeza, despojo, a través del encierro y del aislamiento total de la vida en sociedad. Donde el número elevado de personas en los centros de rehabilitación social hace imposible que se pueda llevar a cabo un estudio y seguimiento personalizado de cada una de las personas que forman parte de la población carcelaria.

Frente a esta realidad, el Estado ecuatoriano, a través del Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, diseñó la presente *Política Nacional para el Sistema de Rehabilitación Social*, con base en el marco jurídico nacional e internacional, a fin de atender integralmente la problemática multidimensional que enfrenta el Sistema. Para ello, la política se estructura en 6 momentos: el marco normativo, el diagnóstico del Sistema de Rehabilitación Social; el marco programático de la política; la alineación de objetivos, metas, indicadores y presupuestos; como el mecanismo de seguimiento y evaluación.

3. Marco Normativo

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

3.1. Normativa Nacional

3.1.1. Constitución de la República del Ecuador¹

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 3, establece los deberes primordiales del Estado, entre ellos, el garantizar sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

El artículo 11 numeral 3, prescribe que los derechos y garantías establecidos en ella y en los instrumentos internacionales son de directa e inmediata aplicación, de oficio o a petición de parte, por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial.

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

El artículo 85, numeral 1, determina que las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos están orientadas a hacer efectivos el buen vivir y los derechos.

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

El artículo 202, en concordancia con el artículo 674 del Código Orgánico Integral Penal, aprueba la existencia de un organismo técnico delegado a la administración, evaluación de la eficacia de las políticas, y fijación de los estándares de cumplimiento de los fines del sistema de rehabilitación social.

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

3.1.2. Código Orgánico Integral Penal (COIP)²

El artículo 12 del COIP incluye los derechos y garantías de las personas privadas de libertad, los cuales están reconocidos en la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos:

1. Integridad.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de conciencia y religión.

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

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

4. Trabajo, educación, cultura y recreación.
5. Privacidad personal y familiar.
6. Protección de datos de carácter personal.
7. Asociación.
8. Sufragio.
9. Quejas y peticiones.
10. Información.
11. Salud.
12. Alimentación.
13. Relaciones familiares y sociales.
14. Comunicación y visita.
15. Libertad inmediata.
16. Proporcionalidad en la determinación de las sanciones disciplinarias.

Los artículos 672 y 673 del COIP señalan que el Sistema Nacional de Rehabilitación Social es el conjunto de principios, normas, políticas de las instituciones, programas y procesos que se interrelacionan e interactúan de manera integral, para la protección de las personas privadas de libertad.

Establece, además, en los artículos 674 y 675 que un Organismo Técnico garantiza el cumplimiento de los fines del sistema, y que su Directorio se integrará por las o los ministros o sus delegados encargados, de las materias de justicia y derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica y social, cultura, deporte y el Defensor del Pueblo; igualmente que la o el presidente de la República designará a la ministra o ministro de Estado que lo presidirá.

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

Por otro lado, la seguridad interna de los centros de privación de libertad es competencia del cuerpo de seguridad penitenciaria. Mientras que, la seguridad perimetral es competencia de la Policía Nacional, según lo señalado en el artículo 685 de este Código.

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

3.1.3. Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (Coescop)³

La Subsección Tercera de este Código, artículo 264, establece al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, como una entidad complementaria de seguridad, y órgano de ejecución operativa del ministerio rector en materia de justicia, derechos humanos y rehabilitación social.

El artículo 265 ibídem expone que el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria es la entidad especializada responsable de precautelar, mantener, controlar, restablecer el

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

orden y brindar seguridad en el interior de los centros de privación de libertad; y, de la seguridad, custodia, vigilancia, traslado a las diligencias judiciales de las personas privadas de libertad y unidades de aseguramiento transitorio.

Además, debe proteger el lugar, preservar los vestigios y elementos materiales de las infracciones cometidas al interior de los centros de privación de libertad, garantizando la cadena de custodia hasta su entrega a la autoridad competente. Además, garantizará la seguridad del personal técnico y administrativo que labora en los centros de privación de libertad, así como de las personas visitantes.

3.1.4. Código de la Niñez y Adolescencia⁴

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

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

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

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

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

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

⁴ Publicado en Registro Oficial 737 de 03 de enero de 2003.

3.1.5. Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social⁵

El Título I del primer capítulo establece que el órgano gobernante del Sistema Nacional de Rehabilitación Social es el Directorio del Organismo Técnico, el cual es el encargado de la definición de las políticas públicas que rigen el Sistema Nacional, sin carácter administrativo y estará conformado por las máximas autoridades, o sus delegados permanentes, delegados de las materias de: 1. Derechos humanos; 2. Salud pública; 3. Trabajo o Relaciones laborales; 4. Educación; 5. Inclusión económica y social; 6. Cultura; 7. Deporte; y, 8. Defensoría del Pueblo. Este Directorio estará presidido por un delegado del presidente de la República.

El artículo 10 señala como atribuciones del Directorio del Organismo Técnico:

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

El 8 de marzo de 2021, mediante Decreto Ejecutivo 1254, el señor Presidente Constitucional de la República, nombra al Ministro de Gobierno y lo delega para presidir el Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social.

3.2. Normativa internacional

3.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶

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

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

⁵ Aprobado por unanimidad por todos los integrantes del Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social en la sesión ordinaria No. 3 del Directorio, llevada a cabo el jueves 30 de julio de 2020.

⁶ Suscrita el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

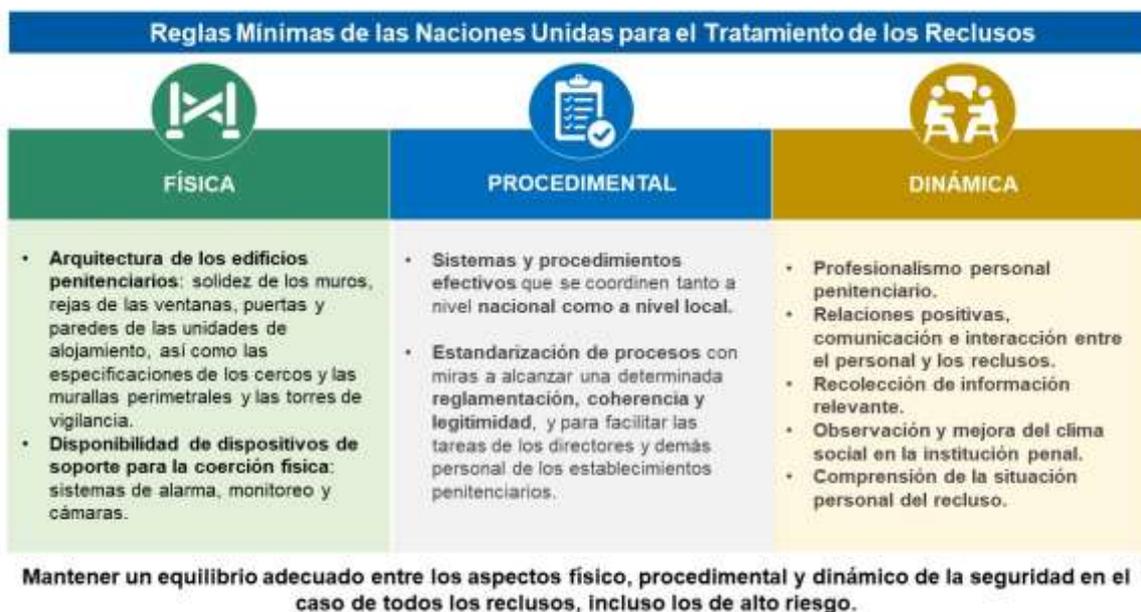
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez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

3.2.2. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Las Reglas Nelson Mandela)⁷

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (RM) constituyen los estándares mínimos universalmente reconocidos para la gestión de los centros penitenciarios y el tratamiento de las personas privadas de libertad, y han tenido un inmenso valor e influencia en el desarrollo de leyes, políticas y prácticas penitenciarias en los Estados Miembros en todo el mundo (UNODC, 2015).

⁷ Adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV), de 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), de 13 de mayo de 1977.

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



Fuente: Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

3.2.3. Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)⁸

Objetivos fundamentales

1.1 Las presentes Reglas mínimas contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión.

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

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

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

1.5 Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de

⁸ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente.

3.2.4. 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)⁹

Las setenta Reglas regulan todos los aspectos relativos a la gestión penitenciaria y a la ejecución de medidas no privativas de libertad, incorporando disposiciones específicas para mujeres extranjeras, mujeres embarazadas y madres, minorías raciales y étnicas, adolescentes, etc.

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

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

3.2.5. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)¹⁰

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

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

3.2.6. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)¹¹

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

⁹ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 65/229, de 16 de marzo de 2011.

¹⁰ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

¹¹ Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

3.2.7. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹²

Disposiciones generales

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

Vigilancia de personas bajo custodia o detenidas

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

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

3.2.8. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹³

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

Mientras que en su artículo 2 señala que:

1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.
2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.

¹² Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

¹³ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

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

3.2.9. Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura¹⁴

En el artículo 1, se declara el objetivo del Protocolo, a saber, establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

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

Además, el artículo 3 exige a cada Estado Parte que establezca, designe o mantenga, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

3.2.10. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio¹⁵

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

En el artículo 2, establece que, por genocidio se entiende que, cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

3.2.11. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹⁶

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

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

¹⁴ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 57/199 de 9 enero de 2003.

¹⁵ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948.

¹⁶ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Con lo expuesto en esta sección sobre la normativa internacional y nacional se debe resaltar que una persona rehabilitada no es la que aprende a sobrevivir en una prisión, sino quien logra vivir bien en el mundo exterior después de obtener su libertad. Si un país implementa lo que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos describe como “reforma y readaptación social” de los reclusos, necesita proporcionar a las PPL recursos necesarios para vivir bien fuera de la prisión. Esto quiere decir que se deben generar espacios para el desarrollo de aptitudes y capacidades para ejercer un trabajo o una profesión. Además, se debe adoptar medidas que los ayuden a encontrar dónde residir después de ser puestos en libertad y a crear cierta forma de estructura social que los ayude a ser aceptados nuevamente en la sociedad (Coyle, 2009).

En este sentido, los CPL, a pesar de que juegan un rol esencial en la sociedad, rara vez, un Estado da la prioridad para contar con centros justos, humanos y efectivos. Esto porque los gobiernos tienen otras prioridades de financiamiento tales como vivienda, transporte, infraestructura, educación, salud, seguridad, etc.

Además, la percepción pública de las PPL es generalmente negativa y casi nunca hay mucho apoyo público para invertir más fondos públicos en los CPL. Los administradores penitenciarios frecuentemente tienen que enfrentarse con una visión pública estrecha de las metas del encarcelamiento. La mayoría de las personas prefiere antes ver a las personas privadas de libertad castigadas que rehabilitadas (UNODC, 2010).

A esto se debe agregar que los CPL deben ser únicamente utilizados como último recurso para contener personas condenadas y acusadas de un delito a la espera de juicio o resolución de su caso. En ambas instancias, las alternativas de encarcelamiento deben ser utilizadas cuando sean apropiadas. El Principio 5 de los Principios básicos para el Tratamiento de los reclusos afirma que, con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todas las personas privadas de libertad deberán mantener todos sus derechos humanos y las libertades fundamentales (UNODC, 2010).

3.2.12. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas¹⁷

Disposición general

A los efectos del presente documento, se entiende por “privación de libertad”:

“Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino

¹⁷ Adoptados por la Comisión durante el 131° período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas”.

Dada la amplitud del anterior concepto, los siguientes principios y buenas prácticas se podrán invocar y aplicar, según cada caso, dependiendo de si se trata de personas privadas de libertad por motivos relacionados con la comisión de delitos o infracciones a la ley, o por razones humanitarias y de protección.

4. Diagnóstico del Sistema de Rehabilitación Social

4.1. Panorama general de los sistemas de rehabilitación social a nivel internacional

De acuerdo, al *Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente* (ILANUD, 2012), la situación penitenciaria en los países de América Latina y el Caribe es muy grave. Existe alta violencia, numerosas muertes y delitos que ocurren al interior de los presidios, muchos de ellos cometidos en su interior, pero con efectos fuera de ellos, y gravísimas violaciones a derechos humanos tanto de las personas privadas de libertad como de las personas funcionarias. La situación ha venido deteriorándose durante las tres últimas décadas (1980-2010), y ha escapado del control de los países a partir de la década de los noventa en la mayoría de los casos.

A este respecto, todo sistema penitenciario requiere, para funcionar adecuadamente, de:

- Espacio físico (terreno e instalaciones edilicias adecuadas); y
- Personal penitenciario (adecuadamente seleccionado, capacitado y con estabilidad en su función).

En efecto, si falta espacio, hay sobrepoblación y hacinamiento; y si falta personal, hay anarquía y vacío de autoridad, que es llenado por los liderazgos emergentes y el surgimiento de grupos de autodefensa o pandillas (ILANUD, 2012).

Sobre este particular, es importante mencionar que la región casi duplica la tasa de encarcelamiento de la media mundial de privados de libertad. En América Latina y el Caribe (ALC) hay 262 reclusos por cada 100.000 habitantes, mientras que en África y Asia esta cifra es de 97, en Europa, de 187; en Oceanía, de 157, y la media mundial es de 145. El promedio de sobrepoblación en las cárceles de ALC es del 64%.

Además, ALC tiene 1.5 millones de PPL viviendo en prisiones con complejas condiciones de salubridad, alto hacinamiento y falta de protocolos y programas de atención y rehabilitación. En la última década, la tasa ha aumentado 28%, especialmente entre grupos poblacionales vulnerables. La tasa de encarcelamiento de mujeres incrementó 52%. Y, en promedio, 60% de PPL son jóvenes menores de 35 años (Villamar, Cedeño, Restrepo, 2020).

Algunas de las causas de esta sobrepoblación en las cárceles de ALC son: alta punitividad de sistemas penales, excesiva aplicación de prisión preventiva (ya que el promedio de

ALC es 47% y en algunos países alcanza hasta un 70%), y las condiciones precarias en las que se encuentran algunas de las infraestructuras penitenciarias (Villamar, Cedeño, Restrepo, 2020).

También, el endurecimiento del sistema penal hace que la capacidad instalada del sistema penitenciario no sea suficiente para responder al aumento de la población reclusa, el efecto más visible que se genera es la perpetuación del hacinamiento¹⁸.

En este aspecto, el Banco Internacional de Desarrollo mencionaba que ALC registraría un millón y medio de privados de libertad y una tasa de encarcelamiento que se ha duplicado desde el año 2000, es decir, aumentó un 120% frente al 24% en el resto del mundo.

Las grandes aglomeraciones de presos, unidas a la precariedad y a la falta de recursos dentro de los centros penitenciarios afectan directamente a la salud de los internos. Desde el año 2000, mientras a nivel global la población encarcelada ha crecido un 24% de media, en América Latina ha crecido 121%; 67% en los países de América Central, y 175% en América del Sur (BID).

El hacinamiento genera mercados ilegales internos, los cuales son considerados como el mecanismo que asume la satisfacción de las necesidades básicas, lo que trae consigo formas de poder y dominación que generan violencia carcelaria. El acceso a lugares para dormir, desde una celda, pasando por los pasillos de los pabellones, los baños, e incluso las canchas de fútbol, depende del pago de una tarifa a las organizaciones internas de poder (Libardo y León, 2020).

Según el BID (2019) en ALC, en cada celda viven en promedio 45% más personas de las que debería haber, lo que deriva en que sólo un 42% de los internos puedan dormir en una cama. Además, el 20% de los presos no tiene acceso a agua potable suficiente, y al 30% de los presos no se les da atención en salud (BID, 2019).

Asimismo, esta institución señala que los delitos más frecuentes – en América Latina– por los que se dispone encarcelamiento son: robo (34%), homicidio (24%), delitos contra la salud (incluye delitos relacionados a drogas) (15%); y, delitos sexuales (11%). Este escenario muestra la alta incidencia de los delitos patrimoniales como un factor extendido en la región, e igualmente de los delitos contra la vida: homicidios (BID, 2019).

Además, indica que el 32% de las personas privadas de libertad en América ya había estado anteriormente en un establecimiento penitenciario, igualmente se muestra que muchos recibieron una primera condena a los 22 años; y, que muchos no culminaron la educación básica. También informa que es una población con problemas de consumo de drogas, encontrándose que el 35% de los internos consumió drogas o alcohol en las seis horas antes previas a cometer un delito. En el caso de los jóvenes internos, se muestra una mayor prevalencia de consumo, ya que el 70% de ellos afirma haber consumido sustancias ilícitas, frente a un 53% de los mayores. Estos mismos jóvenes presentan

¹⁸ Para finales del 2019, a excepción de México, todos los países latinoamericanos presentaron sobrepoblación penitenciaria. Los casos de Bolivia, Guatemala, Perú y El Salvador son especialmente problemáticos, pues la población penitenciaria, cuando menos, duplica la capacidad de los establecimientos de reclusión. La sobrepoblación penitenciaria presenta índices elevados en la región, salvo en el caso de Chile, donde apenas se supera la capacidad de las cárceles para albergar personas (Libardo y León, 2020).

relaciones con pares o familiares inmersos en delincuencia o crecieron en barrios con mayor presencia de bandas delictivas (BID, 2019).

En cuanto a la situación de las mujeres en las cárceles, el BID indica que la mayoría se encuentra por delitos relacionados a drogas (alrededor de la tercera parte). También se muestra que presentan menor reingreso a las cárceles (19%) en comparación a los hombres (33%), y a la vez se muestra que muchas de ellas tienen parejas sentimentales vinculadas a la delincuencia; ya que el 39% de las mujeres privadas de libertad tienen a su pareja sentimental también en un establecimiento delictivo penitenciario (BID, 2019).

Todas estas problemáticas han causado que los prisioneros canalicen su descontento en diferentes formas de resistencia, como las huelgas de hambre y los motines, así como movilizaciones jurídicas de las personas presas (Libardo y León, 2020).

En síntesis, el Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), indica que los principales problemas de los sistemas penitenciarios en las Américas son:

- El hacinamiento y la sobrepoblación¹⁹.
- Las deficientes condiciones de reclusión, tanto físicas, como relativas a la falta de provisión de servicios básicos.
- Los altos índices de violencia carcelaria y la falta de control efectivo de las autoridades.
- El empleo de la tortura con fines de investigación criminal.
- El uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad en los centros penales.
- El uso excesivo de la detención preventiva, lo cual repercute directamente en la sobrepoblación carcelaria
- La ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables.
- La falta de programas laborales y educativos, y la ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas; y,
- La corrupción y falta de transparencia en la gestión penitenciaria.

El informe muestra que existe una situación muy crítica en los sistemas penitenciarios de las Américas. Estos están caracterizados por incumplir de manera consistente con los estándares internacionales para el tratamiento de las y los reclusos, afectándose así de manera continua los derechos de las personas privadas de libertad. Se menciona en el Informe que esta situación es consecuencia de décadas de desatención al problema de las cárceles en las Américas, y se llama a la necesidad de plantear políticas públicas que atiendan a este problema.

4.2. Violencia, delincuencia organizada y sistemas penitenciarios

En general, la función rehabilitadora de la cárcel en países de todo el mundo no ha tenido tanto éxito como debería. De hecho, en muchos países, los infractores en la cárcel aprenden más sobre cómo cometer delitos que otra cosa. A menudo cuando son liberados,

¹⁹ "La cantidad de seres humanos que ocupan o habitan un lugar determinado, y que esa cantidad de habitantes es superior a la capacidad del espacio que puede contener dicho lugar o infraestructura, este concepto debe ser visto de acuerdo a los parámetros de comodidad, seguridad e higiene que estos deben ofrecer." (Yirda, 2021)

no tienen más habilidades de las que tenían cuando fueron encarcelados y por lo tanto con frecuencia, suelen reincidir conduciéndolos a un ciclo de liberación y encarcelamiento, que no hace nada para reducir el hacinamiento en las prisiones o para construir comunidades más seguras (UNODC, 2010).

La prisión, se ha constituido en un importante eje articulador de respuestas criminales, tanto en contra de los individuos encerrados en ella, como en contra del Estado. Ello, sumado a otros elementos perturbadores, hace que el crimen encuentre en la prisión un espacio ideal para esconderse y florecer porque ya en su interior, éste no es objeto de mayores persecuciones.

