

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE HOJA DE RUTA PARA UNA REFORMA PENITENCIARIA AL GOBIERNO DEL ECUADOR



RESUMEN EJECUTIVO

SEPTIEMBRE DE 2021

Introducción

Los hechos de violencia surgidos en los centros penitenciarios en el Ecuador, sobre todo a partir de junio de 2018, han visibilizado la urgencia de adoptar acciones enfocadas en abordar los problemas estructurales que aquejan al Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Esta crisis ha demandado acciones del Gobierno. En el lapso de tres años consecutivos (2019-2021) el Gobierno del Presidente Lenin Moreno declaró el estado de excepción en cuatro oportunidades¹ por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad, debido a la violencia intra carcelaria.

En atención al Dictamen Nro. 4-20-EE/20 de la Corte Constitucional del Ecuador², el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) presentó un **plan de acción (2021-2025)** en el que se reafirma que las limitaciones que enfrenta el Sistema Nacional de Rehabilitación Social son estructurales y que requiere de decisión y voluntad política para superarlas. Entre los problemas estructurales se destacan la falta de una institucionalidad sólida y confiable que no dé cabida a la corrupción, la falta de una política pública integral que aborde esta problemática, acompañadas de un preocupante hacinamiento, la presencia de organizaciones delictivas y la deficiencia del sistema de seguridad penitenciaria.

Desde febrero de 2021, gravísimos hechos de violencia provocaron la muerte de más de 230 personas privadas de la libertad. Según autoridades gubernamentales,³ la crisis carcelaria y los amotinamientos se debieron, entre otras **causas**, a: la reducción sostenida del presupuesto desde el año 2014; el uso excesivo de la prisión preventiva por parte de la Función Judicial; el aumento del hacinamiento; la falta de personal penitenciario calificado y capacitado; la falta de competencias del SNAI para realizar reformas normativas y formular política pública; los cambios y pugnas de poder en las organizaciones criminales conectada con la problemática del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos; la corrupción entre agentes penitenciarios y personal del sistema de rehabilitación social y las condiciones inadecuadas de la infraestructura en los centros de privación de la libertad (CPL).

En mayo de 2021, el Gobierno del Ecuador, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó **asistencia técnica** al Sistema de Naciones Unidas para abordar la crisis carcelaria. En este contexto, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) elaboraron un análisis de la legislación y gobernanza de la privación de libertad bajo estándares internacionales. Este análisis aborda causas estructurales de la crisis penitenciaria a través de los enfoques de seguridad integral y de derechos humanos de las personas privadas de la libertad que son parte del sistema de rehabilitación social, a la luz de los lineamientos para la acción establecidos en la [Posición Común del Sistema de Naciones Unidas en materia de encarcelamiento](#).⁴

El **Diagnóstico** propone el análisis de la problemática a través de un enfoque basado en **Derechos Humanos**, estándares internacionales de prevención del delito y justicia penal, perspectiva de **género** y el principio de **“No Dejar a Nadie Atrás”**. Al constituir el plan actualizado y universalmente reconocido para la gestión penitenciaria en el siglo XXI, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) y los esfuerzos para aumentar el cumplimiento de esas reglas están en el centro de este estudio. Este se tradujo en hallazgos y retos como oportunidades de acción. La crisis del sistema

¹ El estado de excepción es una figura contemplada en la Constitución y desarrollada legalmente que faculta al Gobierno a suspender determinados derechos, y a realizar otras medidas, como facultar la intervención de las Fuerzas Armadas para mantener el orden y prevención de más actos de violencia. Requiere que el Presidente emita un Decreto Ejecutivo que después es revisado por la Corte Constitucional para asegurar que su contenido no se opone a la Constitución. El Decreto debe ser comunicado a Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos en la medida en que se suspendan derechos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, respectivamente.

² Corte Constitucional del Ecuador. [Dictamen No. 4-20-EE/20](#). 19 de agosto de 2020.

³ Comparecencia de Edmundo Moncayo, director del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) ante la Asamblea Nacional. El exministro de Gobierno, Patricio Pazmiño, también fue convocado.

⁴ La Posición Común establece un mandato claro de abordar la reforma penitenciaria sobre la base de la normativa y estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

penitenciario ofrece una oportunidad para abordar y superar las causas estructurales sobre la base de la dignidad humana de los actores involucrados, así como la seguridad pública.

