

PLAN DE ACCIÓN DEL **SISTEMA NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL**



SERVICIO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A
PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD
Y A ADOLESCENTES INFRACTORES



Datos Generales:

- Área responsable:
 - **Subdirección Técnica de Protección y Seguridad Penitenciaria:**
 - Dirección Técnica de Régimen de Carrera; y,
 - Dirección Técnica de Operativos, Logística, Equipamiento e Infraestructura.
 - **Subdirección Técnica de Rehabilitación Social:**
 - Dirección de Régimen Cerrado,
 - Dirección de Régimen Semiabierto,
 - Dirección de Régimen Abierto.
 - Dirección de Asesoría Jurídica.
- Áreas contribuyentes:
 - Dirección de Planificación, Inversión, Seguimiento, Planes, Programas y Proyectos.



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO LEGAL	2
III. ANTECEDENTES	10
IV. ANÁLISIS SITUACIONAL	17
V. ALCANCE	25
VI. OBJETIVOS	25
A. Objetivo general	25
B. Objetivos específicos	25
VII. ESTRATEGIAS	26
VIII. EJES DE INTERVENCIÓN	27
A. Institucionalidad del Sistema	28
1. Acciones	47
B. Condiciones de Habitabilidad Adecuadas	48
2. Acciones	63
C. Gestión del Talento Humano	63
3. Acciones	74
D. Rehabilitación y Reinserción Social	74
4. Acciones	79
E. Seguridad Penitenciaria	80
5. Acciones:	92
IX. METAS E INDICADORES	92
X. PLAZOS	95
XI. PRESUPUESTO	95
XII. SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN	96
Bibliografía	98





I. INTRODUCCIÓN

La elaboración de un Plan de Acción para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social no es un tema de menor importancia, ni debe estar aislado de la política pública y del accionar del gobierno. La articulación institucional del sistema de justicia y de las instituciones que conforman el sistema de rehabilitación es prioritaria para generar una política pública de prevención del delito, de políticas penales y criminales adecuadas que respondan a los contextos y a la realidad social y, sobretodo, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social que permita cumplir con el mandato constitucional, prevenir actos de violencia al interior de los centros de privación de libertad y enfrentar los problemas estructurales que aquejan al sistema penitenciario.

Por otra parte, es fundamental la participación de la sociedad civil, medios de comunicación y de la academia para generar opinión pública y debates sobre el sistema de justicia y la aplicación de medidas no privativas de libertad. Ya que, las personas que cumplen una pena al interior de los centros de privación de libertad deben volver a la sociedad y esta debe estar preparada para recibirlos y estos, para poder actuar en ella sin causar lesiones a bienes jurídicos protegidos después de haber sido “rehabilitados” conforme la finalidad del Sistema.

En la elaboración del Plan de Acción se recogieron los principios constitucionales de garantía de derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria¹; los postulados de Naciones Unidas sobre recomendaciones mínimas para el tratamiento de las personas privadas de libertad (Reglas de Mandela), y estudios e investigaciones sobre modelos de atención basado en evidencias; orientados a la generación de una política de rehabilitación social que sea sustentable y sostenible en el tiempo.

¹ Uno de los aportes fundamentales de la Constitución del 2008 fue el haber incluido a las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria, artículo 35.



Es importante recalcar que la aplicación de la política penitenciaria requiere de una decisión política e inversión por parte del Estado. En tal virtud, el Plan de Acción deberá estar plasmado en los Planes Nacionales de Desarrollo, en las Agendas de Coordinación Intersectoriales (ACI) y en los Planes Sectoriales Institucionales (PS) y debidamente financiado por el ente rector de las finanzas públicas, en concordancia con el inciso final del artículo 692 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), y al artículo 4 del Decreto Ejecutivo Nro. 560 de 14 de noviembre de 2018, documento normativo con el cual, se creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores(SNAI).

II. MARCO LEGAL

La Constitución de la República define al Ecuador como un Estado de derechos y justicia, y en el artículo 3 determina los deberes primordiales del Estado, siendo dos de estos, que deben considerarse para el presente documento, los previstos en los numerales 1 y 8:

“1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. (...) 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

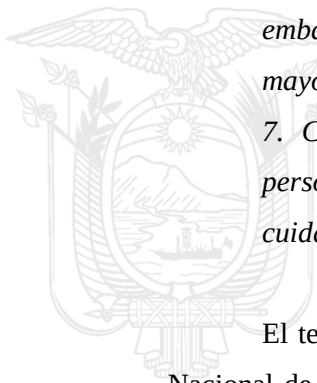
La Constitución vigente organiza los derechos en ciertos grupos, siendo uno de estos, los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, de ahí que, el artículo 35 reconoce a las personas privadas de libertad como un grupo de atención prioritaria quienes *“recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado”* (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). De igual forma, el artículo 51 reconoce derechos específicos derivados de la condición de privación de libertad, conforme el siguiente texto:





“Art. 51.- Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos:

- 1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria.*
- 2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho.*
- 3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad.*
- 4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad.*
- 5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.*
- 6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.*
- 7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.”*



El texto constitucional citado, da cuenta de una realidad compleja en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el cual no involucra únicamente a la persona que se encuentra por un tiempo con la limitación del ejercicio pleno de su libertad en un centro bajo custodia del Estado, sino, de un espectro familiar y social que se ve afectado por esta decisión, razón por la cual, el constituyente engloba también la responsabilidad estatal de otorgar medidas de protección a los dependientes de las personas privadas de libertad; y, otorga lineamientos muy concretos respecto de lo que en artículos siguientes, abordará en cuanto a las finalidades de la pena, del Sistema Nacional de Rehabilitación Social propiamente dicho, y de las responsabilidades y obligaciones estatales frente a los privados de libertad, por ejemplo, la prohibición de aislamiento, la necesidad de tratamiento en diversas áreas, la comunicación, el ejercicio del derecho a la defensa, entre otros.



En cuanto al Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el constituyente lo ha incorporado como una sección dentro de la organización de la Función Judicial, pese a que, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya en la estructura del Organismo Técnico y su Directorio, lo regula como una parte del ejecutivo, con la participación de una institución de la Función de Transparencia y Control Social, esto es, la Defensoría del Pueblo. Esta organización, permite comprender las diversas acciones que confluyen en la finalidad del Sistema y de la vigilancia al ejercicio de la potestad estatal frente a los derechos de las personas privadas de libertad y el desarrollo mismo de esta situación. A la vez, la relación de la Función Judicial permite entender, que mayor o menor presencia de personas en privación de libertad depende del ejercicio de las competencias de los administradores de justicia, sobre la base de la legislación elaborada, expedida y promulgada por la Función Legislativa.