Asistimos a un fenómeno en el cual surgen, se consolidan y también fenecen, organizaciones carcelarias; que pueden ser nativas (cuando nacen dentro de la prisión) o externas (cuando son extensiones de grupos criminales ya existentes en la sociedad). En ambos casos, las organizaciones proveen protección a sus miembros y castigo a sus rivales. Imponen ciertos códigos de conducta que los identifica, garantizan el flujo de mercancías ilícitas y cobran “*impuestos*” dentro de los presidios. Todo esto ante la ausencia de un sistema de rehabilitación social y por la acción colusoria de agentes del Estado (celadores, funcionarios, etc.) que participan de los mercados ilícitos, dentro y fuera de las cárceles. En ese ecosistema de corrupción y criminalidad las pandillas imponen su orden político y social.

Desde otra perspectiva, permeada como se encuentra la prisión por redes de corrupción, se ha convertido en un lugar sin vigilancia efectiva, desde el cual se pueden seguir organizando los hechos de violencia en contra de la sociedad sin que nadie pueda parar a los capos y jefes de banda que gozan del perfecto lugar encubierto para diseñar estrategias y manejarlas desde el interior, y lo que es más temible, desde el corazón mismo de uno de los grandes conglomerados humanos en los cuales también el Estado “garantiza seguridad”.

En el plano administrativo, en el cual corrientemente se producen las respuestas a nuevos delitos, lo común es volver a la privación de la libertad a los individuos de estas organizaciones, teóricamente para su rehabilitación. Pero la realidad es distinta, con ello se establece un problema de seguridad para este tipo de personas puesto que esos centros penitenciarios suelen reunir, como es evidente, a los individuos más peligrosos de la prisión y, por otra parte, permite la eventual aparición de nuevos vínculos entre personas violentas con lo que solo produce el afianzamiento de bandas que operarán tanto en la prisión como en la sociedad (AFAP, 2013).

Una vez dentro del recinto carcelario, los pandilleros y delincuentes se reorganizan y pugnan por controlarlo. Un componente clave –señala Lessing– es la extensión con que estas agrupaciones pueden distribuir beneficios (tales como asignación de celdas, trabajos y contrabando) y castigos entre los internos. En consecuencia, la política punitiva de “mano dura” –tan aclamada por ciertas élites– se vuelve contraproducente al interior de las cárceles. Con el tiempo esas pandillas se tornan resistentes y logran consolidarse.

Es precisamente esta capacidad de proyectar poder lo que transforma a las organizaciones carcelarias en una amenaza a la seguridad del Estado. En un trabajo más reciente, Lessign (2017), aborda este problema y demuestra empíricamente que las respuestas estatales comunes al crimen, como arrestos masivos y sentencias más severas, pueden aumentar la

influencia de las organizaciones y/o pandillas carcelarias en las calles. Cuanto mayor sea la probabilidad de encarcelar a los miembros de las pandillas que operan en las calles, mayores serán los incentivos para que establezcan y mantengan “buenas relaciones” con los líderes de las pandillas carcelarias. Ya que si llegaran a prisión tendrían garantizada cierta protección y socorro. En definitiva, el poder punitivo del Estado tiene efectos indeseados cuando se trata de enfrentar a grupos criminales organizados.

Existe una larga lista de hechos violentos relacionados con la grave crisis de infraestructura y hacinamiento en sistemas penitenciarios de algunos países de América Latina. A este respecto, a continuación, se presenta el escenario del sistema de rehabilitación social en el Ecuador. Aún existen datos incompletos sobre muertes y lesiones en los sistemas penitenciarios de la región, pero se puede considerar el significativo caso de Venezuela, donde 3.664 internos murieron violentamente y 11.401 más fueron heridos entre 1999 y 2008; en Brasil, se producen alrededor de 1.000 muertes de internos al año; en Argentina, el 57% de la población penitenciaria reporta haber sufrido diferentes formas de violencia física y sexual; en Chile mueren alrededor de cuarenta internos anualmente, y en Honduras murieron 756 internos entre 2006 y 2012 (Libardo y León, 2020).

4.3. Escenario situacional del Sistema de Rehabilitación Social en el Ecuador

4.3.1. Breve genealogía de la Rehabilitación Social en el país

Tabla 1 Histórico de la rectoría en materia de Rehabilitación Social

Fecha	Institución competente
1959	La competencia de cárceles se encontraba en los Patronatos de Cárceles y Trabajos Reglamentarios. Estas instituciones trabajaban en complemento con el Instituto de Criminología de la Universidad Central del Ecuador.
1964	Se fundaron los “Patronatos de Cárceles Penitenciarias y Colonias Agrícolas de la República”, instituciones encargadas de la administración penitenciaria, a cargo de los Municipios, con régimen de trabajos en la obra pública.
1970	Mediante Decreto 10-23 se creó la Dirección Nacional de Prisiones, institución dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Cárceles
1982	Se expidió la Ley No. 95, Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, que modifica el nombre Dirección Nacional de Prisiones por el de Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Se creó el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, un organismo colegiado presidido por la Ministra Fiscal de la Nación, encargado de determinar las políticas penitenciarias. Desde este año se cambió el nombre de las cárceles y prisiones por Centros de Rehabilitación Social (CRS).
2007	Se creó el Ministerio de Derechos Humanos y Cultos a través del decreto 748 del 14 de noviembre de 2007. Entre sus objetivos (art. 3) está el “ <i>coordinar, ejecutar y monitorear los programas y proyectos de las diversidades entidades del sistema de rehabilitación social</i> ”.
2018	A través del Decreto Ejecutivo Nro. 560 del 14 de noviembre de 2018 se creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a

Fecha	Institución competente
	Adolescentes Infractores.

Fuente: Varios documentos oficiales

4.3.2. Caracterización de la población privada de libertad

Ecuador, a mayo de 2021, cuenta con 38,999 personas privadas de la libertad, de los cuales el 93,45% son de sexo masculino y el 6,55% son de sexo femenino (revisar Tabla 2).

Tabla 2 Desagregación de las personas privadas de libertad, por género

Total PPL	Hombres	Porcentaje Hombres	Mujeres	Porcentaje Mujeres
38.999	36.446	93,45%	2.553	6,55%

Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad
Fecha de corte: 05 de mayo de 2021

Del total de personas privadas de la libertad, a mayo de 2021, el 58,32% cuenta con una sentencia, el 38,85% están procesados de manera judicial, el 1,18% son contraventores y el 1,65% tienen apremio (revisar Tabla 3).

Tabla 3 Desagregación de las personas privadas de libertad, por estado procesal

Estado procesal	Total PPL	Porcentaje
Sentenciados	22.698	58,32%
Procesados	15.119	38,85%
Contraventores	459	1,18%
Apremio	641	1,65%
Total	38.917	100

Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad
Fecha de corte: 05 de mayo de 2021

En lo que respecta al escenario del sistema de rehabilitación social en el Ecuador, a mayo de 2021, se registra un 29,57% de hacinamiento en los Centros de Privación de la Libertad a nivel nacional (revisar Tabla 4).

Tabla 4 Porcentaje de hacinamiento²⁰

Total PPL	Capacidad instalada	Porcentaje de hacinamiento Nacional
38.999	30.099	29,57%

Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad
Fecha de corte: 05 de mayo de 2021

²⁰ Nota: Existen 182 plazas no utilizables por motivos de seguridad e instalaciones no adecuadas

Para el Ecuador, la población adolescente en conflicto con la ley penal es uno de sus grandes retos; se observa que, al igual que los privados de la libertad en los Centros de Rehabilitación Social, el sexo masculino es superior al de sexo femenino. A mayo de 2021, los adolescentes infractores son un total de 362, de ellos el 343 son hombres y 19 mujeres. En este caso no existe hacinamiento (revisar Tabla 5).

Tabla 5 Desagregación de adolescentes infractores, por género y tipo de medida

Centros de Adolescentes Infractores CAI*				Unidad Zonal de Desarrollo Integral UZDI**
	Internamiento preventivo, institucional o semiabierto	Internamiento de fin de semana	Total CAI (suma de modalidades de internamiento)	
Hombres	331	5	336	307
Mujeres	18	2	20	33
Total Adolescentes Infractores	349	7	356	340
Capacidad instalada	609		609	No se registra hacinamiento

*Fuente: Registros Administrativos CAIS – Dirección Técnica de Medidas Privativas y Atención para Adolescentes Infractores

*Fecha de corte: 02 de mayo del 2021

**Fuente: Registros Administrativos UZDI – Dirección Técnica de Medidas No Privativas y Prevención para Adolescentes Infractores²¹

Es importante señalar que, a mayo de 2021, de las personas privadas de la libertad, el 90,43% han sido sentenciadas bajo la normativa del Código Orgánico Integral Penal y el 9,57% por otro tipo de normativa (revisar Tabla 6).

Tabla 6 Desagregación de personas privadas de libertad, por normativa aplicada para su sanción²²

Normativa	Hombre	Mujer	Total PPL	%
Código Orgánico Integral Penal	32.190	2.436	34.626	90,43%
Código Penal y otras normativas antes del COIP	3.553	111	3.664	9,57%
Total	35,743	2,547	38,290	100%

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

²¹ Nota: La fase del seguimiento al post-cumplimiento de las medidas es donde se planifican las actividades para acompañar al adolescente y su familia (Modelo para la Gestión y Aplicación de Medidas Socioeducativas No Privativas de la Libertad para Adolescentes Infractores, 2014). Actualmente se encuentran 70 adolescentes en seguimiento al post-cumplimiento.

**Fecha de corte: 03 de mayo del 2021

²² Nota: Los siguientes CPL presentan diferencias entre la información numérica y la nómina de PPL: CRS Masculino - Machala, CRS Masculino – Guayaquil, CRS Mixto – Santo Domingo; estos CPL se encuentran en validación.

Dentro de los delitos más recurrentes por los que han sido privadas de su libertad las personas son, en primer lugar, los delitos relacionados con drogas (27,48%), seguido por los delitos contra la propiedad (26,27%); mientras que los delitos contra la integridad sexual y reproductiva, se ubican en tercer lugar (16,44%), del total de delitos (revisar Tabla 7).

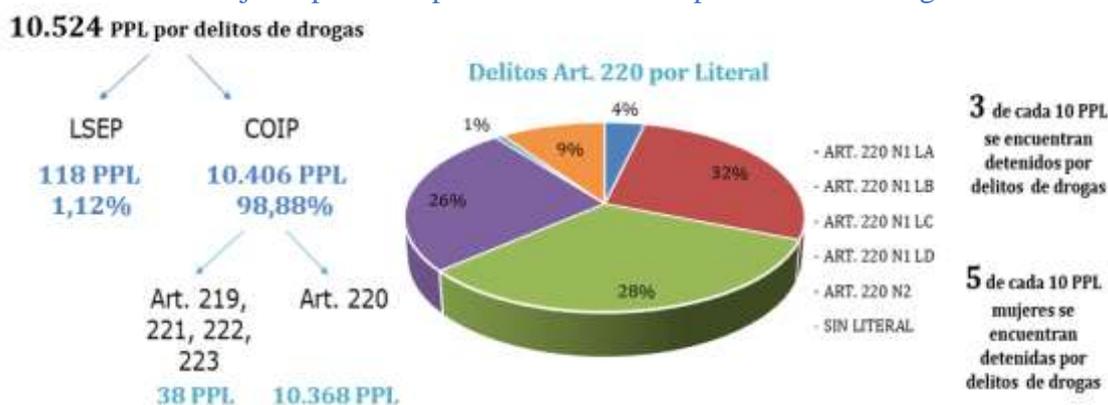
Tabla 7 Desagregación de personas privadas de libertad, por grupo de infracción²³

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

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

En el Ecuador, a febrero de 2021, existe un total de 10.487 personas privadas de la libertad por delitos de drogas, por lo que, tres de cada 10 personas privadas de la libertad se encuentran detenidos por este delito; y cinco de cada 10 mujeres son privadas de su libertad a causa de ello. Se debe considerar que en su mayoría las personas que cometieron estas infracciones violaron el artículo 220 del Código Orgánico Integral Penal (revisar Gráfico No. 2)

Gráfico 2 Porcentaje de personas privadas de libertad por delitos de drogas²⁴



²³ Nota: Los siguientes CPL presentan diferencias entre la información numérica y la nómina de PPL: CRS Masculino - Machala, CRS Masculino - Guayaquil, CRS Mixto - Santo Domingo; estos CPL se encuentran en validación.

²⁴ Nota: Los siguientes CPL presentan diferencias entre la información numérica y la nómina de PPL: CRS Masculino - Machala, CRS Masculino - Guayaquil, CRS Mixto - Santo Domingo; estos CPL se encuentran en validación.

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

A febrero de 2021, del total de 37.941 personas privadas de la libertad, 34.551 son de nacionalidad ecuatoriana, 1.922 personas son de nacionalidad colombiana y 1.095 de nacionalidad venezolana (revisar Tabla 8).

Tabla 8 Desagregación de personas privadas de libertad, por país de origen

País de origen	Hombre	Mujer	Total PPL
Ecuador	32.793	2.167	34.960
Colombia	1.557	262	1.819
Venezuela	1.038	89	1.127
Perú	133	5	138
México	57	6	63
Cuba	26	1	27
Otros países	139	17	156
Total PPL	35.743	2.547	38.290

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

A febrero de 2021, del total de la población carcelaria, 16,924 personas privadas de la libertad se encuentran en un rango de edad de entre 18 y 30 años; 11,690 personas privadas de la libertad entre 31 y 40 años de edad y 5,697 personas entre 41 y 50 años de edad (revisar Tabla 9).

Tabla 9 Desagregación de las personas privadas de libertad, por rangos de edad

Rangos de edad	Hombre	Mujer	Total PPL
De 18 años a 30 años	16.051	1.052	17.103
De 31 años a 40 años	10.894	823	11.717
De 41 años a 50 años	5.353	450	5.803
De 51 años a 64 años	2.725	201	2.926
Mayores de 65 años	519	12	531
Sin información	201	9	210
TOTAL PPL	35.743	2547	38.290

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

Al 2020, la composición de la población carcelaria respecto al estado procesal, el 58% de PPL se encuentra con sentencia, mientras que el 42% se encuentra en proceso.

De acuerdo a los años de sentencia el 38% de los PPL tienen entre 1 a 5 años de dictamen, el 13% tienen una sentencia de entre 10 a 15 años y el 17% una pena mayor a 20 años.

Gráfico 3 Desagregación de las personas privadas de libertad, por estado procesal, años de sentencia y porcentaje de cumplimiento de pena



Fuente: Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad y a Adolecentes Infractores (SNAI)
Fecha de corte: 30 de diciembre de 2020 - 10 de febrero de 2021

A febrero de 2021, del total de las PPL el 44% ha cumplido la pena en menos del 40%, el 26% ya ha cumplido una pena entre el 40%, el 60%, el 17% ha cumplido una pena del 60% al 80%, y el 13% ha cumplido una pena mayor al 80% (revisar Gráfico No. 3 y Tabla 10).

Tabla 10 Desagregación de las personas privadas de libertad, por porcentaje de cumplimiento de pena

Rangos de cumplimiento de pena	Hombre	Mujer	Total PPL
Cumplimiento menor del 40% de la pena	8.191	708	8.899
Cumplimiento del 40% al 60% de la pena	4.574	420	4.994
Cumplimiento del 60% al 80% de la pena	3.276	290	3.566
Cumplimiento mayor al 80% de la pena	2.264	172	2.436
Total PPL	18.305	1.590	19.895

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

Tabla 11 Distribución de las personas privadas de libertad con porcentaje de cumplimiento para acceder a beneficio penitenciario o cambio de régimen

Nombre del Centro de Privación de la Libertad	Cumplimiento 60% COIP	Cumplimiento 40% CP	Total PPL
CRS MASCULINO - GUAYAQUIL	1.081	12	1.093
CRS RSCN MIXTO - COTOPAXI	795	681	1.476
CRS RZ8 MASCULINO - GUAYAS	568	918	1.486
CRS RSCS MIXTO - TURI	384	322	706
CRS MASCULINO - ESMERALDAS	248	11	259
CRS FEMENINO - GUAYAQUIL	186	23	209
CRS MIXTO - SANTO DOMINGO	174	69	243
CRS MASCULINO - EL RODEO	184	86	270
CPPL MIXTO - GUAYAQUIL	256	5	261
CRS MASCULINO - IBARRA	149	2	151
CRS MIXTO - QUEVEDO	151	0	151
CRS MIXTO - AMBATO	137	10	147
CRS MIXTO - LOJA	118	13	131
CRS MASCULINO - MACHALA	114	4	118
CRS MIXTO - TULCAN	83	0	83
CRS MIXTO - RIOBAMBA	74	16	90
CRS MASCULINO - SUCUMBIOS	54	26	80
CRS MASCULINO - BAHIA	40	1	41
CPPL MASCULINO - EL INCA	53	0	53
CRS MIXTO - ARCHIDONA	43	16	59
CRS MASCULINO - BABAHOYO	40	1	41
CRS MIXTO - MACAS	28	37	65
CRS MASCULINO - AZOGUES	32	3	35
CRS MASCULINO - JIPIJAPA	20	0	20
CRS MIXTO - GUARANDA	12	12	24
CRS FEMENINO - ESMERALDAS	16	3	19
CRS MIXTO - ALAUSI	9	0	9
CPPL MIXTO - SUCUMBIOS	9	0	9
CRS FEMENINO - ZARUMA	7	0	7
CPPL MIXTO - PORTOVIEJO	8	0	8
CRS FEMENINO - QUITO (Atención Prioritaria)	8	0	8
CPPL RSCS MASCULINO - TURI	7	0	7
CRS FEMENINO - PORTOVIEJO	6	1	7
CRS MASCULINO - CAÑAR	5	3	8
CPPL RSCN MIXTO - COTOPAXI	0	0	0
CPPL MIXTO - AMBATO	2	0	2
CPPL MASCULINO - BAHÍA	1	0	1
CPPL MIXTO - SANTO DOMINGO	1	0	1
CPPL MASCULINO - GUARANDA	1	0	1
Total PPL	5.105	2.275	7.380

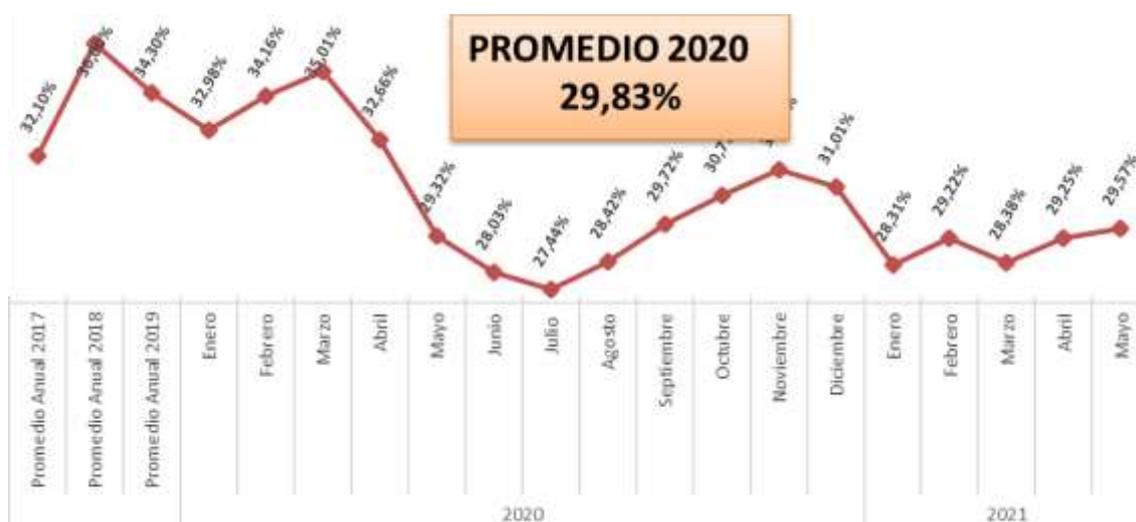
Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

Fecha de corte: 24 de febrero del 2021

4.3.3. Evolución mensual del hacinamiento

Desde el año 2017 al 2021, se puede observar que el promedio del hacinamiento carcelario ha sido variante, teniendo sus picos más altos en el año 2018 con un 36%, seguido por el mes de marzo de 2020 con un 35,01%, y culminando en el mes de noviembre de 2020 con un 31,60% (revisar Gráfico No. 4).