La hoja de ruta propone cuatro áreas priorizadas, con acciones a corto, mediano y largo plazo para abordar la crisis penitenciaria.

Este documento plantea una respuesta integral a la crisis penitenciaria y parte de los siguientes hallazgos fundamentales del Diagnóstico:

1. Aumento acelerado de la población carcelaria como un fenómeno multicausal
2. Seguridad comprometida en las prisiones, agravada por la corrupción y los niveles elevados de violencia
3. Falta de políticas eficaces de prevención del delito y rehabilitación social; y,
4. Condiciones inhumanas y/o precarias de privación de la libertad, con un impacto especialmente negativo en las personas con necesidades especiales.

Con base en este Diagnóstico se han priorizado las siguientes áreas de intervención:

1. Mejorar la seguridad dentro de los centros de privación de libertad;
2. Reducir el hacinamiento y el uso excesivo del encarcelamiento;
3. Mejorar la rehabilitación y reinserción social y prevenir la reincidencia delictiva; y,
4. Mejorar las condiciones de privación de la libertad y gestión penitenciaria.

Esta propuesta, elaborada por UNODC y ACNUDH, está destinada a que pueda ser considerada por el Gobierno del Ecuador, en particular la Presidencia del Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional Rehabilitación Social, dirigido en la actualidad por la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Gobierno y el SNAI, en coordinación con las otras autoridades del Estado, la academia, la sociedad civil, las asociaciones de familiares de personas privadas de libertad, y todos los actores interesados.

Principales hallazgos del Diagnóstico

1. Aumento acelerado de la población carcelaria como un fenómeno multicausal

El país ha experimentado un **aumento pronunciado y constante de su población penitenciaria**. Con más de 38.600 personas privadas de libertad⁵, durante los últimos 13 años, la población penitenciaria se habría triplicado.⁶ Los 53 Centros de Privación de Libertad tienen una capacidad para 28.554 personas.⁷ La construcción de nuevas infraestructuras carcelarias desde 2010 no produjo una reducción duradera del hacinamiento. Solo recibió a un mayor número de personas sin mejorar las condiciones de su privación de libertad, ni las causas del hacinamiento.⁸ Ecuador registra más de 220 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, lo que supera significativamente la tasa de encarcelamiento mundial de 145 por cada 100.000.⁹

Su principal causa radica en la **política penal punitiva**, que ha generado nuevos tipos penales y un endurecimiento de las penas con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal de 2014 y sus reformas. No se registra evidencia que esta política haya sido efectiva en cuanto a la reducción del delito o que haya mejorado los índices de seguridad. El hacinamiento es agravado por un sistema de justicia que carece de capacidad para gestionar ágil y efectivamente los procesos. La prisión preventiva es abusada por

⁵ Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social, Mayo 2021, p.31.

⁶ El Universo, "En Trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador," 19 de marzo de 2021.

⁷ SNAI, *Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional*, Quito, Noviembre de 2019, p. 37.

⁸ Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social, Mayo 2021, p.31.

⁹ Birkbeck, *World Prison Brief*, 2020.

los operadores de justicia como primera medida -y no como última opción-. Hasta marzo de 2021, el 42% de las personas detenidas carecían de una sentencia.¹⁰ Entre 2000 y 2020, los cambios en la legislación penal sobre **drogas endurecieron las penas**. Esto incrementó el número de personas encarceladas.¹¹ Al 2019, 1.634 de 2.016 mujeres estaban privadas de libertad por delitos de microtráfico.¹² En 2021, cerca de una de cada tres personas estaban privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas y una de cada cuatro por delitos contra la propiedad.¹³

La **generación, manejo y análisis de la información** presentan desafíos. Si bien la tasa de hacinamiento reportada por el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) ascendería a un 29,42% -con corte a julio 2021-¹⁴, hay inconsistencias entre la información oficial y otras fuentes, lo cual dificulta la toma de decisiones basadas en evidencia. Por ejemplo, el Consejo de la Judicatura no cuenta con un sistema informático que registre y monitoree el número de veces que se ordena prisión para una persona.¹⁵ Al respecto, se observa la necesidad priorizada de fortalecer el sistema de gestión de estadísticas, documentación y archivos de los centros de privación de libertad.