El artículo 201 de la Constitución de la República del Ecuador señala que el *“sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos.”* (Asamblea Nacional Constituyente, 2008), es decir, se centra en la rehabilitación integral, y de la protección de las personas, pues los privados de libertad se encuentran bajo la custodia del Estado, aspecto que es recogido en el artículo 676 del Código Orgánico Integral Penal, que señala *“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.”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014). A la vez, la Constitución vigente incluye una prioridad en el sistema de rehabilitación, que es la contenida también en el artículo 201 e indica que *“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”*. Para el efecto, el COIP, el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, y demás normativa organizan los ejes de



tratamiento para atender a las personas privadas de libertad conforme el artículo 51 numeral 5.

A fin de abordar la normativa aplicable relacionada con rehabilitación social y con protección de derechos, sirve separar en dos grupos:

1. Rehabilitación integral.- En cuanto a este primer grupo, es preciso indicar que el Sistema Nacional de Rehabilitación Social se define como el *“conjunto de principios, normas, políticas de las instituciones, programas y procesos que se interrelacionan e interactúan de manera integral, para dar cumplimiento a la finalidad del sistema y para la ejecución penal”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014). Este sistema tiene 5 finalidades²: *“1. La protección de los derechos y garantías de las personas privadas de libertad reconocidos en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la presente Ley, con atención a sus necesidades especiales. 2. El desarrollo de las capacidades de las personas privadas de libertad para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar completamente su libertad. 3. La rehabilitación integral de las personas privadas de libertad, en el cumplimiento de su condena. 4. La reinserción social y económica de las personas privadas de libertad. 5. Las demás reconocidas en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado.”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014).

El Sistema Nacional de Rehabilitación Social se regula bajo la consideración de progresividad, de ahí que, existen tres regímenes: cerrado, semiabierto y abierto, hasta el cumplimiento total de la pena. En relación con estos regímenes, más adelante se hará una mención especial

² Tanto la definición del Sistema Nacional de Rehabilitación Social como las finalidades, previstos en los artículos 672 y 673 del COIP, fueron sustituidas por el artículo 108 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 107 de 24 de diciembre del 2019, que entró en vigencia en junio de 2020.



a las últimas reformas del COIP que excluyeron a varios delitos de esta progresividad, lo cual, repercute en el Sistema a mediano y largo plazo.

2. Protección de derechos. - Frente a este tema, sirve señalar que conforme el artículo 4 del COIP, las *“personas privadas de libertad conservan la titularidad de sus derechos humanos con las limitaciones propias de la privación de libertad y serán tratadas con respeto a su dignidad como seres humanos”*, y, se prohíbe el hacinamiento. Este texto, refiere la existencia de limitaciones en el contexto de privación de libertad, como parte del componente “pena” en estricto sentido; pero, al mismo tiempo, conlleva el reconocimiento de derechos específicos para las personas privadas de libertad, que miran ya las particularidades del Sistema. Estos derechos se encuentran previstos en el artículo 12 del COIP.

En cuanto a la organización del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, es preciso señalar que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 202 prevé el organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social encargado de *“evaluar la eficacia de sus políticas, administrar los centros de privación de la libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema”* (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). En cumplimiento de las disposiciones constitucionales, el ordenamiento jurídico ecuatoriano refiere la existencia de un Organismo Técnico y de un Directorio del Organismo Técnico, conforme lo siguiente: el artículo 675 del COIP indica que el Directorio del Organismo Técnico estará integrado por los ministros de Estado o sus delegados, de las Carteras de Estado responsables de: justicia y derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica y social, cultura y deporte, y por la Defensoría del Pueblo. A la vez, el artículo 675 reformado y vigente desde junio de 2020, indica que el Directorio se conforma además por un delegado del Presidente de la República que preside el Directorio³. Actualmente, el Directorio del

³ El artículo derogado facultaba al Presidente de la República a indicar cuál de los ministros era el responsable de presidir el Directorio, y, de acuerdo a la anterior organización de la Función



Organismo Técnico está presidido por la Secretaría Jurídica de Presidencia designada mediante Decreto Ejecutivo N° 747 de 20 de mayo de 2019.

El Presidente de la República, Lcdo. Lenin Moreno Garcés, a través del Decreto Ejecutivo N° 560 de 14 de noviembre de 2018, publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 387 de 13 de diciembre de 2018, transformó el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la Secretaría de Derechos Humanos; y, creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, *“como entidad de derecho público, con personalidad jurídica, dotada de autonomía administrativa, operativa y financiera, encargada de la gestión, seguimiento y control de las políticas, regulaciones y planes aprobados por su órgano gobernante”* (Moreno Garcés, 2018)

El artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 560 en mención, estableció que el órgano gobernante del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, es el responsable de *“ejercer la rectoría, regulación, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social”* (Moreno Garcés, 2018) el cual se integrará conforme lo dispone el COIP y estará presidido por un delegado del Presidente de la República; siendo, el Director General del SNAI el secretario del órgano gobernante que interviene con voz pero sin voto.

De lo mencionado se desprende que el SNAI fue creado como una entidad sin rectoría en rehabilitación social, que no preside el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, pero, que ejerce el Organismo Técnico como tal, y por tanto, es el responsable de ejecutar la política diseñada por el Directorio, administrar a los centros de privación de libertad y ejercer la gestión, seguimiento y

Ejecutiva, le correspondía al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, conforme el Decreto Ejecutivo N° 365 de 27 de junio de 2014.



control a los planes, políticas y regulaciones aprobadas por el órgano gobernante, es decir, por el Directorio.

En cuanto al Organismo Técnico, este, de conformidad con el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 560 referido en líneas anteriores, y del artículo 14 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, está ejercido por el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), el cual cumple con las funciones y atribuciones determinadas en el artículo 674 del COIP y el artículo 16 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social⁴. Las funciones previstas en el COIP son: “1. *Organizar y administrar el funcionamiento del Sistema.* 2. *Definir la estructura orgánica funcional y administrar los centros de privación de la libertad.* 3. *Garantizar la seguridad y protección de las personas privadas de la libertad, del cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria, del personal administrativo de los centros de privación de la libertad, así como de las personas que ingresan en calidad de visitas.* 4. *Evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas del Sistema.* 5. *Fijar los estándares de cumplimiento de los fines del Sistema*” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014). Por su parte, las atribuciones previstas en el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social son:

“Artículo 16. Atribuciones del Organismo Técnico. - La entidad encargada del Sistema Nacional de Rehabilitación Social tendrá las siguientes atribuciones:

1. Ejercer la gestión, seguimiento y control de las políticas, regulaciones y planes aprobados por el Directorio del Organismo Técnico;

⁴ El Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social fue aprobado por el Directorio del Organismo Técnico en la sesión ordinaria N° 3 llevada a cabo el 30 de julio de 2020, y, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, al ejercer la Secretaría del Directorio del Organismo Técnico, expidió la resolución con el texto aprobado, el cual corresponde a la Resolución N° SNAI-SNAI-2020-0031-R de 30 de julio de 2020, que fue promulgada en la Edición Especial del Registro Oficial N° 958 de 04 de septiembre de 2020.