Gráfico 4 Evolución del porcentaje de hacinamiento 2017-2021²⁵



Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

El hacinamiento es el resultado de un cumulo de factores, por ejemplo: la cantidad de población penitenciaria que produce el indicador de delitos contra la propiedad o delitos con drogas, o en ocasiones influyen factores de índole legal como por ejemplo la falta de celeridad en los procesos judiciales, lo cual mantiene a personas sin sentencia en los CPL del país. Además de estos elementos se encuentra el más común, el cual se deriva de la forma de sanción utilizada por la justicia ordinaria, en la que aquella persona que haya cometido un delito o infracción será sancionada mediante la privación de libertad, ésta comprende un determinado tiempo de reclusión, pudiendo ser mermado o aumentado según las atenuantes o agravantes que presente cada caso (Barriga Cabanilla, 2012).

La privación de la libertad, ha sido utilizada con mayor frecuencia por parte de fiscales y jueces como una medida para combatir los altos niveles de violencia y delincuencia, dejando de lado medidas alternativas que pueden ayudar a evitar el hacinamiento dentro de los centros de privación de libertad (Bonilla M. A., 2019); es por esta razón, que el Sistema Penitenciario con fecha de corte 10 de febrero de 2021, mantenía un total de 38.693 personas privadas de la libertad a nivel nacional, teniendo una capacidad real

²⁵ El hacinamiento del mes de mayo corresponde a la semana comprendida entre el 28 de abril al 05 de mayo de 2021.

instalada para 29.897 PPL; es decir, presentando 29,42% de hacinamiento en las cárceles del país (SNAI, 2020).

Vale decir que el hacinamiento en los centros de privación de libertad incrementó sostenidamente desde que entró en vigencia el Código Orgánico integral Penal (COIP) en agosto de 2014, pues, la dependencia excesiva de la pena de prisión y la prisión preventiva; se han establecido como un recurso legal para la justicia y a la vez considerándose primordial para el debido proceso, garantizando la presencia del involucrado ante la justicia, conllevando al sistema penitenciario a tener miles de privados de la libertad sin una sentencia condenatoria. Lo cual, desde un punto de vista diferente en aras de reducir la población carcelaria, debería ser una medida a considerar, adoptando otras alternativas vigentes como la instalación de dispositivos electrónicos de rastreo o la aplicación de medidas cautelares las cuales están debidamente respaldadas y establecidas en el COIP.

En lo que respecta al primer trimestre del 2021, se puede observar que el mes con mayores egresos de personas privadas de libertad, fue en el mes de febrero con un total de 3.615 personas (revisar Tabla 12).

Tabla 12 Egreso mensual de personas privadas de libertad durante el año 2021

Mes	Libertad	Cambio de régimen	Otros motivos (muertes, fugas, etc.)	Total de egresos
Enero	3.237	294	17	3.548
Febrero	3.136	378	101	3.615
Marzo	2.472	390	20	2.882
Abril	3.048	468	21	3.537
Mayo	611	95	12	718
Total	14.045	1.884	179	16.108

Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad²⁶
Fecha de corte: 05 de mayo de 2021

4.3.4. Infraestructura y población penitenciaria

A febrero de 2021, existe un total de 38.693 personas privadas de la libertad, considerando que el país cuenta con una capacidad instalada de 29.897 PPL, por lo cual existe un hacinamiento de 8.796 PPL, que significa el 29,42% (revisar Gráfico No. 5).

²⁶ Nota: A partir de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria el 16 de marzo de 2020, se han producido 38 fallecidos por COVID 2019 en los Centros de Privación de Libertad, información proporcionada por la Dirección de Régimen Cerrado – Eje de Salud, con fecha 12 de marzo de 2021.

Gráfico 5 Infraestructura y población penitenciaria



Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

4.3.5. Evolución de la población penitenciaria 2008 – 2021

Desde el 2008 a la actualidad, los índices de población penitenciaria han incrementado, en este sentido, se puede apreciar, que en trece años la cifra casi se ha triplicado (revisar Gráfico No. 6).

De esta manera, el sistema presenta una asimetría entre la demanda del servicio de rehabilitación y la capacidad instalada en los distintos centros a nivel nacional.

Gráfico 6 Evolución de la población penitenciaria 2008-2021

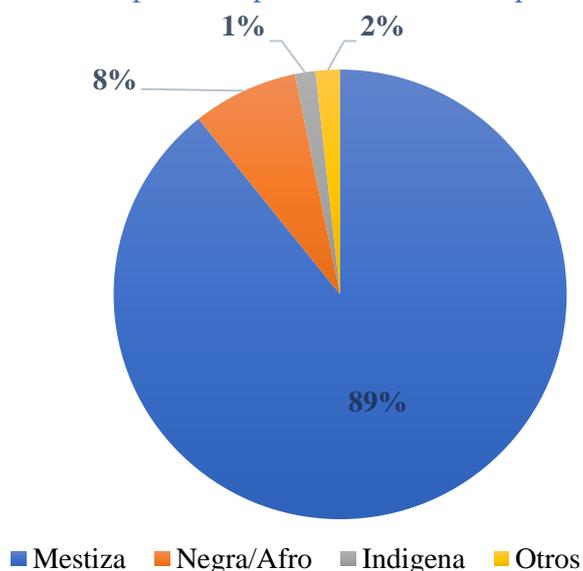


Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad
Fecha de corte: 05 de mayo de 2021

4.3.6. Caracterización de la población penitenciaria 2020

En lo que refiere al índice penitenciario por etnia con corte 2020, se evidencia una población en su mayoría mestiza con el 89%, seguida de afros con un 8%, un 1% de población indígena y el 2% de otro tipo de etnia (revisar Gráfico No. 7)

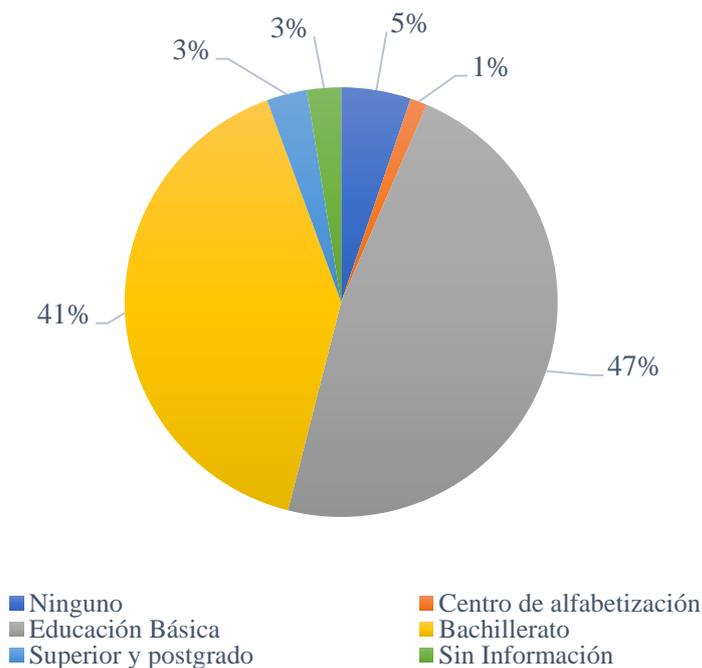
Gráfico 7 Desagregación de las personas privadas de libertad por etnia



Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

En cuanto a la formación académica de las personas privadas de la libertad con corte al año 2020, se evidencia que el 47% tiene educación primaria, el 41% cursó el bachillerato, y el 3% tiene educación superior (revisar Gráfico No. 8).

Gráfico 8 Población penitenciaria por instrucción académica, año 2020



Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

Los PPL atendidos por el Ministerio de Educación corresponden a aquellos que no tienen instrucción, tienen alfabetización y Educación Básica, lo cual equivale al 53% de la población carcelaria; de este universo, a mayo de 2021, el eje de educación atiende a 6.924 PPL.

4.3.7. Caracterización educativa de la población privada de la libertad

A continuación, se desagregan los servicios educativos a las PPL por género, centro de privación de la libertad y edad.

Tabla 13 Estudiantes PPL por servicio educativo

Tipo de servicio	Mujeres	Hombres	Total
Alfabetización	43	323	366
Post – alfabetización	261	1.971	2.232
Básica Superior	412	2.210	2.622
Bachillerato	159	1.545	1.704
Total	875	6.049	6.924

Fuente: Ministerio de Educación

Tabla 14 Estudiantes PPL matriculados en el año lectivo 2020-2021

Centro de Privación de Libertad (CPL)	Estudiantes por CPL
CPL CARCHI N° 1	177
CPL ESMERALDAS N° 1	399
CPL ESMERALDAS N° 2	75
CPL IMBABURA N° 1	81
CPL SUCUMBÍOS N° 1	306
Total ZONA 1	1.038
CPL NAPO N° 1	54
Total ZONA 2	54
CPL CHIMBORAZO N° 1 y N° 3 (femenino)	102
CPL CHIMBORAZO N° 2	32
CPL COTOPAXI N° 1	2.130
CPL TUNGURAHUA N° 1	167
Total ZONA 3	2.431
CPL FEMENINO MANABÍ N° 1	45
CPL MANABÍ N° 2	57
CPL MANABÍ N° 3	6
CPL MANABÍ N° 4	343
CPL SANTO DOMINGO N° 1 y N° 2 (masculino y femenino)	67
Total ZONA 4	518
CPL BOLIVAR N° 1	30
CPL LOS RIOS N° 2	146
CPPL MASCULINO LOS RIOS N° 1	38
Total ZONA 5	214

Centro de Privación de Libertad (CPL)	Estudiantes por CPL
CPL CAÑAR N° 2	25
CPL MORONA SANTIAGO N° 1	38
CRS MASCULINO CAÑAR N° 1	40
CPL AZUAY Nro 1	352
Total ZONA 6	455
CPL EL ORO N° 1	65
CPL EL ORO N° 2	12
CPL LOJA N° 1	85
Total ZONA 7	162
CPL GUAYAS N° 2	155
CPL VARONES GUAYAS N° 1	668
CRS MASCULINO GUAYAS N° 4	1.096
Total ZONA 8	1.919
CPL PICHINCHA Nro 3	27
CPPL MASCULINO PICHINCHA N° 1	106
Total ZONA 9	133
Total	6.924

Fuente: Ministerio de Educación

Tabla 15 Desagregación de los estudiantes PPL matriculados en el año lectivo 2020-2021, por grupo de edad

Estudiantes de 18 a 30 años			
Niveles educativos	Hombres	Mujeres	Total
Alfabetización	11	112	123
Bachillerato General Unificado en Ciencias	77	606	683
Básica Superior	185	787	972
Post - alfabetización	88	591	679
Total	361	2.096	2.457
Estudiantes de 31 a 40 años			
Niveles educativos	Hombres	Mujeres	Total
Alfabetización	12	104	116
Bachillerato General Unificado en Ciencias	53	512	565
Básica Superior	140	802	942
Post - alfabetización	86	653	739
Total	291	2.071	2.362
Estudiantes de 41 a 50 años			
Niveles educativos	Hombres	Mujeres	Total
Alfabetización	13	61	74
Bachillerato General Unificado en Ciencias	24	273	297
Básica Superior	64	408	472
Post - alfabetización	54	412	466

Total	155	1.154	1.309
Estudiantes de 51 a 64 años			
Niveles educativos	Hombres	Mujeres	Total
Alfabetización	7	37	44
Bachillerato General Unificado en Ciencias	5	136	141
Básica Superior	21	185	206
Post - alfabetización	31	254	285
Total	64	612	676
Estudiantes de 65 o más años			
Niveles educativos	Hombres	Mujeres	Total
Alfabetización		9	9
Bachillerato General Unificado en Ciencias		12	12
Básica Superior	1	24	25
Post - alfabetización	2	57	59
Total	3	102	105

Fuente: Ministerio de Educación

4.4. Situación de violencia y criminalidad en el Sistema de Rehabilitación Social

4.4.1. Violencia en los Centros de Privación de la Libertad

Los conflictos y eventos violentos dentro del Sistema de Rehabilitación Social han aumentado en los últimos años; en 2019 se presentaron 32 homicidios intencionales, mientras que, en el 2020, aumentaron a 51 muertes violentas.

Los conflictos e intereses antagónicos por captar las rentas ilegales, provenientes de las diferentes economías criminales que se manejan al interior como en el exterior de los centros de privación de la libertad, podrían ser el principal dinamizador de los homicidios intencionales (DNAI, 2021).

Esta tendencia al incremento de los homicidios intencionales, principalmente ligada a la violencia criminal, se originaría entonces en un conflicto por la hegemonía de poder por parte de distintos grupos de delincuencia organizada.²⁷ No se descartaría que detrás de las organizaciones locales (autodenominadas *Los Choneros*, *Nueva Generación*, *Los Lagartos*, entre otras) una potencial influencia de grupos de delincuencia organizada transnacional.

En tal razón, analizando los homicidios intencionales en los centros de rehabilitación social a nivel nacional, se presentó un incremento de homicidios intencionales en un 40.63%, en comparación con el año 2019; es decir, en el año 2020 se han registrado 19 eventos más que el año anterior.

²⁷ La violencia criminal “comprende los ataques motivados por el afán de lucro económico, tales como los llevados a cabo con la finalidad de trastornar las actividades económicas, negar el acceso a servicios esenciales o crear división económica y fragmentación” (OPS-OMS, 2003).

Gráfico 9 Homicidios intencionales al interior de los Centros de Privación de Libertad, año 2020



Fuente: Base de datos DINASED

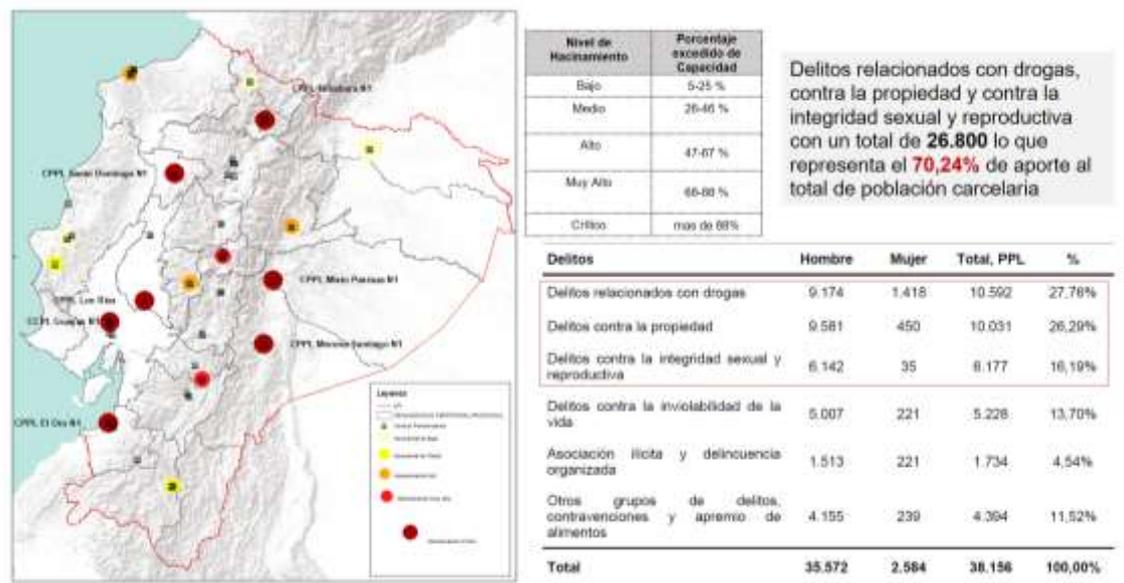
De las 51 muertes violentas ocurridas al interior de los Centros de Privación de la Libertad en 2020, 56% se encontrarían motivadas por violencia criminal, mientras que 17% fueron causadas por el empleo de armas de fuego.

En lo que respecta a su ubicación, 41% de los homicidios intencionales se registraron al interior de los Centros de Privación de Libertad del DMG – Zona 8 (cantones Guayaquil, Durán y Samborondón); 23% en Cotopaxi, y 13% en Esmeraldas (DAID, 2021).

En el 2021, solo en el primer trimestre, se registraron 84 homicidios intencionales, los cuales guardarían relación con la creciente disputa y escalada de violencia entre organizaciones delictivas rivales. Los asesinatos, muestras de crueldad entre PPL y también de respaldo a determinadas organizaciones delictivas -dentro y fuera de los centros de privación de la libertad- se dan en un nuevo contexto provocado por la pandemia y sus impactos en la convivencia al interior de los CPL.

Amerita precisar que, el grupo de PPL inmersos con delitos relacionados al tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, ha bordeado el 27% de la población penitenciaria total a nivel nacional en el último año. De esta manera, se puede inferir el impacto de la economía criminal del narcotráfico, no solo en la composición de la población privada de la libertad, sino también en las externalidades asociadas a los eventos violentos motivados por la pugna del poder y de territorio entre organizaciones.

Gráfico 10 Hacinamiento y composición de la población penitenciaria por tipo de delito



Del gráfico No 10 se infiere que el 70,24% de la población carcelaria ha cometido delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas en un 27,76%, delitos contra la propiedad 26,29% y delitos contra la integridad sexual y reproductiva 16,19%; además se referencia y resalta la ubicación de los centros de privación de libertad con un nivel de hacinamiento crítico (color rojo).

4.4.2. Delincuencia organizada y violencia en los Centros de Privación de la Libertad

Históricamente, los Centros de Privación de la Libertad han funcionado como centros de mando y organización para el cometimiento de acciones delictivas dentro y fuera de la misma, por parte del crimen organizado. Prueba de ello, la simultaneidad de hechos violentos ocurridos a nivel nacional, que darían cuenta de una planificación y predeterminación para el cumplimiento de un mismo fin organizacional: controlar los territorios, controlar las economías ilegales, ajuste de cuentas y/o venganzas.

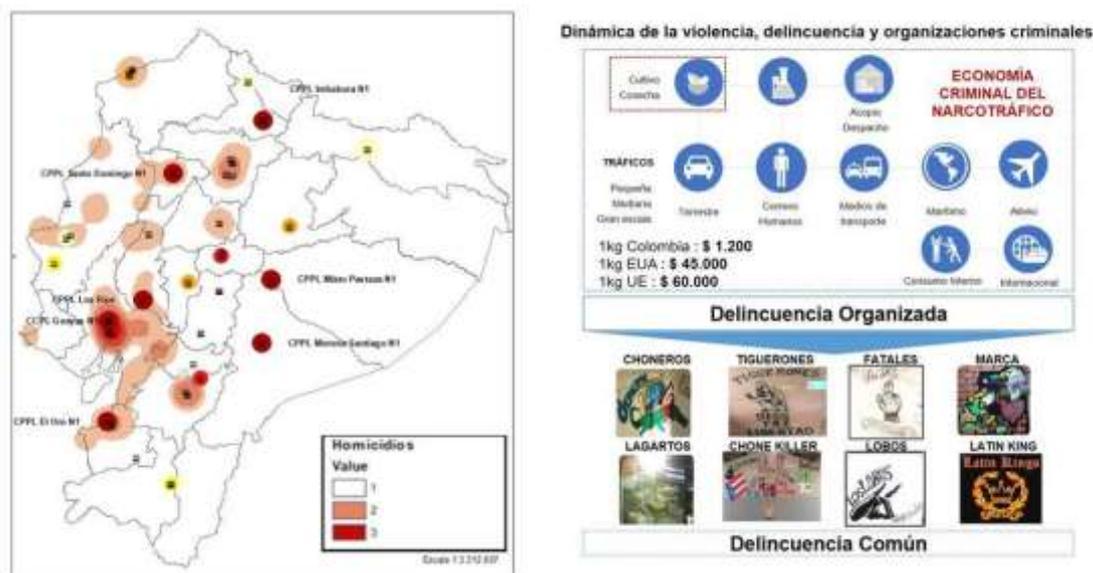
Desde el año 2019, se ha venido marcando un incremento de la violencia en los centros penitenciarios del país, identificando como actores de estos hechos violentos a organizaciones criminales como: *Los Choneros* y *Los Lagartos*. Esta violencia sería generada por diversos factores: la restructuración de las organizaciones delictivas, extorsión a familiares de los internos, seguridad personalizada a los internos, y el control de espacios e ingreso de artículos prohibidos (armas, drogas entre otros).