2. Seguridad comprometida en las prisiones, agravada por la corrupción y los niveles elevados de violencia

La **seguridad** en las prisiones ha sido **comprometida y agravada por la corrupción** y los niveles elevados de **violencia**. La seguridad de las personas privadas de libertad y del personal penitenciario está en riesgo constante.¹⁶ La ausencia de un modelo unificado de gestión penitenciaria implica una **falta de separación, clasificación y gestión** adecuadas de las personas privadas de la libertad, en especial de aquellas personas que presentan vulnerabilidades y necesidades específicas, así como de las personas que representan un alto riesgo.¹⁷ Esto impide contar con un perfil individualizado de los riesgos de seguridad, inteligencia dinámica y las necesidades de rehabilitación. A pesar de las inversiones, el SNAI opera a más del 30% de su capacidad oficial y con un **agudo déficit de 2.500 agentes penitenciarios**.¹⁸ La escasez de personal, la insuficiencia de la formación inicial y continua y la falta de oportunidades de desarrollo profesional provocan que la moral y la capacidad del personal en el SNAI sean, al parecer, bajas. Esto aumenta los riesgos de corrupción, vulnerabilidad a la manipulación y extorsión de las **personas privadas de libertad de alto riesgo**. Este escenario preocupa por su vinculación con la extorsión y el contrabando de drogas y armas.¹⁹

Las principales **salvaguardias básicas para las personas privadas de libertad acorde con el derecho internacional de los derechos humanos y estándares mínimos aplicables para las prisiones**, incluido un sistema de supervisión e inspecciones periódicas por parte de organismos externos independientes, no son plenamente operativas en la práctica. Además, la **magnitud de las redes criminales en las cárceles** se alimenta de la rivalidad por el control de los mercados de drogas ilícitas y las economías internas de las prisiones y que, según se informa, cuentan con la **complicidad de funcionarios**.²⁰ El riesgo de una **cesión de facto del control** del Estado a las bandas en muchas prisiones constituye una **grave amenaza para la seguridad de las prisiones, los derechos humanos y la seguridad pública que debe abordarse**.²¹ En las **disputas por el control de centros de privación de libertad**, desde 2015 ha aumentado exponencialmente las muertes por violencia intra-carcelaria.²² Las **declaratorias de excepción** en los centros de privación de

¹⁰ El Universo, "En trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador," 19 de marzo de 2021

¹¹ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador (2019), mostró preocupación por el enfoque punitivo frente al problema del abuso de drogas y el incremento de la población privada de la libertad en cárceles.

¹² El Telégrafo, 2019. "El 54% de presas están detenidas por drogas",

¹³ El Universo, "En trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador," 19 de marzo de 2021

¹⁴ Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social, Mayo 2021, p.30.

¹⁵ Reunión de consultoras de UNODC y OHCHR con el Consejo de la Judicatura, Agosto 2021.

¹⁶ Insight crime, "La mecha, no la chispa: narcotráfico y violencia carcelaria en Ecuador", 22 marzo 2021,

¹⁷ Informe del SNAI al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en 2019.

¹⁸ Primicias, "Cárceles tiene déficit de casi 70% de guías penitenciarios."

¹⁹ Insight Crime, "Los alcances de la corrupción en las cárceles de Ecuador", 30 de mayo de 201.

²⁰ Primicias, "Fausto Cobo: "Ecuador está infestado por la criminalidad", agosto 2021.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 4-20-EE/20, párr. 274.

²² El Universo, "Nueva masacre en las cárceles supera la cifra de muertes del 2020", 22 julio 2021,

libertad para hacer frente a la violencia intra-carcelaria no lograron reencauzar la crisis.²³ En la actualidad, se registran deficiencias con relación al equipamiento tecnológico de seguridad y a una capacidad de generar seguridad dinámica e inteligencia penitenciaria.