2. *Establecer estándares de cumplimiento de los fines del Sistema Nacional de Rehabilitación Social;*
3. *Administrar, ejecutar y verificar el cumplimiento de apremios, medidas cautelares y penas privativas y no privativas de libertad;*
4. *Establecer y aprobar los mecanismos para administrar, ejecutar, verificar y coordinar los apremios y las medidas y penas no privativas de libertad;*
5. *Aplicar las políticas aprobadas por el Directorio del Organismo Técnico, orientadas al cumplimiento de los fines del Sistema Nacional de Rehabilitación Social;*
6. *Expedir mediante resolución, los reglamentos, instructivos, protocolos y normas técnicas derivadas de la normativa del Sistema Nacional de Rehabilitación Social que estén orientadas a garantizar el funcionamiento, gestión y administración del Sistema;*
7. *Expedir normas técnicas y administrativas relativas a infraestructura penitenciaria con el enfoque de “cárceles seguras, dignas y humanas” siguiendo las disposiciones contenidas en las Reglas de Mandela;*
8. *Emitir directrices relacionadas con el funcionamiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social sobre la base de la normativa vigente;*
9. *Administrar, gestionar y evaluar los centros de privación de libertad;*
10. *Administrar y evaluar el funcionamiento del Centro de Formación y Capacitación Penitenciaria;*
11. *Dirigir la carrera penitenciaria;*
12. *Emitir la resolución de apertura o cierre de centros de privación de libertad, previa decisión adoptada por el Directorio del Organismo Técnico;*
13. *Aprobar los cambios de denominación de los centros de privación de libertad de acuerdo con lo previsto en este Reglamento;*
14. *Dirigir la mesa técnica para realizar el seguimiento técnico de las decisiones del Directorio del Organismo Técnico, desde la competencia de cada miembro del mismo;*



15. *Coordinar interinstitucionalmente y realizar las gestiones necesarias para implementar centros específicos que custodien a personas que cumplen medidas de apremio y contravenciones, así como, de cualquier tipo de centro de privación de libertad, e informar al Directorio para su creación e implementación de servicios; y,*
16. *Las demás previstas en la normativa vigente”*

Conforme se desprende de los artículos señalados, el SNAI cumple funciones administrativas y de gestión del Sistema y de los centros de privación de libertad; y ejerce la custodia de las personas privadas de libertad. A la vez, conforme la normativa vigente prevista en el artículo 685 del COIP en concordancia con el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público COESCOP, la seguridad interna de los centros de privación de libertad está a cargo del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, el cual se constituye en una entidad complementaria de seguridad ciudadana que se articula a la planificación en seguridad del Estado. En este sentido, el Sistema Nacional de Rehabilitación Social incorpora también un componente de seguridad, ligado al numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador.

III. ANTECEDENTES

La Corte Constitucional del Ecuador en el Dictamen N° 4-20-EE/20, en el párrafo 73 indica que *“Pese a que esta Corte encuentra que se ha justificado la declaratoria del estado de excepción en el sistema de rehabilitación social, es menester aclarar que el mismo debe buscar la normalización de esta grave situación y adoptar medidas estructurales más allá del estado de excepción, pues son hechos que se repiten pese a que el sistema de rehabilitación ya estuvo por 90 días en estado de excepción el año pasado y durante ese tiempo se implementaron las mismas medidas extraordinarias que hoy se proponen con el fin de combatir la grave crisis carcelaria en el país.”*



Para comprender la problemática del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y su configuración actual, es necesario ubicar el contexto histórico y los cambios que ha sufrido a nivel institución, así como, la definición y aplicación de las políticas públicas en materia penitenciaria. Para el efecto, se menciona:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al amparo de la Convención Americana de Derechos Humanos, su estatuto y reglamento, realiza observaciones periódicas a los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos OEA, con la finalidad de conocer la situación de los derechos humanos y formular recomendaciones a los Estados. En este contexto, en 1997 se publicó el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, el cual, en el capítulo VI habla sobre la situación de los derechos de las personas detenidas en el sistema penitenciario.

Respecto de la situación de las personas detenidas, el informe refiere que la situación del sistema de rehabilitación social es consecuencia de la deficiencia de la administración de justicia, puesto que este sistema presentaba,

“numerosos y serios problemas en el interior del sistema penitenciario, los cuales en gran parte derivan, primero: de los retrasos en el sistema de justicia penal, lo que conduce a la sobrepoblación en las cárceles y, segundo: el inadecuado suministro de los recursos para suplir las necesidades básicas. Por lo tanto, requerimientos mínimos como una infraestructura adecuada, higiene, alimentación y acceso a atención médica no son siempre proporcionados, y no se cumple el compromiso de rehabilitación que proclama el sistema. El Gobierno reconoció lo anterior en sus observaciones del 19 de marzo de 1997.”

Respecto del sistema, la CIDH refiere que,

“El sistema está a cargo de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, la cual aplica las políticas adoptadas por el Consejo Nacional de Rehabilitación



Social y le informa al Ministro de Gobierno. Dichas agencias han adelantado algunos pasos para manejar los problemas crónicos en el interior del sistema penitenciario, incluyendo la construcción de nuevas instalaciones y la remodelación de otras. Sin embargo, estas medidas han sido claramente insuficientes.”

En lo relativo a las condiciones de los centros de rehabilitación social, el informe menciona problemas de hacinamiento, insuficiencia de centros de rehabilitación y falta de mantenimiento de éstos, y problemas en el sistema de administración de justicia. Sobre esto señala:

“La Comisión observó la sobrepoblación en un número de las instalaciones visitadas, y los funcionarios de prisiones fueron unánimes en confirmar que se trata de una situación crónica. En uno de los establecimientos, un grupo de presos informó haber tenido que dormir en el suelo porque no había más camas. La delegación de la Comisión observó los presos hacinados en cuartos con ventilación insuficiente, en condiciones de sanidad obviamente inadecuadas, sin funcionamiento de las cañerías, y sólo con unos angostos corredores entre las atestadas literas. Varios funcionarios de prisiones señalaron que la compresión de los internos en espacios demasiado pequeños para la coexistencia contribuía a fricciones entre ellos, así como entre éstos y el personal de la prisión, y algunas veces conducía a confrontaciones violentas. (...) Varios funcionarios de prisiones reconocieron que la mayoría de los internos en detención preventiva tenían que esperar al menos dos años antes de que se produjera una decisión en su contra. (...) La Comisión observó evidentes condiciones de falta de sanidad y de higiene en varios de los centros visitados, en particular con respecto a las áreas de los presos donde no funcionan las cañerías, y recibió informes consistentes sobre la ausencia de instalaciones de higiene y sanidad.”