Durante el año 2020, la disputa y el conflicto entre estas dos organizaciones rivales se trasladó al espacio público, especialmente a los alrededores del Distrito Metropolitano de Guayaquil, con la finalidad de mantener el control de las rutas y corredores de movilidad del tráfico ilícito de drogas, sicariato y robos.²⁸

²⁸ Entre las “nuevas amenazas” podríamos mencionar el crecimiento abrumador del Crimen Organizado Transnacional y particularmente del narcotráfico, que presenta una fuerte relación entre fenómenos de violencia y vulneración de la “cohesión social” sobre todo en América Latina (Días y Meller. 2012). Según algunos estudiosos: *las organizaciones criminales, y en especial aquellas relacionadas al narcotráfico, son un factor desestabilizador de las sociedades; sobre todo cuando logran tener control territorial parcial o*

A nivel nacional, las organizaciones y grupos criminales se encontrarían fragmentados - *Los Pipos, Los Lobos, Los Chone Killers, Los Tiguerones y Los Choneros*- actuando en distintas actividades delictivas, entre ellas, los distintos eslabones que conforma la cadena del tráfico ilícito de drogas, particularmente, como como subcontratistas de grandes organizaciones criminales extranjeras. En tal razón, tras de la muerte de uno de los líderes de la principal organización criminal, se creó un vacío de oportunidad y oportunidad criminal, para que otras organizaciones pugnen por obtener el liderazgo y el control del tráfico de drogas y sus delitos conexos, dentro y fuera de los CPL (revisar Gráfico No.11).

Gráfico 11 Dinámica de la violencia, delincuencia y organizaciones criminales



Del análisis realizado entre el hacinamiento y su distribución geográfica a nivel nacional, con el comportamiento registrado en materia de violencia criminal en el primer trimestre de 2021, se identifica una fuerte correlación entre las zonas o territorios con índices de violencia, centros de privación de libertad con altos niveles de hacinamiento, y las rutas o territorios de interés estratégico para el tráfico ilícitos de drogas (particularmente en las provincias del perfil costero).

Este problema de expansión delictual con presencia de las organizaciones en la mayoría de los Centros de Rehabilitación Social, se ha incrementado con el hacinamiento existente en cada una de las cárceles, hasta el 10 de febrero de 2021 a nivel nacional en los CRS se registraba 38.693 personas privadas de libertad, con una capacidad real instalada para 29.897 privados de la libertad, representado un 29.42% de hacinamiento a esa fecha. (SNAI, 2020). Este escenario sería ideal para que el crimen organizado pueda elegir y tomar a sus nuevos integrantes para el desarrollo de sus economías criminales.²⁹

total de ciertos territorios. Dicho control se logra también por medio de la coerción, como por la capacidad de ofrecer bienes y servicios como la seguridad reemplazando al Estado, asociados a la regulación de la vida económica y social” (Beltrán y Velásquez. 2012).

²⁹ Posterior a los eventos del 23 de febrero de 2021, se habrían restablecido tres agrupaciones dentro del

Dentro de las investigaciones realizadas, las organizaciones delictivas transnacionales que tendrían vínculos con agrupaciones locales en el país serían los Carteles de Sinaloa y de Jalisco Nueva Generación de México. Estas organizaciones, por su poderío económico y capacidad de expansión de sus redes delictuales, habrían establecido acuerdos de protección y colaboración con organizaciones más pequeñas de otros países para efectuar actividades criminales.

4.4.3. (Micro)economías criminales y Centros de Privación de la Libertad

El costo de ilegalidades y objetos prohibidos dentro de las cárceles va de la mano con el sistema transaccional instaurado como es el *refile*; pues este último al basar su economía en la violencia y la corrupción, hace que el ingreso de objetos a las cárceles tome valores monetarios extremadamente altos; debido a su prohibición y a la dificultad que tienen ciertos objetos para llegar a una celda del sistema.

En las cárceles del Ecuador, por versiones de familiares y de algunas personas privadas de la libertad, el valor mínimo que se manejan para realizar algún refile o transacción es el de \$5 (cinco dólares americanos), por ejemplo: un colchón (colchoneta de espuma) tiene un valor de \$150, una pasta dental y un jabón cuesta desde \$10, los cigarrillos tienen un valor desde \$40 a \$50 dólares. (El Universo, 2019).

Si hablamos de tecnología, los celulares son los que mayor costo tienen, es decir, si un celular con precio de venta al público cuesta entre \$40 y \$60 dólares, dentro de la cárcel el mismo celular tendría un valor de \$350 a \$400 dólares, llegando a costar un celular dentro de una celda hasta \$4000 (cuatro mil dólares americanos), dependiendo del modelo y del riesgo que represente el ingreso de los mismos. Los actos de corrupción se intensifican aún más en procesos administrativos judiciales, donde, los privados de la libertad pagan de \$500 a \$3000 dólares a los funcionarios para agilizar el armado de las carpetas o adjunten actividades que posterior les beneficiaría para una posible libertad. (Insight Crime, 2019).

Estos actos e ingresos de objetos prohibidos a las cárceles se los puede comprobar con el número de objetos requisados en operativos de control realizados por las entidades de control, donde, se han obtenido celulares, armas de fuego, armas blancas, equipos informáticos, bebidas alcohólicas, dinero en efectivo, sustancias sujetas a fiscalización, entre otras.

4.4.4. Debilidades, riesgos y déficit del Sistema de Rehabilitación Social

Como se ha detallado en párrafos anteriores han existido varios elementos condicionantes de vulnerabilidad, que han sido aprovechados por las organizaciones adeptas a las organizaciones criminales para poder controlar y ejercer el poder dentro de los recintos carcelarios, utilizando la violencia como única herramienta disponible para el cumplimiento de sus objetivos y actividades delictivas, en este sentido un elemento más a la lista de vulnerabilidades ha sido la presencia de un sistema carcelario debilitado por factores como la participación de agentes de control penitenciario, policía y personal del propio sistema, en concordancia con las redes criminales.

A esto se debe sumar la fácil permeabilidad corruptible de los trabajadores, en función de

sistema de rehabilitación social, como son: Los Choneros, La Nueva Generación y los Lagartos.

sus salarios versus las ofertas de corromperse a servicio de la actividad criminal.

Así también se encuentra el factor hacinamiento, el cual mantiene a 1.550 agentes penitenciarios a cargo de más de 38.000 PPL, generando limitantes en el control adecuado de los privados de libertad, como de las instalaciones penitenciarias.

La corrupción es otro factor crítico, por cuanto alcanza a funcionarios encargados de otorgar medidas de prelibertad o libertad controlada, facilitando el acceso a estos beneficios, lo cual aporta a una percepción de impunidad en las PPL, motivando su reincidencia y por ende aumentando la población carcelaria (Bonilla M., 2019).

Esta idea se la puede comprender desde el análisis de dos variables clave que lo explican, por un lado, está la incapacidad de control que genera la acumulación de personas -ya que el número elevado de PPL versus el número de guías penitenciarios nos son concordantes- es más, ni siquiera alcanzan los límites básicos de manejo de privados de libertad; facilitando la instauración de prácticas criminales dentro de las cárceles, entre ellas la violencia como mecanismo de sustentación de poder.

Y en segunda instancia, debido a la sobrepoblación penitenciaria, se dificulta su separación o control adecuado de la seguridad, viéndose obligados a interactuar entre personas, organizaciones, o agrupaciones sean rivales o no, lo que evidentemente genera contextos propicios para riñas y actos violentos.

Finalmente, dentro del análisis de las oportunidades y vulnerabilidades provocadas por el hacinamiento en el sistema penitenciario, a continuación, se detallan algunos elementos para futuras investigaciones puedan abordar estas temáticas, en aras de reducir el factor de sobrepoblación penitenciaria:

- Ineficiencia del proceso de justicia penal: un proceso de investigación prolongado por parte de quienes imparten justicia ha contribuido al hacinamiento en los centros de privación de libertad para quienes se encuentran reclusos a la espera de un juicio.
- Políticas de justicia penal punitivas y abuso del encarcelamiento: una política donde la encarcelación y aumento de penas sea la solución a la violencia no ha sido la más acertada, puesto que ha contribuido a la prolongación de la estadía de los procesados, limitando que las personas privadas de libertad tengan acceso a un trato digno.
- Uso excesivo de la detención preventiva: por parte de los entes rectores de justicia, también ha generado, de forma indirecta, su aporte a la permanencia incremental de PPL en el sistema penitenciario ecuatoriano.
- Insuficiencia de las medidas y sanciones no privativas de libertad: la aplicación de medidas no privativas de libertad ayudaría a disminuir el hacinamiento dentro de los centros de privación de libertad, sin embargo, en nuestro país esto no ha sido aplicable ya que la insuficiencia de recursos y la presencia de algunos vacíos legales ha hecho mínima la presencia de medidas de esta índole.
- Ausencia o insuficiencia de programas de atención que faciliten la reintegración social; la falta de programas que ayuden a las personas privadas de libertad a reinsertarse en la sociedad ha generado personas reincidentes, derivando en un flujo constante como el constante de reingreso de PPL reincidentes, los cuales contribuyen considerablemente al hacinamiento carcelario (DNAI, 2021).

Asimismo, de acuerdo con los Informes de Visita a los Centros de Privación de Libertad

de las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas y Cotopaxi realizados por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes de la Defensoría del Pueblo, durante los años 2016 y 2017, se resaltan problemas de hacinamiento, falta de separación de las personas sentenciadas de las que se encuentran procesadas, dificultad para el acceso a servicios básicos como el agua, limitaciones en el acceso a actividades productivas, educativas, deportivas y culturales, alimentación con bajo aporte nutricional, limitado acceso a atención médica e implementación de un programa de tratamiento de adicciones, falta de personal administrativo y de seguridad, entre otros. Todos estos aspectos, vistos en su integralidad, han generado una problemática estructural que afecta el ejercicio de derechos de las personas privadas de libertad (DPE, 2018).

4.5. Análisis FODA del Sistema de Rehabilitación Social en el Ecuador

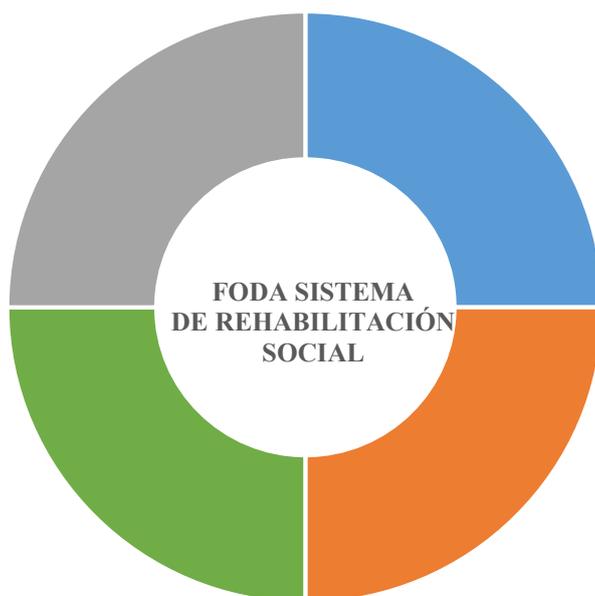
Gráfico 12 Análisis FODA del Sistema de Rehabilitación Social en el Ecuador³⁰

FORTALEZAS

- Directorio del Organismo Técnico
- Corresponsabilidad de actores estatales
- Funcionarios comprometidos
- Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social

OPORTUNIDADES

- Cooperación internacional (asistencia técnica / no reembolsable)
- Vinculación con academia.
- Interés incipiente sector privado
- Posicionamiento en agenda.



DEBILIDADES

- Institucionalidad del Sistema
- Hacinamiento
- Recursos limitados (humanos, logísticos y presupuestarios)
- Déficit del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria
- Inadecuado proceso de separación mínima entre PPL

AMENAZAS

- Violencia CPL.
- Organizaciones delictivas intramuros.
- Economías criminales en CPL.
- Flujos ilícitos de armas, drogas, objetos prohibidos.
- Corrupción.

Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad

³⁰ El diagnóstico y análisis situacional para la presente política fue elaborado con base a información del SNAI, Policía Nacional, Defensoría del Pueblo, Corte Constitucional, entre otras fuentes de información. De igual manera, se complementó con visitas a los centros, como discusiones y diálogos con actores de la academia. No obstante, es importante señalar que un diagnóstico más profundo e integral del Sistema de Rehabilitación Social requerirá una evaluación focalizada por cada uno de los centros de privación de la libertad, con base a una metodología estandarizada, como también la articulación de otras instituciones, entre ellas, las rectoras en materias de ambiente, calidad del agua, servicios municipales; sobre el cual se podrán establecer planes de acciones específicos para atender las necesidades identificadas y priorizadas.

5. Marco conceptual

5.1. Derechos humanos y rehabilitación social

Los derechos humanos son aquellos derechos, facultades y condiciones inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición social. Todas las personas tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos, por principio, están interrelacionados, son interdependientes, universales e indivisibles. Así, un ser humano tiene derecho a la vida, pero no puede gozar plenamente de los mismos si no tiene derecho a la integridad física, al agua, a la alimentación, a la educación, a la salud, entre otros (MJDHC, 2014).

La privación de libertad hace que las personas bajo custodia estatal dependan de las autoridades de detención para el respeto de sus derechos. Las autoridades penitenciarias tienen, por tanto, una responsabilidad de asegurar no sólo que la decisión para detener un individuo sea legal sino también que su trato mientras dura la detención, sea justo y de acuerdo con sus derechos (UNODC, 2010). Los derechos humanos básicos aplican tanto a los privados de libertad como a otros miembros de la sociedad. La única diferencia es que las personas privadas de libertad no pueden disfrutar su derecho a la libertad por determinado periodo de tiempo. Él o ella deben, por tanto, ser tratados como cualquier otro ser humano, con pleno respeto a sus derechos inalienables.

El castigo no significa que todos los derechos de las personas privadas de libertad hayan sido afectados. Las sentencias de prisión son una forma de castigo que priva a una persona de su libertad, pero no de sus derechos humanos básicos a la vida, integridad, libertad de tortura, esclavitud, auto-desarrollo, salud, a no ser discriminados o mantener el debido proceso, por mencionar sólo algunos (UNODC, 2010). Como ya se señaló la Constitución de la República del Ecuador y los Tratados Internacionales ratificados por el Ecuador, establecen el respeto, promoción y protección de estos derechos.

5.2. Deberes y obligaciones en los sistemas penitenciarios

Las personas detenidas o encarceladas conservan todos sus derechos como seres humanos, con la excepción de los que hayan perdido como consecuencia específica de su privación de libertad. Las autoridades y el personal de las prisiones deben comprender claramente las implicaciones de este principio. Algunas cuestiones son absolutamente claras. Por ejemplo, existe una prohibición absoluta de torturar y de infligir deliberadamente un trato cruel, inhumano o degradante. Es necesario comprender que esta prohibición no se aplica sólo a los abusos físicos o mentales directos, sino también a la totalidad de las condiciones de reclusión (Coyle, 2009).

En este sentido, los derechos que quedan suspendidos y/o restringidos por ley durante el cumplimiento de la pena son:

Derechos suspendidos: son aquellos que no se pueden ejercer mientras dure el tiempo de privación de la libertad.

- Libre tránsito;
- Patria potestad
- Las personas sentenciadas no pueden elegir ni ser elegidas para cargos públicos de elección popular;

- Derecho de la madre de vivir con sus hijos mayores de 3 años.

Derechos restringidos: son aquellos que se ejercen de manera parcial o limitada mientras dure el tiempo de privación de la libertad.

- Libertad de asociación;
- Libertad de comunicación;
- Libertad de trabajo;
- Derecho de contratar y administrar sus bienes;
- Derecho a la propiedad, entre otros.

Por otro lado, existen normas (derechos y obligaciones) que regulan el régimen de vida de las personas privadas de libertad que son de estricto cumplimiento. Toda persona privada de la libertad debe estar informada de estas al ingresar a un centro de privación de libertad. A saber:

Derechos:

- Acceder a los servicios de agua, saneamiento, higiene y habitabilidad correspondientes;
- Poseer pertenencias siempre y cuando éstas no estén prohibidas por las normas penitenciarias;
- Vestir su propia ropa o la que le proporcione la autoridad penitenciaria;
- Participar de acciones laborales, educativas y recreativas. Sin mayor costo del que se derive de la necesidad de reponer algún insumo necesario;
- La administración penitenciaria ejecutará la distribución del dinero producto del trabajo realizado de la persona privada de libertad, según el COIP (art. 703);
- Recibir visitas familiares, de acuerdo a los horarios y procedimientos establecidos en el centro de privación de libertad;
- Acceder a la defensa legal y a ser informado sobre su situación jurídica y el nivel de seguridad en el que se encuentra;
- Toda revisión corporal se dará respetando la dignidad de la persona privada de libertad o de la visita. La revisión corporal de las personas privadas de libertad se realizará con el personal penitenciario del mismo género.

Obligaciones:

- El cuidado de su salud, mantenimiento del orden, aseo y disciplina;
- Cuidar y mantener en buen estado la infraestructura penitenciaria;
- Acatar disposiciones del personal penitenciario, respetando las normas y procedimientos del centro;
- Cumplir con los horarios establecidos por la administración penitenciaria a efectos de ordenar la vida cotidiana en el centro de privación de libertad: horas libres en el patio; de trabajo; de educación; de alimentación; de visitas; de diligencias judiciales; y de atención en los servicios de salud;
- Mantener y propiciar el respeto entre personas privadas de libertad, servidores públicos y visitas; y las demás establecidas en la normativa.

En caso de violación de sus derechos, las personas privadas de libertad pueden promover quejas, así como otros recursos previstos en la ley. El ejercicio de esta garantía no debe ser motivo de represalias por parte del personal penitenciario (MJDHC, 2014)

Los administradores penitenciarios tienen la labor de asegurar que todas las personas privadas de libertad bajo su responsabilidad hayan sido encarceladas de manera legal. La detención arbitraria nunca es justificable. (UNODC, 2010). Así también, debe existir un sistema que permita el acceso a las prisiones de jueces u otros observadores independientes, con el objeto de garantizar que no se produzcan casos de tortura o de tratamiento cruel, inhumano o degradante (Coyle, 2009).

5.3. Tratamiento y gestión penitenciaria: estándares internacionales

El elemento fundamental de la gestión penitenciaria es la gestión de seres humanos, tanto de personal como de las personas privadas de la libertad. Uno de los valores más importantes es el respeto por la dignidad inherente de todos los seres humanos, sea cual fuere su situación personal o social. Es fundamental partir del principio que cada persona es diferente, con características y particularidades únicas. Por ello, las actividades de rehabilitación deben ser diseñadas para ser flexibles y que puedan adaptarse a cada persona. Los Centros de Rehabilitación Social (CRS) deben ser lugares en los que existan programas integrales de actividades constructivas que ayuden a las PPL a mejorar su situación.³¹

Las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas en 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 resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977, establecen los elementos, principios y reglas de buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos.

En tal sentido, las normas y procedimientos de los CPL deben ser claros y conocidos por el personal y las PPL. El texto de las normas de la prisión debe estar accesible y disponible para todo el personal y PPL. Los procedimientos para una acción disciplinaria deben especificarse de manera explícita a todos los involucrados.

Así también, la gestión penitenciaria debe actuar dentro de un marco ético, ya que, sin esto, en una situación en la que a un grupo de personas se le otorga una considerable autoridad sobre otro puede fácilmente devenir en un abuso de poder. Este marco ético no solo abarca la conducta de cada miembro del personal penitenciario hacia los reclusos, sino también debe prevalecer el sentido de que la privación de la libertad debe tener una base ética.³²

En cuanto a la educación, esta no debe considerarse como un agregado opcional a la lista de actividades de las PPL. Para esto se debe considerar el desarrollo de acuerdos con organizaciones educativas y de la sociedad civil dentro de la comunidad para aumentar las oportunidades disponibles para las PPL. Sin embargo, para alcanzar los objetivos

³¹ Como mínimo, esta experiencia no debe dejar a las PPL en una situación peor a la que estaban al comenzar su condena (Coyle, 2009).