3. Falta de políticas eficaces de prevención del delito y rehabilitación social

El sistema penitenciario está lejos de cumplir con las disposiciones sobre rehabilitación social de la Constitución del Ecuador (art. 201) y de las normas internacionales y regionales, incluidas las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. El impacto de la crisis penitenciaria en Ecuador sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad, así como sobre la seguridad pública, es grave. De manera aún más importante, socava el objetivo mismo de la pena de prisión, es decir, proteger a la sociedad de la delincuencia apoyando la rehabilitación y la reinserción social en un entorno seguro. Según estimaciones, cerca de 8 de cada 10 personas liberadas vuelven a delinquir.²⁴

La mayoría de las personas privadas de libertad no tienen acceso a programas de rehabilitación por falta de oferta de actividades, así como de material necesario. Los procesos de reinserción social y familiar son debilitados a partir de la creación de centros regionales por las distancias y las dificultades de acceso.²⁵ Las limitaciones estructurales, de personal y el hacinamiento en el sistema penitenciario dificultan el acceso a las actividades de rehabilitación previstas en el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Respecto de los ejes de tratamiento, la oferta de talleres es limitada: a nivel nacional, solo 25% de la población penitenciaria accede a actividades culturales, 30% a educación, y el 30% a deportes.²⁶

No se registra una política sistemática de formación y capacitación permanente de los funcionarios y agentes penitenciarios. La falta de asignación presupuestaria reduce la disponibilidad y operatividad de los equipos técnicos para realizar una clasificación y tratamiento individualizado según los riesgos, necesidades y esfuerzos para abordar las causas estructurales de la comisión de delitos durante el cumplimiento de una sentencia. La carencia de recursos humanos suficientes y capacitados, así como de equipamiento para el control de los centros agrava estas condiciones.

4. Condiciones inhumanas de privación de la libertad, agravadas para grupos poblacionales específicos y en su acceso a derechos

La sobrepoblación, el hacinamiento y la violencia en las cárceles han generado condiciones inhumanas de privación de la libertad. Tales condiciones no permiten una garantía de los derechos humanos y afecta la dignidad de las personas privadas de libertad, lo que a su vez tiene un impacto grave en la capacidad del servicio penitenciario para garantizar una custodia segura y humana. Al abordar la discriminación y desigualdades, el diagnóstico intentó ubicar datos específicos que reflejen la situación de personas privadas de libertad con necesidades especiales como las mujeres, adolescentes, personas indígenas y afrodescendientes, en movilidad humana, personas con discapacidad – incluido con necesidades de salud mental, población LGBTIQ+ o con enfermedades graves o infectadas con Covid-19, adultos mayores, entre otros. La falta de información desagregada imposibilitó el análisis de las medidas para atender las necesidades de estos grupos. En la gestión penitenciaria, predomina una visión androcéntrica -enfocada en varones- y hetero-normativa -intolerante con distintas orientaciones sexuales-.

El sistema está plagado de condiciones deficientes en el acceso a servicios básicos, como agua potable, electricidad alimentos, ropa, calefacción, artículos e instalaciones sanitarias, así como servicios y productos

²³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 4-20-EE/20, párr. 54.

²⁴ El Universo, [No se cumple con rehabilitación social en cárceles del país, dicen dos defensores de Derechos Humanos](#), 14 diciembre 2020,

²⁵ SNAI, Diagnóstico de las Personas Privadas de La Libertad Información con corte a marzo del 2021." Documento enviado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (DPE) mediante Oficio Nro. DPE-DNMPCTOTPCID-2021-0086-O, 13 de agosto de 2021.

²⁶ Centro de Etnografía Interdisciplinaria, Kaleidos Diagnóstico situacional e interdisciplinario del sistema penitenciario del Ecuador, 2021 (PPT). Jorge Núñez, Sofía Carpio y Mayra Flores, Diapositiva 4 elaborada en base a una entrevista con el SNAI.

sanitarios higiénicos suficientes y adecuados. **La infraestructura es inadecuada** para actividades educativas, laborales, deportivas y recreativas. El sistema penitenciario carece de una suficiente atención médica física y psicológica, incluido el acompañamiento el tratamiento del consumo problemático. **La reducción de las capacidades de atención de la salud pública** ha dejado a poblaciones vulnerables (infectadas el Covid-19, con enfermedades catastróficas, o con diagnóstico VIH positivo), sin la adecuada prestación del servicio o medicinas.