En cuanto al presupuesto destinado a rehabilitación social, el informe refiere que:



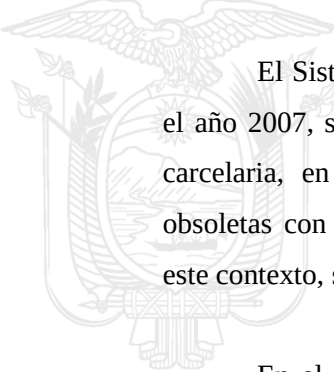
“El presupuesto asignado para financiar el sistema fue reducido en 1993 y 1994, y éste operó bajo déficit en 1994. En gran parte, los fondos dependen de un cinco por ciento de las multas impuestas a los cheques devueltos por fondos insuficientes, al igual que de algunos ingresos provenientes de la venta de propiedades, multas impuestas por la Policía, y de un apoyo limitado de parte de los gobiernos local y nacional. Las fuentes de ingresos son claramente insuficientes para las tareas asignadas al sistema. Los directores, técnicos y guardias informan que reciben malos salarios, y están mal capacitados y equipados.”

En relación con los problemas estructurales que menciona la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el 2020, es decir, 23 años después, el Sistema Nacional de Rehabilitación Social enfrenta situaciones de similar naturaleza: sobrepoblación, infraestructura insuficiente, alteraciones a la seguridad y falta de personal tanto para aspectos de tratamiento (servidores administrativos del SNAI) como para seguridad penitenciaria. Estos problemas, si bien han encontrado caminos de posibles soluciones como lo ocurrido en el aspecto de salud integral de las personas privadas de libertad al haberse entregado dicha competencia al Ministerio de Salud Pública⁵, aún enfrenta problemas que lamentablemente dan como resultado situaciones de violencia extrema que se profundizan con la falta de recursos al Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

⁵ Respecto de la salud de las personas privadas de la libertad, las máximas autoridades del Ministerio de Salud Pública y del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el 26 de junio del 2014 firmaron el Acuerdo Interministerial N° 00004906, con el objeto de traspasar la gestión y prestación de los servicios de salud y todos los procesos inherentes a éstos que ostenta el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos al Ministerio de Salud Pública, por ser ámbito de sus competencias. A partir de ello, la prestación del servicio de salud de las personas privadas de libertad está a cargo del ente rector de la salud pública, a través de un modelo integral de salud penitenciaria definido por la autoridad sanitaria nacional. De igual forma, se indica que en el 2018 se actualizó el “Modelo de Gestión Operativo de Atención en Salud en contexto penitenciario-2018” bajo la metodología de atención itinerante y permanente en los centros de privación de libertad. El modelo fue aprobado por el Directorio del Organismo Técnico a través de Resolución Nro. 007-2018 de 09 de octubre de 2018. Este instrumento permite la operatividad de la prestación del servicio de salud para las personas privadas de libertad.



En el contexto del Sistema Nacional de Rehabilitación Social es importante mencionar que, a lo largo de los años existieron varias instituciones a cargo de la rehabilitación Social. Sin mencionar la década de los 90 en la cual el Sistema se articuló sobre la base del Código de Ejecución de Penas, publicado en el Registro Oficial N° 282 del 09 de julio de 1982, que reguló los organismos directivos del sistema de rehabilitación, y organizó el sistema en tres niveles: a) Consejo Nacional de Rehabilitación Social, b) Dirección Nacional de Rehabilitación Social; y, c) Centros de Rehabilitación Social. El primero se encargaba de determinar la política pública en la materia, el segundo tenía la competencia de coordinar el régimen penitenciario poner en ejecución la política acordada por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social y los terceros, comprendían las penitenciarías y cárceles.



El Sistema de Rehabilitación Social funcionó bajo la estructura mencionada y en el año 2007, según datos del extinto Ministerio Coordinador de Seguridad, la situación carcelaria, en niveles de sobrepoblación, llegó al 200% dentro de infraestructuras obsoletas con espacios insalubres e inadecuados y con sistema altamente corrupto. En este contexto, se emprendió una reforma al sector justicia y penitenciario.

En el marco señalado, se creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Decreto Ejecutivo N° 748 de 14 de noviembre de 2007, y se le otorgó entre otros objetivos, la vigilancia para que el sistema penitenciario ecuatoriano *“no entre en crisis por la sobrepoblación penitenciaria, que ponga en riesgo la integridad física y psíquica de los internos”*, así como, *el establecimiento de nexos con las entidades competentes para buscar solución a los “conflictos que se generan en los centros de rehabilitación social”*; esto considerando que a dicha fecha, existía la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 410 de 30 de junio de 2010, se cambió la denominación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a Ministerio de Justicia,



Derechos Humanos y Cultos. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo N° 585 de 16 de diciembre de 2010, se fusionó por absorción la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y se consideró a este último, como el *“organismo rector de la elaboración y ejecución de las políticas penitenciarias, dentro del sistema de Rehabilitación Social, y de la construcción, mejoramiento y mantenimiento de los Centros de Rehabilitación Social, Centros de Detención Provisional y Centros de Internación de Adolescentes Infractores de todo el país”* es decir, la rectoría y definición de política pública en rehabilitación social.

Como consecuencia de esta fusión por absorción, los bienes muebles e inmuebles, competencias, atribuciones, representaciones y delegaciones, derechos y obligaciones de las personas jurídicas absorbidas, pasaron al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. En cuanto a los servidores que prestaban servicios en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y en la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social se dispuso que su traspaso al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, se realice previa evaluación y selección; y, en caso que existan puestos innecesarios, estos seguirán un proceso de supresión conforme la Ley Orgánica del Servicio Público y normas técnicas aplicadas por el Ministerio de Relaciones Laborales.

En cuanto a la política pública, cabe señalar que, sobre la base del artículo 280 de la Constitución de la República que señala *“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; y 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”* (Asamblea Nacional





Constituyente, 2008), el Estado elaboró el plan nacional de desarrollo denominado Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, que dentro de los objetivos programáticos de *“La transformación del sistema de justicia y el fortalecimiento de la seguridad integral en el marco de los derechos Humanos”* (Objetivo 6), definió los ejes programáticos del sistema de rehabilitación social, en cuanto a:

- a. Mejorar las condiciones de habitabilidad en los centros de privación de libertad y detención.
- b. Proteger los derechos de las personas privadas de libertad, con énfasis en los grupos de atención prioritaria.
- c. Implementar un modelo de atención integral homologado a nivel nacional en nuevos centros.
- d. Mejorar el sistema de control y seguridad interna y externa en los centros de privación de libertad
- e. Promover acciones de reinserción social para las personas puestas en libertad.

Esta incorporación en la planificación nacional, permitió, entre otras cosas, diseñar políticas para el mejoramiento de las condiciones de las personas privadas de libertad, enfocadas especialmente en los nuevos centros de privación de libertad.