³² Por ejemplo, cuando se toma una decisión disciplinaria, debe ser el resultado del debido proceso y estar documentado. Para que el proceso disciplinario sea eficiente, debe contener una serie de controles y equilibrios que reduzcan al mínimo los casos de abuso. Ejemplos de esto podrían incluir formas para que la población informe las quejas y denuncias sin temor a represalias o de otros efectos adversos (UNODC, 2010).

deseados, es importante que a cada PPL se la reconozca como un individuo único. El que todas las PPL reciban una capacitación o desarrollo similar; sería ineficaz.

Asimismo, cuando se trata de la utilización de la fuerza por los funcionarios de prisiones, la aplicación práctica de la palabra "adecuada" requiere que los administradores garanticen que ciertos procesos y procedimientos sean cuidadosa y constantemente cumplidos y que los derechos de todos los afectados sean respetados. Cuando ocurren violaciones, la acción debe ser la de corregir la situación y proporcionar una reparación cuando sea necesario (UNODC, 2010).

Conviene señalar que los estándares internacionales hacen énfasis en la provisión de servicios de salud en los establecimientos penitenciarios. Estos mencionan que debe garantizarse el acceso gratuito a la salud, y que deben cumplirse procedimientos como realizar exámenes médicos al ingreso de todo interno a los establecimientos penitenciarios, con el objetivo de determinar sus necesidades de salud y asegurar que sean atendidas durante el periodo de reclusión. Además, la atención a la salud de los internos es de gran importancia ya que, en primer lugar, junto al hacinamiento, las pobres condiciones de atención en salud y servicios penitenciarios generan un ambiente que origina y facilita el contagio de enfermedades al interior de los establecimientos penitenciarios, entre internos, entre internos y personal y entre estos y las visitas.

En segundo lugar, es importante señalar que la salud en las prisiones se relaciona con la salud de toda la comunidad; pues si las enfermedades y condiciones que son amenazas para la salud de los internos no son atendidas al interior de los establecimientos penitenciarios, se pueden trasladar con ellos hacia el exterior, llegado el momento de la reinserción. Finalmente, la última razón se vincula al sentido de justicia social que debe guiar la visión sobre las prisiones; siendo conocedores de que la mayoría de los internos vienen de segmentos desfavorecidos de la sociedad, lo que ha impedido el acceso adecuado a la atención en educación, empleo o salud. En ese sentido, el internamiento se convierte en una oportunidad en la que, por primera vez, puedan recibir servicios de salud profesionales o que puedan atender integralmente sus condiciones de salud preexistentes, constituyéndose en una alternativa para reducir la desigualdad en la atención de salud (OMS, 2014).

5.4. Cadena de valor de la seguridad, justicia y rehabilitación social

Naciones Unidas establece que la prisión puede considerarse como la última fase del proceso de justicia penal, que comienza con la comisión del delito, prosigue con la instrucción del caso, el arresto de los sospechosos, su detención, el juicio y, por último, termina con la sentencia. La magnitud de la población carcelaria viene, entonces, determinada por la forma en que el sistema de justicia penal enfrenta a los delincuentes, lo que a su vez repercute de manera significativa en la gestión de los centros penitenciarios (UNODC, 2010).

Al momento de su ingreso al sistema de rehabilitación social, la persona tiene el derecho de conocer la información detallada en la regla 35 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos se dispone que: "A su ingreso cada recluso recibirá una información escrita sobre el régimen de los reclusos de la categoría en la cual se le haya incluido, sobre las reglas disciplinarias del establecimiento y los medios autorizados para informarse y formular quejas; y cualquiera otra información necesaria para conocer sus

derechos y obligaciones, que le permita su adaptación a la vida del establecimiento. Si el recluso es analfabeto, se le proporcionará dicha información verbalmente” (Reglas Nelson Mandela).

Conforme lo manifiesta Ávila, no se puede imponer un sistema que establezca un fin ajeno a la voluntad de los condenados y donde estos, en estas condiciones puedan desarrollar sus capacidades. Además de que las personas no se rehabilitan por el hecho de cumplir con una pena privados de la libertad, sino más bien las políticas de “rehabilitación”, deberían estar diseñadas para la restitución del derecho lesionado una vez que el “delincuente” ha trasgredido la ley, es decir, reparar el daño ocasionado.

Como ya se mencionó, las normas internacionales sugieren que el encarcelamiento sólo se debe utilizar como último recurso. Así, si el infractor tiene que ser encarcelado, estos deben ser puestos en libertad tan pronto como sea posible en un programa basado en la comunidad. Por supuesto, la decisión de imponer una pena no privativa de libertad dependerá de muchos factores, incluyendo la protección de la sociedad y la víctima del delito, las necesidades de rehabilitación del infractor, y la disponibilidad de los recursos en la comunidad para apoyar al infractor.

En sentido, el Ecuador cuenta con servicios educativos al interior de los Centros de Privación de la Libertad, como un aspecto clave en la rehabilitación social, se atiende de manera prioritaria a PPL sin instrucción académica, analfabetos, y con instrucción básica.

5.5. Rehabilitación con justicia social

La Rehabilitación Social ha demostrado que el delincuente no ha logrado reinsertarse a la sociedad como un individuo ejemplar, sino más bien, posee ciertos miedos, traumas, dolores y lesiones ocasionados por la mala creencia de que el Sistema de Rehabilitación social “rehabilita” al sujeto para la convivencia en sociedad (Ávila, 143-162)

Para Coba, la cárcel no es un sitio rehabilitador, que el castigo, la disciplina ciega, no curan, no son adecuadas para el aprendizaje de la voluntad, sólo afectan el espíritu de las personas. Inclusive, señala que la cárcel no es un buen sitio para nadie, pues el dolor, el exilio, el aislamiento, no es sinónimo de justicia, ya que no controla, sino que genera emergencia constante, donde la población carcelaria es una parte de la sociedad vulnerable, desprotegida (Coba, 112-113).

Por su parte, Alessandro Baratta, manifiesta que es imposible que se pretenda a través de la rehabilitación social incluir a las personas, al mismo tiempo que las excluimos en centros de privación de libertad, la solución no es excluir, sino más bien incluir de un modo diferente (Baratta, 196.)

De acuerdo con los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, Principio 4: “El personal encargado de las cárceles cumplirá con sus obligaciones en cuanto a la custodia de los reclusos y la protección de la sociedad contra el delito de conformidad con los demás objetivos sociales del Estado y con su responsabilidad fundamental de promover el bienestar y el desarrollo de todos los miembros de la sociedad”.

Uno de los principales desafíos para contar con un buen sistema penitenciario es la falta de recursos financieros. La opinión pública suele inferir persuadiendo a los gobiernos a no tratar a las personas privadas de libertad como al resto de la población. Sin embargo, el Estado debe garantizar los derechos de las personas privadas de libertad de lo contrario

se les estaría enfrentando a un trato degradante o incluso situaciones de tortura (UNODC, 2010).

5.6. Servicio público que requiere de corresponsabilidad

El trabajo en las prisiones es un servicio público. Las autoridades penitenciarias deben responder ante sus superiores y ante la ciudadanía en general informado regularmente acerca de la situación y los objetivos de los CPL. Las autoridades gubernamentales deben reconocer el trabajo del personal penitenciario y debe recordarse con frecuencia a la opinión pública que el trabajo penitenciario es un importante servicio público (Coyle, 2009).

Es esencial que dicho personal sea cuidadosamente elegido y adecuadamente capacitado, supervisado y apoyado. El trabajo penitenciario es exigente. Implica trabajar con hombres y mujeres que han sido privados de su libertad, muchos de los cuales sufren trastornos mentales o adicciones, carecen de aptitudes sociales y educativas, y proceden de grupos marginados de la sociedad. Algunos pueden ser una amenaza para el público, otros muy peligrosos y agresivos, y habrá quienes intenten fugarse por todos los medios. A nadie le gusta estar en prisión. Y cada uno de ellos es una persona única en su individualidad. (Coyle, 2009).

En este sentido, el papel del personal penitenciario es:

- Tratar a los reclusos de manera decente, humana y justa;
- Garantizar la seguridad de todos los reclusos;
- Asegurarse de que los reclusos peligrosos no se fuguen;
- Velar por el orden y el control de las prisiones;
- Permitir a los reclusos la oportunidad de aprovechar positivamente su condena en prisión para que puedan reintegrarse a la sociedad cuando sean liberados.

Para realizar esta tarea de manera profesional, se requieren buenas aptitudes e integridad personal. Ello supone, en primera instancia, que los hombres y mujeres que trabajen en las prisiones deben ser cuidadosamente elegidos para garantizar que tengan las cualidades personales y la formación educativa adecuadas. Es necesario capacitarlos en los principios sobre los que debe basarse su trabajo, y en las aptitudes humanas y técnicas requeridas. En el curso de su carrera profesional, debe dárseles la oportunidad de desarrollar y ampliar dichas aptitudes, y proporcionárseles la información más actualizada sobre los temas penitenciarios.

Para atraer y mantener personal de alta calidad es esencial un nivel salarial adecuado, y que las demás condiciones de empleo sean similares a las de otros trabajos del servicio público. Los miembros del personal penitenciario de primera línea deben comprender que no son solamente guardias, cuya tarea exclusiva es privar a las personas de su libertad. Tampoco son vigilantes, cuya tarea es imponer más castigos de los que ya han sido impuestos por las autoridades judiciales. En cambio, tienen que combinar un papel de custodios con un papel educativo y reformativo. Eso requiere mayor talento personal y aptitudes profesionales (Coyle, 2009).

Aquellos que son responsables de las prisiones y de los servicios penitenciarios deberían mirar más allá de las consideraciones técnicas y de gestión. Además, tienen que ser líderes capaces de entusiasmar al personal del cual son responsables con un sentido del valor por

la manera en que llevan a cabo sus difíciles tareas diarias. Tienen que ser hombres y mujeres que tienen una visión clara y determinación para sostener los estándares más altos en el difícil trabajo de la gestión de prisiones. Tienen que convencer constantemente al personal de que el trabajo que hacen es importante para la sociedad y que es muy valorado por la sociedad (Coyle, 2009).

Por lo que un adecuado manejo de las emociones, un trabajo en equipo y un cabal cumplimiento de las reglas son aspectos importantes a tener en cuenta. Por estas razones es necesario considerar al trabajo penitenciario como un servicio social de gran importancia (MJDHC, 2014).

Los servidores y servidoras del sistema penitenciario son los que mantienen una interacción y contacto permanente con las personas privadas de libertad, y son los encargados de respetar y hacer respetar las normas, leyes y reglamentos para una convivencia adecuada en los centros de privación de libertad. Pero esta relación es compleja y crea conflictos y contradicciones por lo cual, es necesario establecer relaciones respetuosas y profesionales.

Para lograr la relación respetuosa es necesario que: los servidores y servidoras públicas del sistema penitenciario se encuentran convencidos de la importante labor social que cumplen, dándole dignidad a su labor a través del trato respetuoso, actuando con honestidad, transparencia y responsabilidad en el cumplimiento de las funciones asignadas.

Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, regla 46 (2) señala que “la administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público”. Mientras que la regla 48 manifiesta que: “todos los miembros del personal deberán conducirse y cumplir sus funciones en toda circunstancia, de manera que su ejemplo inspire respeto y ejerza una influencia beneficiosa en los reclusos”.

Para lograr la relación profesional es necesario:

- La selección rigurosa del personal que ingresa como servidora o servidor público al sistema penitenciario con vocación de servicio y un alto sentido ético;
- La realización de procesos de formación y capacitación tanto al ingreso del personal; como una capacitación continua, a lo largo de su servicio, sobre las funciones, objetivos y filosofía que inspiran al sistema (MJDHC, 2014).

5.7. Servicio ejercido por personal civil y especializado

Tal como las escuelas y hospitales, las prisiones son instituciones que deben ser administradas por poderes civiles con el objetivo de contribuir al bien público.

El Estado tiene un deber de proteger a la sociedad contra los delitos, mientras que, al mismo tiempo, de promover el bienestar de todos los miembros de la sociedad. La administración correcta de prisiones es una importante contribución a esos deberes. La reclusión es parte del proceso de la justicia penal y en las sociedades democráticas las personas son enviadas a prisión por jueces independientes nombrados por el poder civil. También el sistema penitenciario debe estar bajo el control civil y no militar. La

administración penitenciaria no debe estar directamente en manos del ejército u otra institución militar.

En lo que respecta a la separación de funciones, es importante que exista una clara separación organizativa entre la policía y el servicio penitenciario. Normalmente, la policía es responsable de investigar los delitos y de arrestar a los delincuentes. Una vez que una persona ha sido detenida o arrestada, deberá ser presentada a la mayor brevedad posible ante la autoridad judicial y, si ésta así lo decide, quedar en prisión preventiva bajo la custodia del servicio penitenciario (Coyle, 2009).

Al mismo tiempo, debe entenderse que, aunque el personal de las prisiones tenga estatus civil, el propio sistema penitenciario debe ser en todo momento una organización disciplinada y jerárquica.³³

Para esto se debe considerar la regla 46 de las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, que señala:

(1) La administración penitenciaria escogerá cuidadosamente el personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios.

(3) Para lograr dichos fines, será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, tener la condición de empleados públicos y, por tanto, la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física. La remuneración del personal deberá ser adecuada para obtener y conservar los servicios de hombres y mujeres capaces. Se determinarán las ventajas de la carrera y las condiciones del servicio teniendo en cuenta el carácter penoso de sus funciones.

Así como lo que manifiesta la regla 49:

(1) En lo posible se deberá añadir al personal un número suficiente de especialistas, tales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos.

(2) Los servicios de los trabajadores sociales, de maestros e instructores técnicos deberán ser mantenidos permanentemente, sin que ello excluya los servicios de auxiliares a tiempo limitado o voluntarios.

Una vez seleccionado el personal adecuado, es necesario proporcionarle la capacitación adecuada. El primer requisito es reforzar en todos ellos la adopción del contexto ético dentro del que deben administrarse los CRS. El personal debe recibir la capacitación técnica necesaria. Deben conocer muy bien los requisitos de seguridad (Coyle, 2009).

La capacitación adecuada del personal es un requisito permanente, desde el momento del ingreso en el servicio hasta la jubilación. Deben proporcionarse las oportunidades para la

³³ Los CRS no son democracias. Para funcionar correctamente debe existir una cadena de mando claramente definida. Esto es válido para la mayoría de las organizaciones grandes. Y especialmente válido en el entorno penitenciario, que siempre debe ser consciente de que, incluso en las prisiones mejor administradas, existe la posibilidad de desórdenes y tumultos. Es absolutamente viable que un sistema sea civil y al mismo tiempo disciplinado. (Coyle, 2009).

capacitación continua del personal, de todas las edades y categorías. De este modo, el personal estará actualizado en el manejo de las tecnologías más recientes. También capacitará en campos específicos al personal que trabaja en áreas especializadas, al tiempo que se dará a los más veteranos la oportunidad de desarrollar sus aptitudes de gestión (Coyle, 2009).

5.8. Seguridad y vigilancia penitenciaria

La vigilancia consiste en mantener el orden y el control en los centros penitenciarios para evitar incidentes y proteger a los más vulnerables. Las medidas de vigilancia de las prisiones deberán ir acompañadas de un sistema disciplinario justo y equitativo (UNODC, 2010).

En general hoy día se admite que la vigilancia y la seguridad en las prisiones dependen de la existencia de un ambiente positivo que propicie la colaboración de los reclusos. La seguridad externa (para evitar fugas) y la vigilancia interna (para evitar incidentes) están mejor garantizadas cuando se fomenta una buena relación entre los reclusos y el personal. Esto constituye la esencia de lo que se conoce como “seguridad dinámica” (UNODC, 2010). La seguridad dinámica hace referencia a la interacción entre el personal y los reclusos, en el marco de la cual el personal adquiere un conocimiento del entorno que les permite prevenir fugas e incidentes.

El concepto de seguridad dinámica incluye:

- El desarrollo de relaciones positivas con los reclusos.
- La canalización de la energía de los reclusos para realizar trabajos y actividades constructivas.
- La aplicación de un régimen digno y equilibrado con programas individualizados para los reclusos.

La buena conducta y la cooperación pueden fomentarse también mediante un sistema de privilegios ajustado a las diferentes categorías de recluso (UNODC, 2010).

En cuanto a la seguridad física de los centros de alojamiento de las PPL, esta es fundamental para la seguridad penitenciaria, en este sentido, se debe potenciar la seguridad de cámaras, sistemas de cámaras, torres de vigilancia, rayos x, detectores de metal que ayuden a prevenir el ingreso de armas a los centros penitenciarios. Se debe diseñar aspectos de seguridad física donde se encuentre un equilibrio que el individuo, pueda tener una celda que no se vea como castigo si no que sea una reflexión de su comportamiento.

Gráfico 13 Seguridad en los Centros de Privación de Libertad, de acuerdo al Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social



Fuente: Código Orgánico Integral Penal, 2014. Datos ASP y PN a febrero 2021.

Por otro lado, la seguridad procedimental es la que permite coordinar a nivel nacional y local. Se trata de que cada funcionario siga los procesos que están establecidos en cada centro penitenciario, cada uno debe cumplir procesos que ayudaran a la seguridad de todas las personas.

Los procesos son tan importantes como las políticas. Las políticas definen lo que deben hacer y los procedimientos detallan como llevar a cabo las políticas, estas sirven como guía de referencia en tiempos de crisis. Se constituye la base para la capacitación del personal que ayudara a eliminar los problemas.

Dentro de los procedimientos es importante que todas las personas que están a cargo de los centros de reclusión hablen un mismo lenguaje, para lo cual se ve necesario socializar estos procedimientos a través de talleres de capacitación.

En síntesis, el equilibrio entre los diferentes tipos de seguridad (física, procedimental y dinámica) llevado a cabo dentro de cada establecimiento penitenciario se debería basar en dispositivos tales como patrullas externas, torres, barreras de seguridad o mecanismos de detección; el tipo de alojamiento dentro del establecimiento penitenciario, dispositivos de seguridad internos, y la proporción personal-reclusos.

Otro tema a resaltar está relacionado con la inteligencia, la cual ayuda a reducir la incertidumbre y a concentrar los recursos en las áreas adecuadas. Las tendencias internacionales muestran que las redes criminales continúan existiendo dentro de los establecimientos penitenciarios. Los detenidos obtienen contactos mientras están en prisión y, en algunos casos, extienden su delincuencia más allá del sistema penitenciario.

Con el propósito de asegurarse de que las autoridades del establecimiento penitenciario puedan identificar este tipo de actividades, todas las prisiones deben contar con un sistema de inteligencia penitenciaria estructurado, para que se pueda recopilar y evaluar la

información relacionada con la seguridad. Dicho sistema debe ser coherente con la legislación nacional.

Los beneficios de una labor de inteligencia penitenciaria eficiente son:

- Contribuye a evitar fugas, desorden y disturbios.
- Identifica y previene la actividad delictiva y la contravención de las normas penitenciarias.
- Identifica y previene la actividad delictiva en el medio libre.
- Detecta actos de corrupción y de contrabando por parte del personal.
- Identifica a los grupos terroristas y/o de delincuencia organizada, y la naturaleza de sus actividades dentro del sistema penitenciario. También, identifica a los individuos dentro de esos grupos que lideran o facilitan la actividad delictiva.
- Evalúa la influencia ejercida por los grupos de delincuencia organizada y su interrelación en el sistema penitenciario, además de evaluar su influencia en el medio libre.
- Identifica las vulnerabilidades en el sistema penitenciario.
- Identifica la radicalización y el extremismo en el sistema penitenciario.
- Protege a los reclusos vulnerables mediante su identificación y la de aquellos que los acechan.
- Apoya la toma de decisiones informadas en la prevención y gestión de incidentes.