En mayo de 2021, **356 adolescentes infractores** tenían medidas socioeducativas privativas de libertad e internamiento de fin de semana en 11 centros sin hacinamiento. Se registran problemas de infraestructura, falta de personal e insumos suficientes para el eje educativo, psicológico y social, falta de vinculación social y familiar y posibles malos tratos.²⁷ El **incremento del encarcelamiento de las mujeres** ha sido muy significativo desde 2010.²⁸ El uso de la prisión preventiva es extensivo para las mujeres: el 34,94% de la población penitenciaria ha estado entre 1 y 5 años sin sentencia.²⁹ El encarcelamiento afecta desproporcionadamente a los segmentos de la sociedad que viven en situación de pobreza y/o con otros factores de vulnerabilidad.

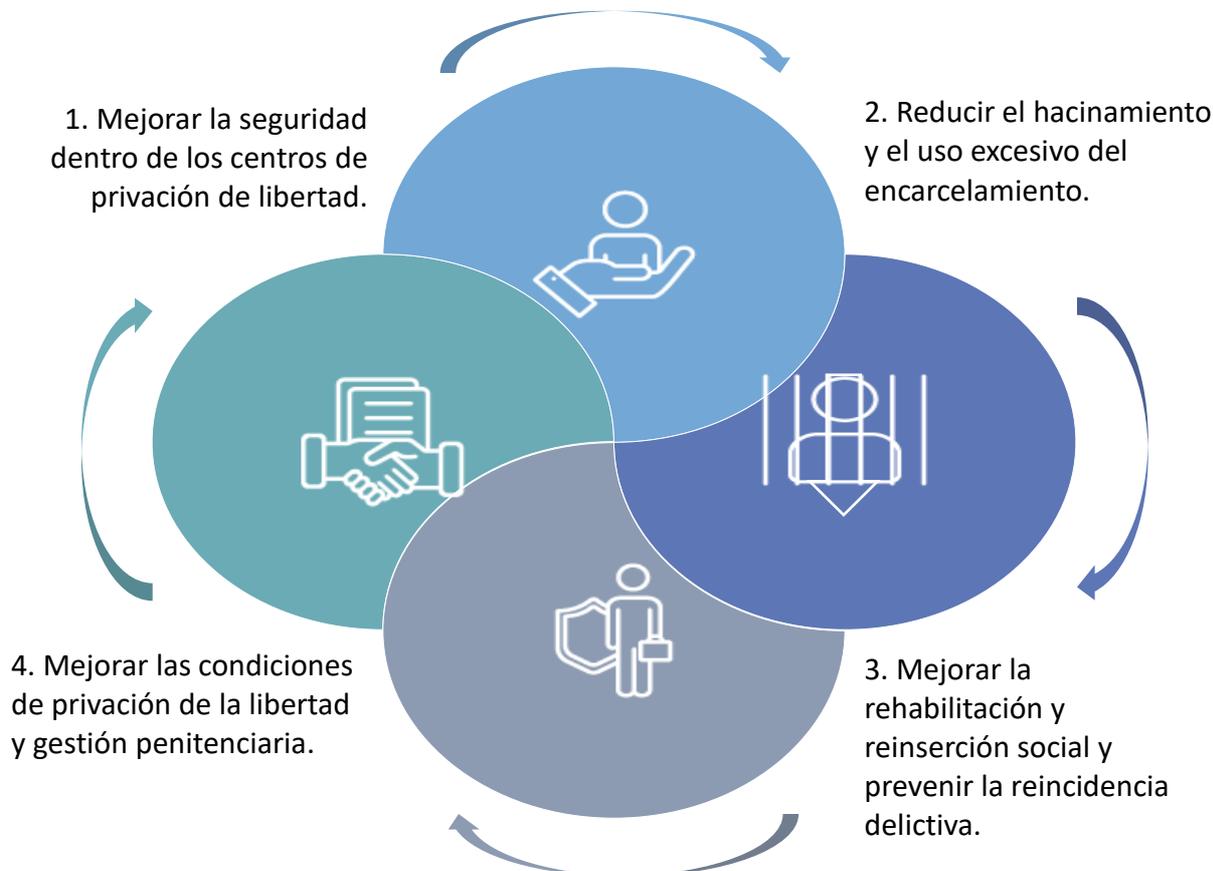
²⁷ Documento enviado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (DPE) mediante Oficio Nro. DPE-DNMPCTOTPCID-2021-0086-O, 13 de agosto de 2021. SNAI, [Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional](#), Quito, Noviembre de 2019, p. 68.