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos actuó bajo esos lineamientos por varios años. Luego asumió también las competencias dadas por el Código Orgánico Integral Penal COIP en temas de rehabilitación social y ejecución penal; presidió el Directorio del Organismo Técnico conforme lo determina la Disposición Transitoria Décimo Primera del COIP y el Decreto Ejecutivo N° 365 de 27 de junio de 2014, hasta la expedición del Decreto Ejecutivo N° 560 de 14 de noviembre de 2018, en el que se transformó el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en



la Secretaría de Derechos Humanos y se creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.

La actual institucionalidad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, se encuentra estructurada bajo un Directorio del Organismo Técnico que es el cuerpo colegiado (integrado conforme el artículo 675 del Código Orgánico Integral Penal) encargado de emitir la política pública del sistema penitenciario; y, de un Organismo Técnico que actualmente es el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores SNAI.

El SNAI a pocos meses de su creación enfrentó una crisis en el sistema penitenciario caracterizado por violencia al interior de los centros de privación de libertad, y que llevó al gobierno a declarar el estado de excepción (Decreto Ejecutivo Nro. 741 de 16 de mayo de 2019) renovado por treinta días más a partir del 15 de julio del 2019 (Decreto Ejecutivo Nro. 832). En el año 2020, por su parte, el Presidente de la República basado en los escenarios violentos ocurridos en los centros de privación de libertad, declaró nuevamente el estado de excepción por conmoción interna (Decreto Ejecutivo Nro. 1125 del 11 de agosto) renovado por treinta días más (Decreto Ejecutivo 1169 de 10 de octubre del 2020). Los dictámenes constitucionales de la Corte Constitucional, considerando la naturaleza de un estado de excepción y las necesidades del Sistema, dispusieron la elaboración de un plan de acción que atienda los problemas estructurales que aquejan al Sistema.

IV. ANÁLISIS SITUACIONAL

El Servicio de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) es una entidad autónoma con personería jurídica encargado de la administrar los centros de privación de libertad, fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema y evaluar la eficiencia y eficacia de las políticas del Sistema emitidos por el Directorio del Organismo Técnico.



De acuerdo con la normativa vigente, el SNAI cuenta con 36 infraestructuras físicas ubicadas en las diferentes provincias del Ecuador, cuyo nombre genérico es Centro de Privación de Libertad (CPL). En virtud del tipo de servicios que presta se clasifican en:

- a) Centros de Rehabilitación Social (CRS). - En los que permanecen las personas a quienes se les impondrá una pena mediante una sentencia condenatoria ejecutoriada; de los cuales existen 35 centros, y
- b) Centros de privación provisional de libertad (CPPL). - En los que permanecen las personas privadas preventivamente de libertad en virtud de una medida cautelar o de apremio impuesta por una o un juez competente, quienes serán tratadas aplicando el principio de inocencia, para lo cual se cuenta con 30 centros.

Tabla No. 1 Número de Centros por Infraestructura y Tipo de Servicios

Nro.	ZONA	PROVINCIA	NOMBRE DEL CENTRO POR INFRAESTRUCTURA	TIPO DE SERVICIO
1	ZONA 1	CARCHI	CPL CARCHI Nro. 1	CCPL MIXTO CARCHI N°1 CRS MIXTO CARCHI N° 1
2		ESMERALDAS	CPL ESMERALDAS Nro. 1	CPPL MIXTO ESMERALDAS N°1 CRS FEMENINO ESMERALDAS N°1
3			CPL ESMERALDAS N° 2	CPPL MASCULINO ESMERALDAS N°2 CRS MASCULINO ESMERALDAS N°2
4		IMBABURA	CPL IMBABURA N°1	CPPL MASCULINO IMBABURA N°1 CRS MASCULINO IMBABURA N°1
5		SUCUMBÍOS	CPL SUCUMBIOS N°1	CPPL MASCULINO SUCUMBIOS N°1



Nro.	ZONA	PROVINCIA	NOMBRE DEL CENTRO POR INFRAESTRUCTURA	TIPO DE SERVICIO
				CRS MASCULINO SUCUMBIOS N°1
6	ZONA 2	NAPO	CPL NAPO N°1	CPPL MIXTO NAPO N°1 CRS MIXTO NAPO N°1
7	ZONA 3	CHIMBORAZO	CPL CHIMBORAZO N°1	CPPL MASCULINO CHIMBORAZO N°1 CRS MASCULINO CHIMBORAZO N°1
8			CPL CHIMBORAZO N°2	CPPL MASCULINO CHIMBORAZO N°2 CRS MASCULINO CHIMBORAZO N°2
9			CPL CHIMBORAZO N°3	CPPL FEMENINO CHIMBORAZO N°3 CRS FEMENINO CHIMBORAZO N°3
10		COTOPAXI	CPL COTOPAXI N°1	CPPL MIXTO COTOPAXI N°1 CRS FEMENINO COTOPAXI N°1 CRS MASCULINO COTOPAXI N°1
11		PASTAZA	CPL PASTAZA N°1	CPPL MIXTO PASTAZA N°1
12		TUNGURAHUA	CPL TUNGURAHUA N°1	CPPL MIXTO TUNGURAHUA N°1 CRS MIXTO TUNGURAHUA N°1
13	ZONA 4	MANABÍ	CPL MANABI N°1	CPPL MIXTO MANABI N°1 CRS FEMENINO MANABI N°1
14			CPL MANABI N°2	CRS MASCULINO MANABI N°2
15			CPL MANABI N°3	CRS MASCULINO MANABI N°3
16			CPL MANABI N°4	CPPL MASCULINO MANABI N°4 CRS MASCULINO MANABI N°4



Nro.	ZONA	PROVINCIA	NOMBRE DEL CENTRO POR INFRAESTRUCTURA	TIPO DE SERVICIO
17		SANTO DOMINGO	CPL SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS N°1	CPPL MASCULINO SANTO DOMINGO N°1 CRS MASCULINO SANTO DOMINGO N°1
18			CPL SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS N°2	CPPL FEMENINO SANTO DOMINGO N°2 CRS FEMENINO SANTO DOMINGO N°2
19	ZONA 5	BOLÍVAR	CPL BOLIVAR N°1	CPPL MASCULINO BOLIVAR N°1 CRS MASCULINO BOLIVAR N°1
20		LOS RÍOS	CPL LOS RIOS N°1	CPPL MASCULINO LOS RIOS N°1
21			CPL LOS RIOS N°2	CPPL MIXTO LOS RIOS N°2 CRS MIXTO LOS RIOS N° 2
22	ZONA 6	AZUAY	CPL AZUAY N°1	CPPL MIXTO AZUAY N°1 CRS FEMENINO AZUAY N°1 CRS MASCULINO AZUAY N°1
23		CAÑAR	CPL CAÑAR N°1	CRS MASCULINO N°1
24			CPL CAÑAR N°2	CPPL MASCULINO CAÑAR N°2 CRS MASCULINO CAÑAR N°2
25		MORONA SANTIAGO	CPL MORONA SANTIAGO N°1	CPPL MASCULINO MORONA SANTIAGO N°1 CRS MASCULINO MORONA SANTIAGO N°1
26	ZONA 7	EL ORO	CPL EL ORO N°1	CPPL MASCULINO EL ORO N°1 CRS MASCULINO EL ORO N°1