5.9. Mujeres

En realidad, la situación de las reclusas es muy diferente de la de los hombres, por lo que debe prestarse especial atención a la situación de la mujer. Las mujeres enviadas a prisión habrán sufrido por lo general abusos físicos o sexuales, y con frecuencia llegarán con una serie de problemas de salud no tratados. Las consecuencias del encarcelamiento, y los efectos sobre sus vidas, también pueden ser muy diferentes para la mujer (Coyle, 2009).

Las mujeres embarazadas no deberán ser encarceladas, salvo que no exista ninguna otra alternativa. Si no hay otra opción, se adoptarán las medidas especiales necesarias hasta que den a luz y también durante el período de lactancia. La aplicación de cualquier restricción de seguridad durante el parto supone una serie de problemas especialmente delicados. Siempre debe tenderse a que ninguna mujer embarazada dé a luz en prisión. Se garantizará en todo momento la seguridad física de la mujer mientras esté en prisión. Por este motivo, siempre estarán separadas de los reclusos y nunca deberán ser vigiladas exclusivamente por personal masculino (Coyle, 2009).

La cuestión de las madres en prisión con hijos pequeños es muy delicada. En algunas jurisdicciones, las reclusas son autorizadas a mantener a sus bebés recién nacidos con ellas.³⁴ Si esto ocurre, la madre y el bebé serán alojados en una unidad en la que puedan

³⁴ Es difícil determinar exactamente a qué edad los niños deben ser separados de sus madres encarceladas. Por cuanto el vínculo entre madre e hijo es fundamental, se ha alegado que debe permitirse a éste estar con su madre todo lo que sea posible, quizá durante toda la duración de la condena. Un argumento contrario sostiene que la vida penitenciaria es un entorno anómalo, susceptible de afectar el desarrollo del niño desde temprana edad. Por este motivo, no debe permitirse que un niño viva en prisión con su madre mucho más allá de los pocos meses de edad. En la práctica, algunas administraciones penitenciarias permiten que las reclusas permanezcan con sus hijos hasta la edad de 9 o 18 meses, hasta 4 años o incluso más si el niño no tiene dónde ir.

estar juntos continuamente. Dichas unidades dispondrán de todas las instalaciones que pueda normalmente requerir una madre que esté amamantando. Esto es preferible antes que mantener al bebé en una guardería separada, que la madre sólo puede visitar en determinados horarios (Coyle, 2009).

Durante el período en que el niño resida en prisión, su entorno será lo más normal posible tanto para él como para su madre. El desarrollo del niño no debe ser limitado sólo porque su madre esté encarcelada. Asimismo, se adoptarán las medidas necesarias para apoyar a la madre y al hijo cuando llegue el momento de la puesta en libertad (Coyle, 2009).

Así también, los reclusos, especialmente las mujeres, son vulnerables al abuso sexual. Estas situaciones pueden ser forzadas, resultado de coacciones o como contraprestación por la obtención de privilegios. En algunos casos, el perpetrador puede ser un miembro del personal o, lo que ocurre más a menudo, otro recluso. En muchos casos, es posible que los abusos sexuales perpetrados por reclusos sean tolerados por el personal penitenciario como forma de castigo o control. En varios países la violación se ha convertido en un problema grave y extendido. Además del daño físico y psicológico que causa a la víctima, incrementa la propagación del VIH/SIDA y otras enfermedades. Las administraciones penitenciarias son responsables de garantizar que los reclusos estén protegidos contra toda amenaza de abuso sexual (Coyle, 2009).

5.10. Niños, niñas y adolescentes

Si por niño se entiende todo ser humano menor de 18 años, en el ámbito internacional el término menor se aplica a los niños respecto de los cuales, teniendo edades inferiores a los 18 años, un tribunal puede ejercer su jurisdicción penal, aunque esa edad límite puede variar de un sistema jurídico a otro (UNODC, 2010)

Debido a los efectos especialmente nocivos de la detención y encarcelamiento de los niños, niñas y adolescentes numerosos instrumentos internacionales disponen que estos deben mantenerse fuera de la cárcel, y que los delitos cometidos por menores deben ser tratados en la comunidad, en la medida de lo posible. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, artículo 37 (b) dispone que “Ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”, principio que también se refleja en la Regla 19.1 de las Reglas Mínimas de la ONU para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing).

Las Reglas 26.1- 26.6 de las Reglas de Beijing establecen los objetivos del tratamiento institucional de menores. El primer objetivo (Regla 26.1) es “garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad.” Las Reglas 27.1 y 27.2 de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los Reclusos disponen que serán aplicables a jóvenes infractores en las instituciones y que estas reglas deben ser implementadas “en la medida pertinente con objeto de satisfacer las diversas necesidades específicas del menor según su edad, sexo y personalidad”.

Según los estándares y normas internacionales, los niños no deben ser encarcelados, a menos que sea absolutamente necesario y sólo como último recurso. La detención también debe ser por el menor tiempo posible. Deben ser tratados con humanidad y

respeto. Tampoco deben ser detenidos junto con adultos en las mismas instalaciones. Los padres o tutores deben tener acceso a los NNA encarcelados. Además de tener derecho a los derechos humanos generales relacionados con los adultos privados de libertad, mientras estén en custodia los niños deben recibir la atención, protección, y necesidades educativas, médicas y psicológicas que se requieran para su edad, sexo y personalidad (UNODC, 2010).

Si es necesario encarcelar a un menor de edad, se adoptarán las medidas especiales necesarias para garantizar que se mantengan al mínimo los elementos coercitivos de la vida penitenciaria y que se aprovechen al máximo las posibilidades de capacitación y desarrollo personal. Es necesario hacer esfuerzos especiales para ayudar al menor de edad a mantener y desarrollar sus relaciones familiares (Coyle, 2009).

Aunque tal es el principio, la realidad es que, en muchos países, hay niños y jóvenes encarcelados. En tales casos, la administración penitenciaria está obligada a tratarlos de un modo que tenga en cuenta su edad y necesidades especiales.³⁵

Los diversos sistemas aplican una gran diversidad de métodos para el tratamiento de niños y menores de edad privados de su libertad. Muchos de ellos reflejan las necesidades especiales de los jóvenes en cuanto a bienestar y educación. Es importante que aquella parte de la administración penitenciaria responsable de niños y jóvenes establezca estrechas relaciones organizativas con otros organismos oficiales dedicados al bienestar y educación de los menores en la sociedad civil. (Coyle, 2009).

6. Marco programático

6.1. Conceptualización y proceso de elaboración de la política

Para la identificación y priorización de los problemas y sus posibles alternativas de solución de corto, mediano y largo plazo, se integró y alineó las diferentes intervenciones y acciones programáticas de cada uno de los actores que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, bajo un mismo marco de formulación de política pública.

De esta manera, luego de la socialización de las acciones, indicadores y nudos críticos por parte de cada institución perteneciente al cuerpo colegiado, correspondió a cada entidad revisar la propuesta base de alineación, para perfeccionar los objetivos, líneas de acción, metas e indicadores (gestión, resultado e impacto), conforme a las posibilidades y capacidades.

En este sentido, este proceso, necesitó de formulación de objetivos, metas e indicadores de acuerdo con la propuesta metodológica de base, formulada por el Ministerio de Gobierno, y presentada en la sesión de la Mesa Técnica, la cual se resume a continuación:

³⁵ Existen dos motivos fundamentales para este tratamiento especial. El primero es que los niños y menores de edad son más vulnerables que los adultos, por lo que deben ser protegidos contra los actos de violencia o abusos de los prisioneros mayores, o incluso del personal. El segundo motivo es que estos jóvenes tienen más probabilidades de responder a influencias positivas y a las oportunidades de capacitación y educación. Por estas razones, los niños o menores de edad bajo la custodia de la administración penitenciaria deben ser mantenidos en establecimientos separados, y no en las prisiones para adultos.

Gráfico 14 Planificación de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social



Fuente: Presidencia del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, 2021

Objetivo principal (propuesta base)

Desarrollar las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

El Objetivo de la política pública del sistema de rehabilitación social se alineó al mandato determinado por la finalidad y prioridad establecidas en el artículo 201 de la Constitución de la República del Ecuador.

Objetivos específicos /Líneas de Acción

Corresponden a las grandes líneas de acción necesarias para implementar la política propuesta. Se formularon en frases cortas relativas a vías o caminos de acción que inician por un verbo rector, por ejemplo, ampliar la cobertura, establecer mecanismos, aumentar la oferta, generar redes, entre otras.

Las líneas de acción deben ser específicas, medibles, alcanzables, relevantes y temporales. La formulación de las líneas de acción tomó como base normas internacionales, fundamentalmente, como ciertos principios rectores al Sistema como son la *disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad*.

- *Disponibilidad:* la política debe garantizar la disponibilidad de bienes, servicios e infraestructura adecuada, y suficiente talento humano capacitado para la prestación de servicios públicos esenciales para el ejercicio de los derechos humanos.
- *Accesibilidad:* la política debe garantizar que los programas y proyectos que ofrecen servicios básicos sean accesibles a todas las personas (física, económicamente).

- *Calidad:* garantizar estándares de calidad para la satisfacción de las necesidades de la población.
- *Adaptabilidad:* garantizar que las políticas se adapten a los contextos culturales y sociales relevantes en el país. La adaptabilidad también incluye la incorporación de criterios de pertinencia por razón de género, para que los programas y proyectos que se derivan de las políticas públicas tomen en cuenta las necesidades e intereses particulares de hombres y mujeres de acuerdo con su ciclo de vida, condición de discapacidad, orientación sexual, etnia y origen nacional; u otras variables identificadas por le Mesa Técnica, entre ellas identidad de género, VIH, enfermedades catastróficas, etc.

La disponibilidad de recursos es un factor estratégico a considerar, en la medida en que, según la situación fiscal, se dispondrá de mayores o menores recursos. En caso de escasez de recursos para nuevas inversiones, las Líneas de Acción precisamente deben enfocarse a hacer efectivos los recursos disponibles, antes que multiplicar las intervenciones en numerosas acciones de poco impacto futuro.

Para la determinación de las Líneas de Acción, el criterio territorial adquiere, en los actuales momentos, un peso muy significativo. Por ello es imperativo, se priorizó de ciertas intervenciones de acuerdo con el perfil de los diferentes Centros de Privación de la Libertad, conforme a la localización de los programas y proyectos en marcha en zonas actualmente demandantes (Centros de Privación de la Libertad de Azuay, Cotopaxi y Guayas).

En las Líneas de Acción sugieren adoptar programas y proyectos de forma coherente con la disponibilidad de recursos, es preciso seleccionar las acciones de mayor significación e impacto, que puedan ser asumidas por la población e identificadas sin dificultad como expresión de la intención del Estado en ese campo, y que sirvan como marco para la planificación institucional plasmada en programas y proyectos.

Para cada Línea de Acción se identificó el organismo final responsable de la ejecución, y el nivel en la estructura ministerial. Se señaló claramente los casos en que la responsabilidad de la ejecución reposa en el nivel desconcentrado y en manos de qué organismo.

Los programas y/o proyectos constituyeron el componente operativo de las Líneas de Acción. Los programas y proyectos incluidos serán aquellos considerados como claves y necesarios para el cumplimiento de esta política pública. Cada programa y proyecto indicó el costo referencial respectivo. De esta manera, se pueden dimensionar los costos de ejecución de la política.

Los programas y proyectos deben tener viabilidad técnica y financiera en el corto y mediano plazo.

Indicadores y Metas

El análisis de indicadores fue la técnica que facilitó el proceso de formulación de soluciones a un problema y para seleccionar cuál de las distintas alternativas existentes para disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada) es la más apropiada o factible.

La reducción de la incertidumbre implica el conocimiento previo de la situación, y por tal razón requirió estudiar el comportamiento de los indicadores.

Una vez tomada la decisión sobre las Líneas de Acción, fue necesario el diseño detallado de los elementos estructurales de la alternativa (metas, indicadores, responsables y corresponsables) y sus componentes (planes, programas, proyectos y presupuesto).

Este paso consiste en determinar los logros e impactos esperados de las Líneas de Acción, particularmente, el incremento en los productos y servicios entregados como resultado del programa o proyecto; y, el incremento en la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de productos y servicios públicos.

Se analizó incluir metas e indicadores de resultado que sean relevantes, siempre recordando la importancia de desagregarlos por sexo, área o localización, edad, condición de discapacidad, situación económica y origen nacional.

Fuente del Indicador, año y valor de la línea base

El Servicio Nacional de Atención Integral a personas adultas privadas de la libertad y a adolescentes infractores fue la institución fuente del indicador, la cual indicó el año y valor de la línea base del indicador propuesto; esto lógicamente porque en sus registros está disponible la información detallada de las personas privadas de la libertad.

Cabe también indicar que esta información pueda ser complementada con registros administrativos del resto de instituciones cuyas Autoridades conforman el Directorio del Organismo Técnico.

Enunciado, redacción y valor de la meta 2021

El Ministerio de Gobierno, como institución que preside el Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, revisó y alcanzó un consenso sobre el enunciado, redacción y valor de la meta 2021 de cada una de las Líneas de Acción con cada una de las instituciones que conforman el Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social.

6.2. Esquema referencial de aprobación de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social

En razón del tiempo que dispone el Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social para la aprobación de esta política pública, se consideraron las siguientes fases dentro del proceso de diseño y formulación:

1. Diagnóstico: priorización de las principales problemáticas identificadas en el Sistema de Rehabilitación Social;
2. Consolidación de las Líneas de Acción institucionales: identificación de opciones para la acción inmediata de las instituciones que intervienen en el Sistema de Rehabilitación Social;
3. Construcción de la matriz de alineación de objetivos, líneas de acción, metas e indicadores;

Para la ejecución de estas fases, el equipo técnico del Ministerio de Gobierno mantuvo reuniones bilaterales con los equipos técnicos de las instituciones que conforman el Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, de acuerdo al siguiente orden:

- a) Servicio Nacional de Atención Integral a personas adultas privadas de la libertad y a adolescentes infractores
 - b) Ministerio de Salud Pública
 - c) Ministerio de Inclusión Económica y Social; y, Secretaría de Derechos Humanos
 - d) Ministerio de Educación; y, Ministerio del Trabajo
 - e) Ministerio de Cultura y Patrimonio
 - f) Secretaría del Deporte; y,
 - g) Defensoría del Pueblo
4. Validación de la matriz a nivel de equipos de planificación con la Secretaría Técnica Planifica Ecuador;
 5. Identificación de fuentes de financiamiento para las Líneas de Acción institucionales;
 6. Formulación del documento de política pública;
 7. Revisión y validación a nivel de equipos técnicos;
 8. Aprobación por parte del Directorio del Organismo Técnico.

Las fechas y plazos fueron formulados, una vez levantada la primera matriz de alineación, con base en el direccionamiento de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Tabla 16 Reuniones de las Mesas Técnicas, plenarios y talleres de los delegados del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social

Convocatoria	Número - tipo de reunión - modalidad	Oficio convocatoria	Fecha reunión
1ª convocatoria MESA TÉCNICA PLENARIA	1ª MESA TÉCNICA PLENARIA organizada desde el MDG, por delegación del presidente de la República al ministro de Gobierno para presidir el DOTRS. Modalidad virtual.	Oficio Nro. MDG-2021-0568-OF 1. Instalación de la sesión. 2. Intervención del delegado del presidente del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social. 3. Constatación de quorum. 4. Exposición de las resoluciones del Directorio del Organismo Técnico adoptadas en su última sesión. 5. Presentación de acciones realizadas por parte del delegado del presidente del Directorio del Organismo Técnico. 6. Presentación de las acciones realizadas por cada uno de los ministerios durante 2020 y 2021. 7. Elaboración del cronograma para los planes de trabajo.	19 de marzo 2021, instalada de manera permanente hasta el 18 de mayo de 2021.

Convocatoria	Número - tipo de reunión - modalidad	Oficio convocatoria	Fecha reunión
1ª convocatoria TALLER TÉCNICO	1er TALLER TÉCNICO organizado desde el MDG con los delegados de las instituciones del DOTRS. Modalidad virtual.	Oficio Nro. MDG-2021-0778-OF Revisión y retroalimentación de la Matriz de Alineación para la Política del Sistema de Rehabilitación social	05 de abril 2021 06 de abril 2021
2ª convocatoria TALLER TÉCNICO	2º TALLER TÉCNICO organizado desde el MDG con los delegados de las instituciones del DORTS. Modalidad virtual.	Oficio Nro. MDG-2021-1167-OF Revisión y retroalimentación de la Matriz de Alineación para la Política del Sistema de Rehabilitación social, esta vez desde la perspectiva de los recursos necesarios para el cumplimiento de metas de la matriz identificados por cada institución.	28 de abril 2021 29 de abril 2021
2ª convocatoria MESA TÉCNICA PLENARIA	2ª MESA TÉCNICA PLENARIA organizada desde el MDG. Modalidad virtual.	Oficio Nro. MDG-2021-1423-OF Revisión, retroalimentación y perfeccionamiento del documento final de la Política del Sistema de Rehabilitación social	14 de mayo 2021

6.3. Misión

Brindar lineamientos estratégicos al Sistema de Rehabilitación Social para alcanzar la rehabilitación integral de las personas privadas de la libertad, garantizando sus derechos, a fin de que logren su reinserción en la sociedad.

6.4. Visión

El Sistema de Rehabilitación Social buscará el desarrollo integral de las personas privadas de libertad, mediante la atención prioritaria de sus necesidades y la especial protección de sus derechos, en un ambiente de convivencia pacífica.

6.5. Objetivo general de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social

El objetivo general mediante el cual se gestionará la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social se detalla a continuación:

El objetivo de la política pública es alcanzar la rehabilitación social de las personas privadas de la libertad, mediante la garantía y respeto a sus derechos humanos en todo el proceso de su rehabilitación y su reinserción en la sociedad, manteniendo niveles óptimos de seguridad y la vigilancia penitenciaria, así como el progresivo fortalecimiento e institucionalización del sistema.

6.6. Objetivos específicos de la política

La presente Política Pública se implementará y desplegará con base en los cuatro objetivos específicos detallados a continuación:

- OE1.- Desarrollar las capacidades, generar habilidades y destrezas de las personas privadas de la libertad para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades.
- OE2.- Propiciar espacios y condiciones que permitan garantizar a las personas privadas de libertad su seguridad y la garantía de sus derechos en los Centros de Privación de Libertad (seguridad y vigilancia penitenciaria).
- OE3.- Institucionalizar al Sistema de Rehabilitación Social y fortalecer sus capacidades.
- OE4.- Diseñar e implementar un Sistema de Información de las Personas Privadas de la Libertad.

Gráfico 15 Objetivos específicos de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social



Fuente: Directorio del Organismo Técnico, 2021.

6.7. Alineación de objetivos, metas e indicadores

En el siguiente apartado se establece la alineación de los objetivos, líneas de acción, indicadores y metas de acuerdo a las competencias y atribuciones de las instituciones del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social.