²⁸ Defensoría Pública, p. 51.

²⁹ Defensoría Pública, p. 59.

Hoja de Ruta para una reforma penitenciaria

La Hoja de Ruta desarrolla **cuatro áreas prioritizadas de intervención:**



Cada área prioritizada propone algunas acciones urgentes, así como una serie de acciones a corto plazo (1 a 2 años), mediano (3 a 4 años) y largo plazo (5 a 10 años).

El primer paso para enfrentar de forma adecuada y eficaz la crisis penitenciaria es entenderla como un *problema estructural* y no solamente de *seguridad pública*. La *garantía de derechos* y la *seguridad* no son categorías excluyentes entre sí: se propone armonizar ambos criterios.

La Hoja de Ruta establece medidas en el corto plazo para generar las *condiciones* para solucionar problemas estructurales que puedan ser aplicadas de manera eficiente en el mediano y largo plazo. El enfoque de acción se orienta, por un lado, a resolver los nudos críticos en la legislación, en los procesos, y en la infraestructura de justicia y penitenciaria y, por otro lado, en identificar los recursos y la inversión que se necesita para promover el uso de medidas no-privativas de libertad y el acceso a la justicia.

La **implementación de la hoja de ruta contempla tres pasos:**

- 1) Entablar un diálogo sobre soluciones,
- 2) Definir estrategias y líneas de acción en talleres participativos liderados por el Organismo Técnico de Rehabilitación Social, el Ministerio de Gobierno y el SNAI y;
- 3) Establecer prioridades entre retos y estrategias, como fases de implementación.

Las propuestas de la Hoja de Ruta están respaldadas por tratados y estándares internacionales, manuales y materiales de consulta, descritas en una caja de herramientas para la reforma penitenciaria, desagregada por cada área prioritizada (anexo 1).



Área priorizada 1. Mejorar la seguridad dentro de los centros de privación de libertad

Propuestas de acciones urgentes

- 1.1. Prevenir, investigar y sancionar muertes violentas, maltrato y tortura en los centros de rehabilitación social.
- 1.2. Fortalecer las medidas para afianzar la seguridad y protección de los centros de privación de libertad, incluida la inversión en la clasificación de personas privadas de libertad, seguridad dinámica e inteligencia penitenciaria.
- 1.3. Contratar de manera transparente y prudente a agentes penitenciarios y funcionarios de la administración penitenciaria. Fortalecer el currículo de entrenamiento para agentes penitenciarios, incluidos cursos de inducción y continuos en derechos humanos, seguridad dinámica, y evaluación de riesgos, entre otros. Condiciones de trabajo dignas.
- 1.4. Generar datos confiables para una gestión penitenciaria transparente y responsable.
- 1.5. Establecer medidas específicas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción y conductas que atenten contra la dignidad de las personas privadas de la libertad.

Acciones corto plazo

- 1.6. Diseñar un sistema de clasificación de personas privadas de la libertad y medidas que evalúe y responda a los riesgos individuales y las necesidades de la población penitenciaria, el trato humano a las personas privadas de la libertad y el fortalecimiento de capacidades de agentes en inteligencia penitenciaria.
- 1.7. Implementar medidas para prevenir y sancionar el maltrato y la tortura en la imposición de medidas de seguridad.
- 1.8 Fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucional para la investigación y judicialización de muertes violentas y lesiones en los centros de privación de libertad conforme a Estándares Internacionales.

Acciones en el mediano plazo

- 1.9. Adecuar y crear un marco normativo que formalice el sistema de clasificación de personas privadas de la libertad. Implementar medidas concretas para prevenir la violencia, investigar y sancionar los casos de muertes violentas.
- 1.10. Crear la escuela de formación del cuerpo de seguridad y funcionarios del sistema penitenciario enfocada en seguridad, derechos humanos y prevención de la tortura.

Acciones en el largo plazo

- 1.11. Realizar una evaluación y diagnóstico del sistema de clasificación de las personas privadas de libertad.
- 1.12. Elaborar el seguimiento y evaluación de normativa de inteligencia penitenciaria.
- 1.13. Preparar evaluación e implementar medidas sostenibles para prevenir, investigar y sancionar los casos de muertes violentas, maltratos y torturas al interior de los centros.
- 1.13. Aumentar el control de los recursos financieros y tomar medidas para detectar y evitar la corrupción.