Nro.	ZONA	PROVINCIA	NOMBRE DEL CENTRO POR INFRAESTRUCTURA	TIPO DE SERVICIO
27			CPL EL ORO N°2	CPPL FEMENINO EL ORO N°2 CRS FEMENINO EL ORO N°2
28			CPL LOJA N°1	CPPL MIXTO LOJA N°1 CRS MIXTO LOJA N°1
29	ZONA 8	GUAYAS	CPL GUAYAS N°1	CPPL MASCULINO GUAYAS N°1 CRS MASCULINO GUAYAS N°1
30			CPL GUAYAS N°2	CPPL FEMENINO GUAYAS N°2 CRS FEMENINO GUAYAS N°2
31			CPL GUAYAS N°3	CRS MASCULINO GUAYAS N°3
32			CPL GUAYAS N°4	CRS MASCULINO GUAYAS N°4
33			CPL GUAYAS N°5	CPPL MASCULINO GUAYAS N°5 CRS MASCULINO GUAYAS N°5
34	ZONA 9	PICHINCHA	CPL PICHINCHA N°1	CPPL MASCULINO PICHINCHA N°1
35			CPL PICHINCHA N°2	CRS MASCULINO PICHINCHA N°2
36			CPL PICHINCHA N°3	CPPL FEMENINO PICHINCHA N°3 CRS FEMENINO PICHINCHA N°3

Fuente: Resolución SNAI-SNAI-2020-0056-R de 19 de octubre del 2020

Elaborado por: Dirección Técnica de Régimen de Carrera⁶

Actualmente la población penitenciaria se caracteriza por ser una población mayoritariamente masculina, ya que de las 38.919 personas privadas de libertad que se encuentran en los centros de privación de libertad 36.388 son hombres que corresponde al

⁶ El SNAI no cuenta con presencia de zonas a nivel nacional, pero, para efectos de organización de información y visualización de la presencia de centros de privación de libertad a nivel territorial, se ha utilizado la previsión de zonas, contenida en el Decreto Ejecutivo N° 357 de 20 de mayo de 2010, que establece 9 zonas administrativas de planificación a nivel nacional.



93,50% y 2.531 mujeres cuyo porcentaje es de 6,50%⁷. Además, es una población joven ya que la mayor parte pertenece a los rangos de edad de 18 a 30 años; y de 31 a 40 años, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla No. 2: Rangos de edad de la población privada de libertad

RANGOS DE EDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL PPL
De 18 años a 30 años	16,740	989	17,729
De 31 años a 40 años	10,963	819	11,782
De 41 años a 50 años	5,129	455	5,584
De 51 años a 64 años	2,660	197	2,857
Mayores de 65 años	478	15	493
Sin información	279	8	287
TOTAL PPL	36,249	2,483	38,732

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

Elaborado por: Dirección de Planificación - Unidad de Estadísticas

Fecha de corte: 30 de septiembre del 2020

De acuerdo con el estado procesal de las personas privadas de libertad es, el 57,07% son sentenciados; 40,14% son procesados; el 1,64% con contraventores y 1,15 están por apremio.

En cuanto a los tipos de infracción, la mayor parte de la población penitenciaria se encuentra por delitos relacionados con drogas (27,78%) y delitos contra la propiedad (27,19%); seguido por delitos contra la integridad sexual y reproductiva (15,99%); inviolabilidad de la vida (13,51%); asociación ilícita y delincuencia organizada (4,48%), y por otros delitos contravenciones y apremio de alimentos (11,06%).

⁷ Registros Administrativos de Centros de Privación de libertad con corte de 18 de noviembre del 2020



Tabla No. 3: Número de PPL por grupo de infracción

GRUPO HOMOLOGADO DE INFRACCION	HOMBRE	MUJER	TOTAL PPL	%
Delitos relacionados con drogas	9,421	1,337	10,758	27.78%
Delitos contra la propiedad	10,104	426	10,530	27.19%
Delitos contra la integridad sexual y reproductiva	6,156	37	6,193	15.99%
Delitos contra la inviolabilidad de la vida	5,016	217	5,233	13.51%
Asociación ilícita y delincuencia organizada	1,500	235	1,735	4.48%
Otros grupos de delitos, contravenciones y apremio de alimentos	4,052	231	4,283	11.06%
TOTAL	36,249	2,483	38,732	100,0%

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

Elaborado por: Dirección de Planificación - Unidad de Estadísticas

Fecha de corte: 30 de septiembre del 2020

Si se parte del precepto que la delincuencia y violencia es una problemática multicausal que se explica en la coexistencia de brechas estructurales que originan la pobreza e inequidad, cambio en los patrones de consumo interno, falta de efectividad de las instituciones de control, la persistencia de patrones de ilegalidad y la proliferación de redes delincuenciales destinadas abastecer los mercados ilegales. Por otro lado, la posición estratégica del Ecuador representa una oportunidad para que las redes delincuenciales puedan operar en el país; además que estas originan y financian otro tipo de delitos como: lavado de activos, tráfico de armas, trata de personas, entre otros.⁸

⁸ Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, de (Ávila 2011) pág. 206



En este sentido, el panorama a futuro del sistema penitenciario ecuatoriano no es muy alentador, ya que según las estimaciones del Banco Mundial hasta diciembre del 2020 el índice de pobreza en el país afectará al 35% de la población y el de extrema pobreza en un 15%, como efecto inmediato de la pandemia.⁹, y sin considerar las últimas reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP) vigentes a partir del 21 de junio de 2020 la población penitenciaria se incrementará a mediano y largo plazo¹⁰, si no se consideran medidas alternativas a la privación de libertad, y de políticas de prevención del delito, política criminal y de rehabilitación social.

Por otro lado, la inseguridad y delincuencia son temas que afectan a la convivencia armónica y generan desconfianza en la ciudadanía frente a las instituciones del Estado encargadas del orden y la seguridad. La percepción de inseguridad se ha incrementado en los últimos años¹¹, por ello es un desafío de la política pública generar esfuerzos de gestión y coordinación interinstitucional para la reducción de estos problemas a nivel local, nacional y regional, para lo cual es fundamental fortalecer a la institución encargada de la rehabilitación social y de esta manera cumplir el mandato constitucional de generar una cultura de paz y convivencia pacífica desde el enfoque de la seguridad integral y cumplir con el mandato constitucional de rehabilitar y reinserter a las personas que se encuentran cumpliendo una pena privativa de libertad.