Tabla 17 Objetivos, metas e indicadores

Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
Desarrollar las capacidades de las personas privadas de la libertad para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades.	Diseñar e implementar el censo poblacional de las Personas Privadas de la Libertad; debidamente financiado.	Porcentaje de Personas Privadas de la Libertad que cuentan con información inicial integral con separación que servirá para la clasificación por niveles de seguridad	A diciembre de 2022, aumentar el porcentaje de Personas Privadas de Libertad que cuentan con información inicial integral con separación que servirá para la clasificación por niveles de seguridad	100%	SNAI
	Reducir el hacinamiento en los Centros de Privación de Libertad	Porcentaje de hacinamiento en los Centros de Privación de Libertad	A diciembre de 2021, mediante información cuantitativa y cualitativa conocer el porcentaje de hacinamiento del Sistema de Rehabilitación Social	14,33%	SNAI
	Fortalecer el Modelo de Atención en Salud en los centros de privación de libertad	Número de Personas Privadas de la Libertad con enfermedades crónicas transmisibles y no transmisibles, enfermedades catastróficas y con discapacidades, atendidas en los establecimientos del Ministerio de Salud Pública	A diciembre de 2021, cada privado de la libertad recibiría en promedio dos controles de salud al año	2	MSP
		Porcentaje de primeras consultas a Personas Privadas de la Libertad	A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de primeras consultas a Personas Privadas	1%	MSP



Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
		atendidas con problemáticas de salud mental	de la Libertad atendidas con problemáticas de salud mental al 1 %		
	Garantizar la Educación General Básica de las Personas Privadas de la Libertad	Número de Personas Privadas de la Libertad con nivel de alfabetización	A diciembre de 2021, mantener el número de las Personas Privadas de la Libertad que se matriculan en alfabetización de los servicios educativos extraordinarios de Ministerio de Educación	540	MINEDUC
		Número de Personas Privadas de la Libertad con nivel de post alfabetización	A diciembre de 2021, incrementar el número de las Personas Privadas de la Libertad que se matriculan en postalfabetización de los servicios educativos extraordinarios de Ministerio de Educación	1200	MINEDUC
		Número de Personas Privadas de la Libertad con nivel de básica superior	A diciembre de 2021, incrementar el número de las Personas Privadas de la Libertad que se matriculan en educación básica y superior de los servicios educativos extraordinarios de Ministerio de Educación	2490	MINEDUC
		Número de Personas Privadas de la Libertad con	A diciembre de 2021, incrementar el número de las Personas Privadas de la Libertad que	1770	MINEDUC

Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
		nivel de bachillerato	se matriculan en bachillerato de los servicios educativos extraordinarios de Ministerio de Educación		
	Ampliar el servicio educativo extraordinario en Bachillerato Técnico para el desarrollo de competencias a la población privada de la libertad	Número de Centros de Privación de Libertad con oferta de servicio educativo extraordinario en Bachillerato Técnico	A diciembre de 2021, incrementar el número Centros de Privación de Libertad con oferta de servicio educativo extraordinario en bachillerato técnico para beneficiar a los estudiantes Personas Privadas de la Libertad que opten por esta oferta	3	MINEDUC
	Ofertar educación superior a las personas privadas de la libertad.	Porcentaje de personas privadas de la libertad insertas en educación superior		1,50%	SENESCYT
	Fortalecer el Plan Anual de Capacitación en Derechos Humanos en el Sistema de Rehabilitación Social	Porcentaje de servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria y servidores públicos pertenecientes al Sistema de Rehabilitación Social capacitados con conocimientos en Derechos Humanos.	A diciembre de 2021, el 70% de Agentes de Seguridad Penitenciaria y servidores públicos del Sistema de Rehabilitación Social capacitados con conocimientos sobre Derechos Humanos	70%	SDH

Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
	Implementar los Modelos de Atención para Niños y Niñas que conviven con sus madres en los Centros de Privación de Libertad, y el de Reinserción social y familiar, con enfoque de justicia social.	Porcentaje de niños y niñas hasta 36 meses de edad atendidos en los Centros de Privación de Libertad	A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de niños y niñas hasta 36 meses de edad atendidos en los Centros de Privación de Libertad	100%	MIES
		Porcentaje de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad que se encuentran en situaciones de riesgos que han sido derivados para la atención especializada integral. ³⁶	A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de hijos e hijas de mujeres de privadas de libertad que se encuentran en situaciones de riesgos que han sido derivados para la atención especializada integral.	100%	MIES/ MSP/ SNAI

³⁶ Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, Art. 71 Atención especializada integral. - La atención, protección, asistencia y cuidado de las niñas y niños que conviven con sus madres en los centros de privación de libertad, estará a cargo de los entes rectores de inclusión económica y social, salud pública, entidad encargada del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, entidades cooperantes y demás competentes. La atención a las niñas y niños en los centros de privación de libertad cumplirá lo dispuesto en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia e instrumentos internacionales. La entidad a cargo del Sistema Nacional de Rehabilitación Social prestará las facilidades para la atención a las niñas y niños que conviven con sus madres en los centros de privación de libertad; e implementará acciones de seguridad para el personal que atiende a este grupo, en observancia de los protocolos de seguridad implementados en cada uno de los centros. Para los casos de apoyo familiar, custodia familiar, acogimiento familiar o acogimiento institucional, la entidad encargada del Sistema Nacional de Rehabilitación Social solicitará pronunciamiento a la autoridad administrativa o judicial competente.



Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
	Fortalecer las actividades artísticas y culturales en los Centros de Privación de la Libertad como recurso elemental para la reinserción y la rehabilitación de las Personas Privadas de Libertad	Número de Centros de Privación de Libertad con facilidades en su infraestructura, en los cuales se desarrollan actividades culturales y artísticas a través de fomento del Ministerio de Cultura y Patrimonio e Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación	A diciembre de 2021, incrementar a tres (3) Centros de Privación de Libertad que brindan las facilidades en su infraestructura donde se desarrollan actividades culturales y artísticas *SNAI Informa que, de 32 Centros de Privación de Libertad, 25 tienen la infraestructura necesaria para realizar actividades artístico-culturales.	3	MCYP /Instituto de Fomento a la Creatividad e Innovación
	Fomentar la práctica de las actividades físicas recreo-deportivas en las Personas Privadas de la Libertad	Número de Personas Privadas de la Libertad inmersas en actividades recreo-deportivas entre los Centros de Privación de la Libertad	A diciembre de 2021, incrementar el número de Personas Privadas de la Libertad inmersas en actividades recreo-deportivas entre los Centros de Privación de la Libertad	400	SD
	Promover la estrategia de Reinserción Laboral para PPL régimen abierto (pre libertad) tendiente a su posterior	Porcentaje de Personas Privadas de la Libertad con certificación de competencias laborales	A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de las personas privadas de la libertad certificadas por competencias laborales	1%	MDT

Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
	reinserción social y económica	Porcentaje de Personas Privadas de la Libertad en régimen abierto capacitados con las estrategias de reconversión laboral	Alcanzar un 20% de Personas Privadas de la Libertad que se encuentran en régimen abierto, capacitados por las estrategias de reconversión laboral del Ministerio de Trabajo	20%	MDT
		Porcentaje de Personas Privadas de la Libertad en régimen abierto que aplican en la Red Socio Empleo	Alcanzar un 10% de aplicaciones en la Red Socio Empleo de las Personas Privadas de la Libertad en régimen abierto y que se hayan capacitados en la estrategia de reconversión laboral	10%	MDT
Proteger a las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos en los Centros de Privación de Libertad (seguridad y vigilancia penitenciaria)	Ejercer el control efectivo al interior de los Centros de Privación de Libertad	Porcentaje de Centros de Privación de Libertad (priorizados) con scanner de control de acceso, circuito cerrado de televisión y sistema de inhibición de señal de telefonía celular operativos	A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de los Centros de Privación de Libertad contarán con scanner de control de acceso, circuito cerrado de televisión y sistema de inhibición de señal de telefonía celular operativos	11%	SNAI



Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
	Reforzar la Seguridad Penitenciaria de los Centros de Privación de Libertad, por medio del incremento y redistribución de los servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria	Número de nuevos servidores incorporados al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria	A diciembre del 2021, incorporar aproximadamente 400 nuevos servidores al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria	400	SNAI
		Tasa de Servidores del Cuerpo Seguridad y Vigilancia Penitenciaria en los Centros de Privación de Libertad	A diciembre de 2021, al menos un servidor de seguridad penitenciaria por cada 37 Personas Privadas de la Libertad	37	SNAI
	Controlar la disponibilidad de artículos y objetos prohibidos en el interior y área perimetral de los Centros de Privación de Libertad	Número de operativos de control de artículos prohibidos en el interior de los Centros de Privación de Libertad	Incrementar al 2021 la realización de operativos de control de artículos prohibidos en el interior de los Centros de Privación de Libertad	1.728	PNE
		Número de controles que impiden el ingreso de artículos y objetos prohibidos	A diciembre de 2021, incrementar los controles en el área perimetral de los Centros de Privación de Libertad		PNE
Aplicar el Código Orgánico Integral Penal. Artículo 275.- Ingreso de artículos prohibidos	Porcentaje de procesos judiciales por ingreso de artículos prohibidos con sentencia	A diciembre de 2021, incrementar la judicialización de procedimientos por ingreso de artículos prohibidos con sentencia		PNE	

Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
	Hacer un seguimiento a la utilización de otras medidas cautelares distintas a prisión preventiva y la progresividad en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social	Porcentaje de expedientes de cambio de régimen y beneficio penitenciario de Personas Privadas de la Libertad despachados	A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de expedientes despachados de Personas Privadas de la Libertad sentenciadas que cumplan requisitos para cambios de régimen o beneficio penitenciario.	94,27%	SNAI
	Realizar el seguimiento y la verificación de las acciones de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social en el marco del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes.	Número de informes de seguimiento realizados	A diciembre de 2021, informar de manera trimestral las acciones de política pública del Sistema de Rehabilitación Social	3	DPE
Institucionalizar al Sistema de Rehabilitación Social y fortalecer sus capacidades.	Incrementar la capacidad técnica y de gestión del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.	Número de proyectos normativos presentados por el Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social.	A diciembre de 2021, impulsar el desarrollo y propuesta de Ley Orgánica ante el Legislativo para el Sistema de Rehabilitación Social, con el apoyo de actores públicos y privados.		DOTSRS

Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
		Número de instrumentos de cooperación suscritos entre las instituciones del Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	A diciembre del 2021, vincular a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, para su apoyo en la sostenibilidad del Sistema de Rehabilitación Social.		DOTSRS
		Número de instrumentos de cooperación suscritos entre las instituciones del Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	A diciembre de 2021, explorar la posibilidad de integrar la participación de sector privado, por medio de alianzas públicas-privadas, para la sostenibilidad del Sistema de Rehabilitación Social.		DOTSRS
		Número de instrumentos de cooperación suscritos entre las instituciones del Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	A diciembre de 2021, desarrollar y publicar los instrumentos para el óptimo funcionamiento del Sistema de Rehabilitación Social y sus modelos de gestión (manuales, procesos, protocolos, etc.).		DOTSRS
Diseñar e implementar un Sistema de Información de las Personas	Conceptualizar el Sistema Nacional de Información de Personas	Proyecto diseñado y presentado.	A diciembre de 2021, conceptualizar, diseñar y presentar el		DOTSRS

Objetivo	Línea de acción	Nombre del Indicador	Redacción de la Meta al 2021	Valor de la Meta al 2021	Responsables
Privadas de la Libertad	Privadas de la Libertad, ejecutando las fases de planificación, análisis, diseño y factibilidad del sistema.		proyecto para el Implementación de un Sistema Nacional de Información de Personas Privadas de la Libertad.		
	Diseñar y presentar el perfil del proyecto para el Sistema Nacional de Información de Personas Privadas de la Libertad.				DOTSRS
	Solicitar cooperación internacional (asistencia técnica y/o cooperación financiera no reembolsable) para el diseño de un Sistema de Información de las Personas Privadas de la Libertad.				DOTSRS

Fuente: Directorio del Organismo Técnico, 2021

6.8. Resumen presupuesto por institución

Las instituciones que conforman el Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, para cumplir el objetivo general planteado implementarán proyectos y actividades financiadas con gasto permanente y no permanente por un monto de \$ 18.598.479,50.

Tabla 18 Presupuesto por institución

Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente- gasto no permanente)	Presupuesto
MSP	Atender en salud mental a usuarios que pernoctan en los CRS	Gasto permanente	7.480.345,30
SNAI	Transformación del Sistema de Rehabilitación Social - equipamiento de los nuevos Servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria (uniformes, pertrechos, gas pimienta, guantes) y remuneraciones.	Gasto permanente y no permanente	4.543.400,00
	Diagnóstico para el procesamiento de aproximadamente 7.400 expedientes de PPL que pueden acceder cambio de régimen o beneficio penitenciario	Gasto permanente	1.679.764,92
	Transformación del Sistema de Rehabilitación Social - Equipar con sistemas de monitoreo y seguridad, para el control interno del CPL Cotopaxi Nro. 1, CPL Azuay Nro. 1, CRS Masculino Guayas Nro. 4, y CPL Guayas Nro. 1.	Gasto permanente y no permanente	520.000,00
	Selección de nuevos Servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria	Gasto permanente	300.000,00
	Rehabilitación y Reinserción Integral de Personas Privadas de la Libertad Adultas y Adolescentes Infractores	Gasto no permanente	224.000,00
MINEDUC	Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	Gasto permanente- Gasto no permanente	1.307.352,00
	Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	Gasto permanente- Gasto no permanente	1.082.088,00
	Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	Gasto permanente- Gasto no permanente	668.160,00

Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente- gasto no permanente)	Presupuesto
	Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	Gasto permanente- Gasto no permanente	295.584,00
	Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	Gasto permanente- Gasto no permanente	152.640,00
SD	Desarrollo de la Actividad Física en el Deporte Formativo, la Educación Física y la Recreación 2014 - 2017	Gasto no permanente	188.684,00
MIES	Atención a NN que conviven con sus madres en los centros de privación de libertad en CDI INDIRECTOS 46 NN	Gasto permanente	84.900,36
	Atención a NN que conviven con sus madres en los centros de privación de libertad en CNH DISPERSO 14 NN	Gasto permanente	11.560,92
MCYP	Líneas de Fomento Cultural	Gasto no permanente	30.000,00
	Plan Nacional del Libro y la Lectura	Gasto no permanente	23.040,00
MDT	Certificar por Competencias Laborales al porcentaje indicado en base a la población objetiva que SNAI identificó para el año 2021 (5.800 PPL a nivel nacional)	Gasto permanente	6.960,00
	Capacitar por las estrategias de reconversión laboral del Ministerio del Trabajo a personas privadas de la libertad que se encuentran en régimen abierto.	No requiere presupuesto	-
	Vinculación de hojas de vida a las ofertas laborales de las personas que se encuentren registradas en Socio Empleo	No requiere presupuesto	-
SDH	Programa de capacitación en Derechos Humanos	No requiere presupuesto	-

Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente- gasto no permanente)	Presupuesto
Total			18.598.479,50

Fuente: Directorio del Organismo Técnico, 2021

6.9. Resumen presupuesto por meta- institución

Tabla 19 Presupuesto por meta – institución

Meta al 2021	Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente- gasto no permanente)	Presupuesto
A diciembre de 2022, aumentar el porcentaje de Personas Privadas de Libertad que cuentan con información inicial integral con separación que servirá para la clasificación por niveles de seguridad	SNAI	Rehabilitación y Reinserción Integral de Personas Privadas de la Libertad Adultas y Adolescentes Infractores	Gasto no permanente	224.000,00
A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de los Centros de Privación de Libertad contarán con scanner de control de acceso, circuito cerrado de televisión y sistema de inhibición de señal de telefonía celular operativos	SNAI	Transformación del Sistema de Rehabilitación Social - Equipar con sistemas de monitoreo y seguridad, para el control interno del CPL Cotopaxi Nro. 1, CPL Azuay Nro. 1, CRS Masculino Guayas Nro. 4, y CPL Guayas Nro. 1.	Gasto permanente y no permanente	520.000,00
A diciembre del 2021, incorporar aproximadamente 400 nuevos servidores al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria	SNAI	Selección de nuevos Servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria	Gasto permanente	300.000,00



Meta al 2021	Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente-gasto no permanente)	Presupuesto
A diciembre de 2021, al menos un servidor de seguridad penitenciaria por cada 37 Personas Privadas de la Libertad	SNAI	Transformación del Sistema de Rehabilitación Social - equipamiento de los nuevos Servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria (uniformes, pertrechos, gas pimienta, guantes) y remuneraciones.	Gasto permanente y no permanente	4.543.400,00
A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de expedientes despachados de Personas Privadas de la Libertad sentenciadas que cumplan requisitos para cambios de régimen o beneficio penitenciario	SNAI	Diagnóstico para el procesamiento de aproximadamente 7.400 expedientes de PPL que pueden acceder cambio de régimen o beneficio penitenciario	Gasto permanente	1.679.764,92
A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de primeras consultas a Personas Privadas de la Libertad atendidas con problemáticas de salud mental al 1 %	MSP	Atender en salud mental a usuarios que pernoctan en los CRS	Gasto permanente	7.480.345,30
A diciembre de 2021, mantener el número de las Personas Privadas de la Libertad que se matriculan en alfabetización de los servicios educativos extraordinarios de Ministerio de Educación	MINEDUC	Dirección Nacional de Educación para Personas con Escolaridad Inconclusa - Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	gasto permanente-gasto no permanente	295.584,00

Meta al 2021	Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente-gasto no permanente)	Presupuesto
A diciembre de 2021, incrementar el número de las Personas Privadas de la Libertad que se matriculan en postalfabetización de los servicios educativos extraordinarios de Ministerio de Educación	MINEDUC	Dirección Nacional de Educación para Personas con Escolaridad Inconclusa - Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	gasto permanente-gasto no permanente	668.160,00
A diciembre de 2021, incrementar el número de las Personas Privadas de la Libertad que se matriculan en básica superior de los servicios educativos extraordinarios de Ministerio de Educación	MINEDUC	Dirección Nacional de Educación para Personas con Escolaridad Inconclusa - Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	gasto permanente-gasto no permanente	1.082.088,00
A diciembre de 2021, incrementar el número de las Personas Privadas de la Libertad que se matriculan en bachillerato de los servicios educativos extraordinarios de Ministerio de Educación	MINEDUC	Dirección Nacional de Educación para Personas con Escolaridad Inconclusa - Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	gasto permanente-gasto no permanente	1.307.352,00

Meta al 2021	Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente-gasto no permanente)	Presupuesto
A diciembre de 2021, incrementar el número Centros de Privación de Libertad con oferta de servicio educativo extraordinario en bachillerato técnico para beneficiar a los estudiantes Personas Privadas de la Libertad que opten por esta oferta	MINEDUC	Dirección Nacional de Educación para Personas con Escolaridad Inconclusa - Proyecto de Fortalecimiento al acceso, aprendizaje y culminación con énfasis en inclusión y a lo largo de la vida	gasto permanente-gasto no permanente	152.640,00
A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de niños y niñas hasta 36 meses de edad atendidos en los Centros de Privación de Libertad	MIES	Atención a NN que conviven con sus madres en los centros de privación de libertad en CDI INDIRECTOS 46 NN	Gasto permanente	84.900,36
		Atención a NN que conviven con sus madres en los centros de privación de libertad en CNH DISPERSO 14 NN	Gasto permanente	11.560,92
A diciembre de 2021, incrementar a tres (3) Centros de Privación de Libertad que cuenten con las facilidades en su infraestructura para desarrollar actividades culturales y artísticas *SNAI Informa que, de 32 Centros de Privación de Libertad, 25 tienen la infraestructura necesaria para realizar actividades artístico-culturales.	MCYP	1.Líneas de Fomento Cultural	Gasto no permanente	30.000,00
		2.Plan Nacional del Libro y la Lectura	Gasto no permanente	23.040,00



Meta al 2021	Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente-gasto no permanente)	Presupuesto
A diciembre de 2021, incrementar el número de Personas Privadas de la Libertad inmersas en actividades recreo-deportivas entre los Centros de Privación de la Libertad	SD	Desarrollo de la Actividad Física en el Deporte Formativo, la Educación Física y la Recreación 2014 - 2017	Gasto no permanente	188.684,00
A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de las personas privadas de la libertad certificadas por competencias laborales	MDT	Certificar por Competencias Laborales al porcentaje indicado en base a la población objetiva que SNAI identificó para el año 2021 (5.800 PPL a nivel nacional)	Gasto permanente	6.960,00
Sin presupuesto				
Alcanzar un 20% de Personas Privadas de la Libertad que se encuentran en régimen abierto, capacitados por las estrategias de reconversión laboral del Ministerio de Trabajo	MDT	Capacitar por las estrategias de reconversión laboral del Ministerio del Trabajo a personas privadas de la libertad que se encuentran en régimen abierto.	Gasto permanente	N/A
Alcanzar un 10% de aplicaciones en la Red Socio Empleo de las Personas Privadas de la Libertad en régimen abierto y que se hayan capacitados en la estrategia de reconversión laboral		Vinculación de hojas de vida a las ofertas laborales de las personas que se encuentren registradas en Socio Empleo	Gasto permanente	N/A

Meta al 2021	Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente-gasto no permanente)	Presupuesto
A diciembre de 2021, mediante información cuantitativa y cualitativa conocer el porcentaje de hacinamiento del Sistema de Rehabilitación Social	SNAI	N/A	N/A	-
A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de las Personas Privadas de la Libertad tendrán su historia clínica con el registro de intervenciones en su salud realizadas durante el último año	MSP		-	-
A diciembre de 2021, el 70% de Agentes de Seguridad Penitenciaria y servidores públicos del Sistema de Rehabilitación Social serán capacitados con conocimientos sobre Derechos Humanos	SDH	Programa de capacitación en Derechos Humanos	-	-
A diciembre de 2021, incrementar el porcentaje de carpetas analizadas que contengan los requisitos sobre indultos los cuales son presentados por personas privadas de la libertad.		Revisión de indultos	-	-
Incrementar al 2021 la realización de operativos de control de artículos prohibidos en el interior de los Centros de Privación de Libertad	PNE	-	-	-
A diciembre de 2021, incrementar los controles en el área perimetral de		-	-	-

Meta al 2021	Responsables	Proyecto/actividad	Tipo (gasto permanente-gasto no permanente)	Presupuesto
los Centros de Privación de Libertad				
A diciembre de 2021, incrementar la judicialización de procedimientos por ingreso de artículos prohibidos con sentencia		-	-	-
Total				18.598.479,50

Fuente: Directorio del Organismo Técnico, 2021

La Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social a 2021, contempla 4 objetivos, 21 líneas de acción, 30 indicadores y 30 metas, así como un presupuesto referencial de 18.598.479,50 para atender los distintos ámbitos de rehabilitación social, salud, educación, cultura, deporte y seguridad penitenciaria.