Área priorizada 2. Reducir el hacinamiento y el uso excesivo del encarcelamiento

Propuestas de acciones urgentes

- 2.1. Establecer una instancia de coordinación interinstitucional o secretaría técnica temporal para la implementación participativa de las medidas urgentes.
- 2.2. Implementar un sistema de beneficios y uso eficiente del sistema de beneficios vigente, para acceder a la salida temprana, condicional o por razones humanitarias de la privación de la libertad.
- 2.3. Priorizar y monitorear medidas alternativas a la prisión, y beneficios penitenciarios, en coordinación con fiscales y jueces.
- 2.4. Incorporar una perspectiva de género a las acciones anteriores, a través de medidas específicas para la salida temprana de mujeres.

Acciones en el corto plazo

- 2.5. Realizar un Diagnóstico integral y participativo de las 12 causas del Hacinamiento en Ecuador³⁰.
- 2.6. Capacitar a operadores de justicia sobre el uso de la privación de la libertad como último recurso, diseño de políticas de sentencias proporcionales, gestión de beneficios penitenciarios y fortalecimiento de procesos de justicia restaurativa en procesos de adolescentes en conflicto con la ley penal, así como sobre el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión independiente y rendición de cuentas de la gestión penitenciaria.

Acciones en el mediano plazo

- 2.7. Abordar de forma integral las causas del hacinamiento priorizadas relacionadas con reformas legislativas, dotación de recursos necesarios para incorporación de funcionarios judiciales y defensores públicos y mecanismos de seguimiento adecuados en aplicación de medidas alternativas a la prisión.
- 2.8. Construir una política criminal, reorientada a la prevención del delito y alternativas al encarcelamiento.³¹ Fortalecer el uso de medidas alternativas a la prisión y la liberación temprana en caso de delitos menores. Las entidades competentes de la implementación y seguimiento de penas no privativas de libertad, así como de la supervisión, seguimiento y acompañamiento de personas liberadas debe ser fortalecido.

Acciones en el largo plazo

- 2.9. Abordar de forma integral las causas del hacinamiento relacionadas con el monitoreo y evaluación de la implementación, funcionamiento y efectividad de medidas privativas y no privativas de libertad.
- 2.10. Revisar y adecuar el Reglamento de Rehabilitación Social y reformar legislación y políticas relacionadas a delitos por drogas.

³⁰ UNODC, 2014. [Manual sobre Estrategias para reducir el hacinamiento en prisiones.](#)

³¹ Naciones Unidas, 2021. [Posición común del sistema de la ONU en materia de encarcelamiento.](#)



Área priorizada 3. Mejorar la rehabilitación y reinserción social y prevenir la reincidencia delictiva

Propuesta de acciones urgentes

- 3.1. Revisar programas y modelo de gestión disponibles sobre rehabilitación y reinserción social.
- 3.2. Adaptar espacios y usar infraestructura existente para actividades productivas y de formación.
- 3.3. Fortalecer los vínculos de las personas privadas de la libertad con su familia, para garantizar su salud mental y prevenir conflictos y violencia.

Acciones en el corto plazo

- 3.4. Diseñar de forma participativa una política de rehabilitación y reinserción basada en un modelo de gestión penitenciaria con enfoque de derechos y de género.
- 3.5. Revisar y diseñar de forma participativa programas personalizados y efectivos de reinserción para las personas privadas de libertad, incluidos los adolescentes infractores y mujeres privadas de libertad.

Acciones en el mediano plazo

- 3.6. Despenalizar conductas que por sus características e impacto social no deberían ser criminalizadas.
- 3.7. Aplicar programas de reintegración posterior a la liberación y de asistencia post carcelaria tanto para las personas privadas de la libertad como para sus familias y la sociedad civil.
- 3.8. Asignar presupuesto y otras formas de gestión de recursos para garantizar la sostenibilidad de la política de rehabilitación y reinserción con enfoque de derechos y de género.