⁹ Uno de cada cuatro ecuatorianos son pobres, y luego de la pandemia serán más, en <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/uno-cada-cuatro-ecuatorianos-son-pobres-y-luego-la-pandemia-seran-mas>, de 16 de noviembre del 2020. Según datos del INEC, para el 2017 la pobreza había bajado a su punto más bajo del periodo con un promedio del 22% y la pobreza extrema a un 7,7%.

¹⁰ Las personas privadas de libertad no pueden acogerse a cambios de régimen por 19 tipos de delitos y deberán cumplir la sentencia de manera completa

¹¹La percepción de inseguridad bordeó el 60% (INEC 2011), en el Plan Nacional de Seguridad Integral pág. 32





V. ALCANCE

Las acciones contenidas en el documento, estarán bajo responsabilidad del Organismo Técnico, articuladas con las instancias/entidades responsables y corresponsables en el ámbito de sus facultades y atribuciones:

1. Sistema de Administración de Justicia (Función Judicial)
2. Entidades que conforman el Directorio del Organismo Público que emite políticas públicas en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
3. Gabinete Sectorial de Seguridad y entidades que confluyen en la planificación de la Seguridad Integral
4. Sociedad civil, la academia y medios de comunicación social; a través de los mecanismos de participación ciudadana.

VI. OBJETIVOS

A. Objetivo general

- Promover mecanismos que aseguren el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

B. Objetivos específicos

- Implementar la institucionalización del organismo técnico y del Sistema.
- Mejorar la calidad de vida de las personas privadas de la libertad.
- Incrementar la capacidad técnica y de gestión del Organismo Técnico.
- Fortalecer las actividades de tratamiento de las personas privadas de la libertad en régimen cerrado, semiabierto y abierto.
- Garantizar la seguridad y vigilancia penitenciaria en los Centros de Privación de Libertad.



VII. ESTRATEGIAS

En el presente punto, se especifican las estrategias que se seguirán para lograr los objetivos. En definitiva, constituyen el camino que se seguirá durante el desarrollo y ejecución del plan de acción.

Tabla No. 4: Estrategias

ESTRATEGIAS	EJES ESTRATÉGICOS
- Articular con las funciones del Estado acciones para el cumplimiento efectivo de las finalidades del Sistema y proponer reformas a la normativa vigente.	Institucionalización del Sistema de Rehabilitación Social
- Articular acciones con las funciones del Estado y los niveles de gobierno para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad. - Propiciar acciones coordinadas con los operadores de justicia para la aplicación de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y penas no privativas de libertad.	Condiciones de habitabilidad adecuadas
- Proponer reformas a la normativa vigente para fortalecer la institucionalidad a través del ingreso y estabilidad de los servidores públicos vinculados al Sistema. - Propiciar procesos continuos y permanentes de capacitación, formación y especialización de los servidores.	Gestión del Talento Humano
- Articular acciones con el Directorio del Organismo Técnico enfocados en la rehabilitación y reinserción. - Crear herramientas para la gestión del Sistema de Rehabilitación Social basado en evidencias.	Rehabilitación y Reinserción Social
- Custodiar a personas privadas de la libertad y mantener la seguridad interna en el cumplimiento de los derechos humanos. - Fortalecer la seguridad penitenciaria en el Sistema de Rehabilitación Social.	Seguridad Penitenciaria

Elaborado por: Equipo Técnico SNAI





VIII. EJES DE INTERVENCIÓN

El Sistema Nacional de Rehabilitación Social durante estos últimos años se ha caracterizado por el crecimiento acelerado de la población penitencia, la débil institucionalidad, la falta de recursos económicos, el déficit de servidores tanto para las áreas técnicas como del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia y los hechos de violencia que han llevado a la declaratoria de los estados de excepción. De acuerdo con los hechos constitutivos que llevaron a la Corte Constitucional a emitir el Dictamen Nro. 4-20-EE/20, en el cual se indica que: *“En todo el 2019 existieron 32 muertes violentas al interior de los centros de privación de libertad, de ellas 14 ocurrieron durante los 90 días del estado de excepción del año anterior. En el 2020, con posterioridad a dicho estado de excepción, han existido 22 muertes violentas, en cuestión que permite advertir que los objetivos que se pretendían alcanzar en el pasado no han sido cumplidos satisfactoriamente y pese al estado de excepción de hace un año la situación no ha cambiado y menos aún mejorado”*.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo mediante oficio Nro. DPE-DDP-2020-0411-O de 3 de septiembre del 2020 dirigido al Presidente Constitucional del Ecuador, indica que si bien se reconoce como positiva la preocupación del Estado por fortalecer la seguridad y orden dentro de los centros, manifiesta su preocupación que a pesar de los reiterados estados de excepción, estos se han enfocado solamente en temas de seguridad y no se observa una intervención integral de la problemática que afronta el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, y en el informe adjunto elaborado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura¹² (MNPT) señala que en sus visitas durante estos años a los centros de privación de libertad la realidad dista mucho de los objetivos planteados del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y la mayor preocupación del MNPT es:

¹² Informe situación centro de privación de libertad que se encuentran a cargo del Sistema Nacional de Rehabilitación Social agosto 2020, adjunto al oficio Nro. DPE-DDP-2020-0411-O de 3 de septiembre del 2020



- Infraestructura deteriorada en los centros de privación provinciales y falta de mantenimiento en los centros regionales.
- Revisiones invasivas y de cavidades que son sometidas a las mujeres familiares de las personas privadas de libertad.
- Incremento de las situaciones violentas al interior de los centros de privación de libertad, cuya consecuencia la muerte de personas privadas de libertad.
- Quejas sobre el servicio de alimentación en tanto a la cantidad y calidad de los alimentos y falta de servicio permanente de agua potable.
- Traslado de las personas privadas de libertad desde su lugar de origen o residencia habitual, que afecta directamente su vínculo familiar.
- Limitado personal para la atención de los ejes de tratamiento.
- Falta de equipos tecnológicos para la seguridad de los centros de privación de libertad, y servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria
- Falta de presupuesto para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

En este contexto se han establecido cinco ejes de intervención:

1. Institucionalidad del sistema
2. Condiciones de habitabilidad adecuadas
3. Gestión del Talento Humano
4. Rehabilitación y Reinserción Social
5. Seguridad Penitenciaria

A. Institucionalidad del Sistema

La sección de antecedentes da cuenta de los cambios que ha sufrido el Sistema Nacional de Rehabilitación Social en las últimas décadas, y también de las observaciones



internacionales por las que ha tenido que responder el Estado ecuatoriano. En el Informe de 1997 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica que *“Una consecuencia grave de las deficiencias en la administración de justicia es la situación del sistema de rehabilitación social del país. Existen numerosos y serios problemas en el interior del sistema penitenciario, los cuales en gran parte derivan, primero: de los retrasos en el sistema de justicia penal, lo que conduce a la sobrepoblación en las cárceles y, segundo: el inadecuado suministro de los recursos para suplir las necesidades básicas. Por lo tanto, requerimientos mínimos como una infraestructura adecuada, higiene, alimentación y acceso a atención médica no son siempre proporcionados, y no se cumple el compromiso de rehabilitación que proclama el sistema.”*¹³

La CIDH en el informe refleja una situación institucional y estructural que repercute en la atención a las personas privadas de libertad, misma que, para efectos del presente documento, se determinará desde la década de los 70, en los que, el Estado ha realizado cambios institucionales al Sistema Nacional de Rehabilitación.