7. Mecanismo de seguimiento y evaluación

7.1. Modelo de gestión para la gobernanza de la política

La gestión de la política se enmarca en los elementos constitucionales de los artículos 85, 147, 148, 272 y 287 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; en este sentido la Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, Ex SENPLADES emitió el documento “Notas para discusión: Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación, Documentos conceptuales No.1” (SENPLADES, s/f); en el que se plantean algunas definiciones útiles para la actual política.

Se entiende como seguimiento a la “Recolección sistemática de información que sirve para verificar la realización progresiva, física y financiera de las intervenciones y sus resultados con el objetivo de comprobar el avance del programa o proyecto” (SENPLADES, s/f); a la evaluación como “la valoración sistemática y objetiva del diseño, puesta en práctica, resultados e impactos de una intervención. Emite juicios críticos sobre la validez, bondad y utilidad de la intervención” (SENPLADES, s/f). De este modo, el seguimiento y evaluación de la política pública; solo se logrará si se cuenta con indicadores y metas³⁷.

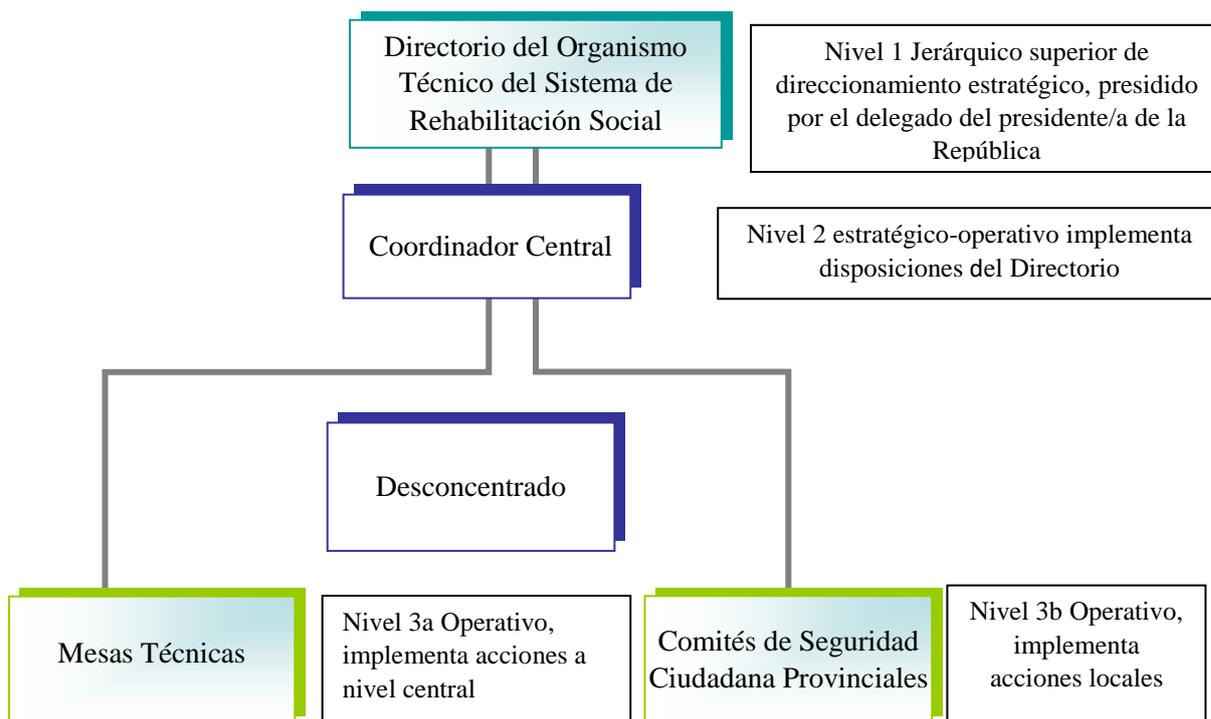
³⁷ En el caso de los primeros, constituyen “(...) series estadísticas o cualquier forma de indicación que facilita estudiar donde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto”; mientras que las metas, que se definen como “la expresión concreta y cuantificable de lo que se busca alcanzar en un período definido y debe

En ese orden de ideas, se entiende como resultado el “producto o efecto directo de una intervención” (SENPLADES, s/f) e impacto a los “efectos de mediano y largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no”.

Para alcanzar este resultado, la implementación, seguimiento y evaluación de esta política pública, se llevará a cabo en base a una estructura que promueva la coordinación intersectorial a nivel central, así como la vinculación de las instituciones públicas desconcentradas en territorio, con los GAD y actores estratégicos no gubernamentales (ONG, academia y organismos internacionales, sector privado). Este modelo comprende tres niveles:

- Nivele Estratégico: Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social
- Nivel Coordinador Central
- Nivel Desconcentrado: Mesas Técnicas y Comités de Seguridad Ciudadana Provinciales

Gráfico 16 Modelo de gestión para la gobernanza de la política pública



Elaboración: Presidencia del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, 2021

La temporalidad del documento de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social va de la mano del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, en los términos

responder a las preguntas ¿Qué fenómeno o variable se modifica? ¿En qué sentido se modifica? ¿Cuánto se modifica? ¿Cuál es el tiempo establecido para el cumplimiento de la meta?” (SENPLADES, 2013).

establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su reglamento, los mismos que indican:

- La Constitución de la República en el artículo 280 establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado: la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.
- El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) en el artículo 15 “de las políticas públicas” señala, la definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- El COPLAFIP en el artículo 34 “Plan Nacional de Desarrollo” establece que, el Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público, y enunciativa para los demás sectores.
- El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.
- Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto general del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.

Asimismo, una vez se cuente con el PND 2022-2025, se deberá actualizar y fortalecer la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social a fin de que las intervenciones públicas detalladas en el mismo puedan alinearse a los objetivos y metas del PND 2022-2025, esto implicaría un ajuste en los indicadores y metas propuestos.

7.2. Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social

El Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, es el nivel jerárquico superior y de direccionamiento estratégico de la política. Presidido por el delegado del señor Presidente Constitucional de la República, es responsable de garantizar las condiciones necesarias para la ejecución, seguimiento y evaluación de la política. De igual manera, emitiendo lineamientos y disposiciones a los espacios asignados para articular la implementación, ejecución, monitoreo, control, seguimiento,

evaluación y socialización de la política pública, constituye la máxima instancia de gestión.

Gráfico 17 Niveles operativo y administrativo de los centros de privación de libertad



Fuente: Distintas normas que rigen el Sistema de Rehabilitación Social, 2021

7.3. Coordinador/a de la Política

Es el nivel estratégico-operativo, responsable de implementar las disposiciones emitidas por el Directorio relacionadas a la política, que a su vez emite acuerdos y resoluciones a ser ejecutadas por el nivel técnico operativo.

Quien ocupe la Presidencia del Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social será responsable de designar al Coordinador y el delegado principal de la máxima autoridad de dicha cartera de Estado. Es ideal que cuente con una Unidad de apoyo colateral para la gestión y seguimiento de la política pública, conformada por al menos dos funcionarios/as.

7.4. El nivel técnico-operativo

Estará compuesto por dos instancias: las Mesas Técnicas del nivel central y a nivel provincial, en articulación con los Comités de Seguridad Ciudadana Provinciales

Mesas Técnicas

Las Mesas Técnicas constituyen los niveles de coordinación interinstitucional para la ejecución de las estrategias y acciones de la política pública. Cada mesa contará con una institución coordinadora designada por el Directorio, Coordinador Central o Gobernador Provincial.

Comités de Seguridad Ciudadana Provinciales

Constituyen los niveles de coordinación interinstitucional para la implementación y seguimiento de la política a nivel provincial. Los Comités Seguridad Ciudadana Provinciales son presididos por los Gobernadores Provinciales y están constituidos por

las autoridades territoriales, que incluyen a las entidades públicas que conforman el Directorio del nivel central, así como de organizaciones no gubernamentales e internacionales.

Los Gobernadores Provinciales, quienes presiden los Comités de Seguridad Ciudadana Provinciales, tendrán entre otras atribuciones³⁸:

- Coordinar y dar seguimiento a la implementación de las estrategias y acciones de la política pública en el nivel provincial y cantonal mediante la formulación de planes operativos;
- La coordinación con los GAD para coadyuvar a que los Sistemas locales de Protección, los Consejos de Protección de Derechos y las Juntas de Protección incluyan a las víctimas de trata;
- La vinculación de actores estratégicos (academia, ONG, cooperación internacional, iglesia, entre otros) vinculados con la temática en las estrategias y acciones de la política pública;
- Elaborar las rutas de atención.
- Presentar los informes y reportes solicitados por el /la Coordinadora

Cabe indicar que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores seguirá siendo la institución responsable de los niveles operativo y administrativo de los centros de privación de libertad

7.5. Instituciones parte del Sistema de Rehabilitación Social

Las instituciones que forman parte del Sistema de Rehabilitación Social son parte de las funciones ejecutiva y de control social que se detallan a continuación y que son las que están relacionadas directamente con la problemática.

1. Ministerio de Gobierno;
2. Ministerio de Educación;
3. Ministerio de Salud Pública;
4. Ministerio de Inclusión Económica y Social;
5. Ministerio del Trabajo;
6. Ministerio de Cultura y Patrimonio;
7. Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores;
8. Secretaría de Derechos Humanos;
9. Secretaría del Deporte; y,
10. Defensoría del Pueblo.

³⁸ Creados a través Acuerdo Ministerial 022, de 27 de septiembre de 2018, los Comités de Seguridad Ciudadana Provinciales son organismos encargados de coordinar acciones para consolidar la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica, deben trabajar bajo las directrices y lineamientos del Ministerio de Gobierno como ente rector de la seguridad ciudadana y el orden público.

En febrero de 2021, los Comités de Seguridad Ciudadana Provinciales, fueron espacios de coordinación frente a la emergencia penitenciaria en las provincias de Azuay, Cotopaxi y Guayas.

Adicionalmente, este Comité puede contar con la participación de otras entidades públicas; e invitar a organizaciones de la sociedad civil y organismos intergubernamentales, quienes asistirían con voz informativa.

7.6. Proceso de seguimiento y evaluación

Tabla 20 Proceso de seguimiento y evaluación

Finalidad	Temporalidad	Mecanismos	Destinatarios
Seguimiento a la gestión interinstitucional de la política pública.	Permanente	Reuniones semestrales del Directorio Reuniones trimestrales de Mesas Técnicas	Directorio del Organismo Técnico Corte Constitucional Otros poderes del Estado
Registro de casos o eventos emergentes en el Sistema de Rehabilitación Social y la respuesta interinstitucional	Permanente	Sistema de Información para consolidación, difusión de estadísticas y coordinación interinstitucional	Directorio del Organismo Técnico Mesas Técnicas
Evaluación intermedia de la política pública.	Semestral	Informes de Mesas Técnicas Desconcentradas	Mesas Técnicas
Jornada de evaluación anual y rendición de cuentas	Anual	Informes de Comités Desconcentrados Informe de Evaluación del Coordinador de la Política	Directorio del Organismo Técnico Mesas Técnicas Actores públicos y privados

El Sistema de Seguimiento es una herramienta para la gestión de la Política Pública de Rehabilitación Social que generará confianza y transparencia; que consolida la información de este Sistema.

Los objetivos del Sistema de Seguimiento son:

- Contar con un sistema de responsabilidades definidas para cada institución que forma parte del Comité Interinstitucional
- Mejorar la ejecución de la política pública y contribuir a la toma de decisiones antes, durante y después de esta.
- Proporcionar información útil para la planificación y la formulación de políticas públicas y la rendición de cuentas.
- Optimizar la asignación de los recursos del Estado en la materia, con base a información validada, y que sea congruente con los objetivos de la Política Pública.

7.7. Propuesta de monitoreo y seguimiento de acciones

El esquema general de seguimiento y evaluación de la Política Pública de Rehabilitación Social se formula como un modelo general de funcionamiento en base al marco estratégico del Plan y un ejercicio práctico del mismo.

En este sentido, tal como está diseñado el Plan, tiene dos estructuras fundamentales para seguimiento y evaluación de resultado y de la gestión; las mismas que se describen a continuación.

7.8. Seguimiento de la gestión

El Plan cuenta con una propuesta de metas e indicadores de gestión correspondientes a cada acción, por cada uno de los ejes del plan; estas deberán trabajarse una vez aprobado y emitido definitivamente por la entidad rectora, con cada una de las instituciones responsables de cada acción, en la fase de planificación operativa e institucional. .

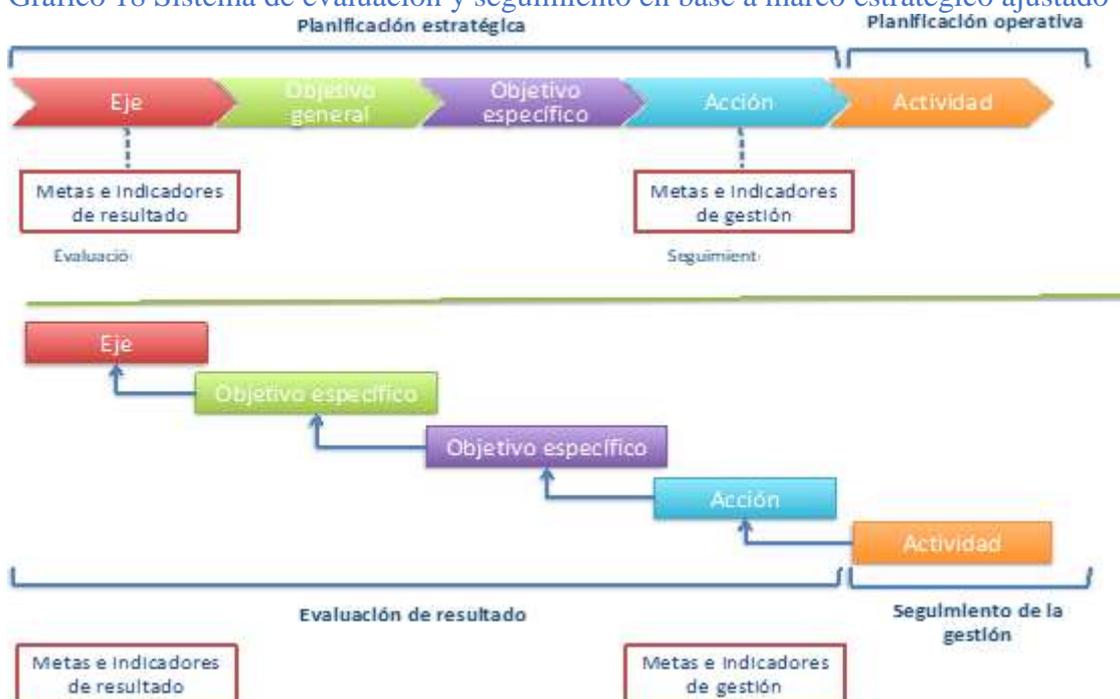
7.9. Evaluación de resultado

Cada uno de los ejes cuenta con una propuesta de metas e indicadores de resultado, que dan cuenta de manera integral del resultado a medirse hacia el 2021.

Se recomienda hacer una evaluación intermedia y una al final de la implementación del Plan.

Con estos antecedentes, a continuación, se describe la estructura general de seguimiento y evaluación de las metas de gestión por acción y resultado por eje del Plan.

Gráfico 18 Sistema de evaluación y seguimiento en base a marco estratégico ajustado



Elaboración: Presidencia del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, 2021

8. Bibliografía

Ávila, R. (2008). “La Rehabilitación no rehabilita: La ejecución de penas en el garantismo penal”. En *ejecución Penal y Derechos Humanos, una mirada crítica a la privación de la libertad*, editado por Carolina Silva Portero, 143-161. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2019). *Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: una primera mirada al otro lado de las rejas*. Nueva York: BID.

Cappelaere, Geert. (S/f). Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Directrices de Riad. Universidad de Gante. Centro de derechos de los niños. OEA. Instituto Interamericano del Niño. Recuperado de: http://iin.oea.org/cd_resp_penal/documentos/0043889.pdf

Coba, L. (2008). “Rehabilitación”, el verdadero castigo: Un análisis del gobierno de las prisiones regido por el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social- CEP y RS-”. En *Ejecución penal y derechos humanos, una mirada crítica a la privación de la libertad*, editado por Carolina Silva Portero, 63-118. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2011). *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 9: Personas privadas de libertad. San José, C.R.: Corte IDH – GIZ.

Coyle, A. (2009). *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos: Manual para el personal penitenciario*. Londres: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios

Defensoría del Pueblo del Ecuador - DPE. (2018). El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes de la Defensoría del Pueblo Manifiesta su Preocupación ante los Hechos de Violencia y Muertes Presentadas en varios Centros de Rehabilitación Social. <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/pronunciamentos/Pronunciamento-mecanismo-nacional-prevencion.pdf>.

Dirección Nacional de Análisis de Información (DNAI), "Dinámica de la Violencia en las Cárceles del Ecuador" (2021).

Ecuador. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional Constituyente.

Gómez, Juan. (S/f). *Obligaciones Internacionales de México en Materia de Justicia Juvenil*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Libardo José Ariza y Fernando León Tamayo Arboleda. (2020). *El cuerpo de los condenados. Cárcel y violencia en América Latina*. Revista de Estudios Sociales. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/48253>

Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, MJDHC. (2014). *Manual de Derechos Humanos aplicados al contexto penitenciario*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Núñez, N. (2018). Incumplimiento del principio de rehabilitación social y su incidencia en las personas privadas de la libertad ¿De victimarios a víctimas? [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <http://hdl.handle.net/10644/6178>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. (2010). *Medidas Privativas y No Privativas de Libertad: El Sistema Penitenciario*. Viena: ONU

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. (2010). *Manual para Administradores Penitenciarios Una herramienta básica de capacitación y programa para administradores penitenciarios en base a los estándares y normas internacionales*. Panamá: ONU

ONU Asamblea General. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 16 de diciembre de 1966. A/RES/2200 A (XXI).

ONU Asamblea General. *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* (Reglas Nelson Mandela). 17 de diciembre del 2015. A/RES/70/175.

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de La Libertad y a Adolescentes Infractores – SNAI. (2019). *Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional: Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores del Ecuador*.

Villamar, K. Restrepo, A. Cedillo, B. (2020). *Una visión de la gestión penitenciaria en América Latina: a nueve meses del inicio de la pandemia del COVID-19*. Basado en diálogo técnico subregional para los países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. Colaboración con el BID y ICPA.

World Health Organization, WHO. (2014). *Prisons and Health*. World Health Organization Regional Office for Europe.