Acciones en el largo plazo

- 3.9. Establecer mecanismos para la gestión sostenible y sustentable de los centros de privación de libertad que incluya programas de asistencia post carcelaria y de reintegración en las prisiones y posterior a la liberación.



Área priorizada 4. Mejorar las condiciones de privación de la libertad y gestión penitenciaria

Propuesta de acciones urgentes

- 4.1. Gestionar de forma adecuada los recursos destinados a mejorar la infraestructura penitenciaria, así como para la aplicación consistente de prácticas de gestión eficiente de prisiones.
- 4.2. Generar y mejorar datos y estadísticas coordinadas entre la administración penitenciaria y el sector justicia.
- 4.3. Aumentar la cooperación e intercambios de información con la sociedad civil y el público en general.
- 4.4. Garantizar condiciones mínimas de privación de libertad conforme a estándares constitucionales e internacionales³².

Acciones en el corto plazo

- 4.5. Revisar de forma participativa las medidas actuales de fiscalización de condiciones de los centros de privación de libertad.
- 4.6. Diseñar de forma participativa un mecanismo de monitoreo y fiscalización de las condiciones al interior de los centros de privación de libertad.
- 4.7. Adecuar los modelos de atención y gestión de los centros y capacitación del personal.
- 4.8. Diseñar medidas de gestión penitenciaria para asegurar servicios de salud.
- 4.9. Revisar y mejorar de forma participativa medidas de gestión penitenciaria para garantizar los derechos de grupos en condición de vulnerabilidad, al interior de los centros.
- 4.10. Formar a jueces, fiscales, agentes de policía y guías penitenciarios sobre derechos de las personas privadas de libertad, con enfoque de género.

Acciones en el mediano plazo

- 4.11. Implementar el Mecanismo participativo de monitoreo y fiscalización de condiciones al interior de los centros de privación de libertad.
- 4.12. Impulsar mecanismos existentes para fortalecer a los servidores públicos de carrera.
- 4.13. Implementar medidas de gestión penitenciaria para asegurar servicios de salud.
- 4.14. Implementar medidas para identificar y fortalecer buenas prácticas de administración penitenciaria contra la corrupción, el maltrato y la tortura al interior de los centros.
- 4.15. Desarrollar campañas de comunicación, promoción y concientización sobre la importancia de un sistema de rehabilitación social fortalecido y el trabajo del personal en los centros de privación de libertad que garantiza los derechos de las personas privadas de la libertad y la seguridad pública.
- 4.16. Mejorar la administración de las prisiones para reducir las tensiones. Elevar al máximo el uso de los recursos para así asegurar los servicios esenciales mínimos. Monitorear periódicamente los

³² Celdas de 7mts cuadrados por persona, suficiente volumen cúbico de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación ([Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos 'Reglas Nelson Mandela'](#), regla 10); espacio para dormir acostada, caminar libremente dentro de su celda o dormitorio, y acomodar sus bienes personales (CIDH, [Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas](#) párr. 465)

sistemas y los servicios para asegurar que se usan al máximo de su capacidad.

Acciones en el largo plazo

- 4.17. Evaluar y dar seguimiento a la Implementación del Mecanismo participativo de monitoreo y fiscalización de condiciones al interior de los centros de privación de libertad.
- 4.18. Diseñar mecanismos para prevenir y erradicar la corrupción, que consoliden políticas de tolerancia cero.
- 4.19. Lograr la sostenibilidad de un sistema eficaz de rendición de cuentas de la administración penitenciaria.
- 4.20. Lograr una gestión penitenciaria sostenible para garantizar los derechos de grupos en condición de vulnerabilidad al interior de los centros.
- 4.21. Gestionar alianzas con la sociedad civil para implementar procesos de monitoreo y mejora de las condiciones de privación de la libertad y la gestión penitenciaria.
- 4.22 Fortalecer la infraestructura penitenciaria específica para la mejora de las celdas, facilidades sanitarias, clínicas, áreas de visitas, recreativas, de educación y trabajo, en otras.
- 4.23. Estructurar una estrategia y modelo de administración penitenciaria eficiente, sostenible y adecuadamente financiado con capacidades de evaluar, planificar y gestionar la infraestructura de los centros de privación de libertad. Valorar la proyección de cantidad de personas privadas de libertad frente a las capacidades actuales y nuevos requerimientos.