Mediante Decreto Supremo N° 1053 de 29 de diciembre de 1970, promulgado en el Registro Oficial N° 132 de 31 de diciembre de 1970, el Presidente de la República suprimió los Patronatos de Cárceles, Penitenciarías y Colonias Agrícolas Penales y creó la Dirección Nacional de Prisiones que funcionó como dependencia del Ministerio de Gobierno. A la vez, en el mismo Decreto se indicó que “Compete al Ministerio de Gobierno, Justicia y Cárceles, a través de la Dirección Nacional de Prisiones, la administración de las penitenciarías y colonias agrícolas penales y cárceles”. Ocho años más tarde, se cambió su denominación por Dirección Nacional de Rehabilitación Social, mediante Decreto N° 2482 de 22 de mayo de 1978). En cuanto a la vigilancia de las

¹³ Tomado de la página de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Ecuador-sp/Capitulo%206.htm>, accedido el 20 de noviembre de 2020.



cárceles y prisiones, la Ley Orgánica de la Función Judicial de 1974¹⁴, en el artículo 23 señaló que las Cortes Superiores de Justicia eran competentes para “9.- Visitar las cárceles y penitenciarías; oír las quejas de los detenidos, presos y reclusos, y los informes verbales de los empleados del establecimiento; corregir los abusos y faltas de los empleados y sancionarlos con la multa que establezca el Reglamento; poner en libertad a las personas que estuvieren detenidas, arrestadas o presas, de modo manifiestamente ilegal; e informar a la Corte Suprema, al Ministerio de Gobierno, al Concejo Cantonal y a la Dirección Nacional de Prisiones, en su caso, sobre los inconvenientes o defectos que hubieren notado durante la visita, en relación al comportamiento de los empleados, higiene, orden, moralidad y disciplina, indicando a la vez, las medidas convenientes.”. Estas autoridades, eran las responsables de hacer vigilancia a las condiciones de los detenidos, presos y reclusos, corregir abusos, emitir libertades, entre otros.

En 1982, se expidió el Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación, bajo argumentos relacionados con 1) la necesidad de aplicar “sistemas científicos” tendientes a la rehabilitación integral de las personas que cumplen penas, que les permitan egresar de los centros y reincorporarse a la sociedad como “elementos positivos”; 2) de establecer “sistemas de control y custodia de los condenados en la medida que éstos requieren de seguridad máxima, media o mínima”; 3) aplicar “nuevas concepciones doctrinarias, sobre aplicación de las penas”; y, 4) la necesidad de incorporar nuevas legal al “sistema penitenciario concordante con el más avanzado Derecho Ejecutivo Penal que prevé la reincorporación progresiva a la sociedad de quienes han caído en delito”, se organizó la ejecución de las penas privativas de libertad y restrictivas de libertad, el tratamiento y la rehabilitación integral de los internos y el control post carcelario; y, se conformó los organismos directivos responsables de dirigir las políticas de rehabilitación social. Esta

¹⁴ Publicada mediante Decreto Supremo N° 891 y promulgada en el Registro Oficial 636 de 11 de septiembre de 1974





última parte refiere expresamente a la institucionalidad relacionada con el Sistema, conforme el siguiente detalle:

- a. Consejo Nacional de Rehabilitación Social. - era el responsable de determinar la política penitenciaria para la rehabilitación integral de los internos y la correcta administración de los centros de rehabilitación social. El Consejo estaba adscrito al Ministerio de Gobierno y se integraba por: el Ministro de Gobierno o su delegado (presidía), un delegado del Presidente de la Corte Suprema de Justicia (actuaba como vicepresidente), el Ministro Fiscal General o su delegado, el Director de Recursos y Empleo del Ministerio de Trabajo; y, el Director del Instituto de Criminología de la Universidad Central¹⁵.
- b. Dirección Nacional de Rehabilitación Social.- era el organismo dependiente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social que constituía la unidad ejecutiva superior de la política penitenciaria¹⁶ y era el responsable de coordinar el régimen penitenciario nacional y ejecutar la política acordada por el Consejo Nacional¹⁷. El Director Nacional de Rehabilitación Social actuaba como secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.
- c. Centros de Rehabilitación Social. - contemplaban las penitenciarías y las cárceles.

El régimen penitenciario del Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social incorporó un régimen progresivo caracterizado por la individualización del tratamiento, la clasificación biotipológica delincuencial, la clasificación de los centros de rehabilitación social y la adecuada utilización de los recursos legales en beneficio del interno; y, contemplo, un régimen especial de tratamiento para los procesados. De igual forma, clasificaba a los internos según un estudio criminológico en seguridad máxima¹⁸,

¹⁵ Artículo 4 del Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social.

¹⁶ Artículo 6 *ídem*.

¹⁷ Artículo 7 *ídem*.

¹⁸ El tratamiento para los internos de máxima seguridad se caracterizó por el aislamiento, la disciplina y la custodia con grupos no mayores a 20 personas (artículo 21 literal a) del Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social).



seguridad media¹⁹ y seguridad mínima²⁰; además de la existencia de establecimientos especiales para sindicados, procesados y contraventores²¹.

El Código de Ejecución de Penas se codificó en 2006, bajo el amparo de la Constitución Política de 1998, el cual organizó a los organismos encargados del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, bajo la siguiente organización:

- a. Consejo Nacional de Rehabilitación Social. - era el responsable de determinar la política penitenciaria para la rehabilitación integral de los internos y la correcta administración de los centros de rehabilitación social. A diferencia de la ley de 1982, el Consejo Nacional tenía autonomía administrativa, funcional, técnica y financiera dentro de un régimen de carrera penitenciaria, sujeta a la política nacional de rehabilitación social de los internos. Otro cambio importante en este Consejo fue la conformación, ya que estaba integrado por: el Ministro Fiscal General del Estado o Ministro Fiscal subrogante (presidía), el Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades o su delegado, un Magistrado de la Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el director de uno de los institutos de criminología de las universidades del país reconocidas por el CONSEP y el Director Nacional del SECAP²².
- b. Dirección Nacional de Rehabilitación Social.- era el organismo dependiente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social que constituía la unidad ejecutiva superior de la política penitenciaria²³ y era el responsable de coordinar el régimen

¹⁹ El tratamiento para los internos de media seguridad se caracterizó por el trabajo y la educación en grupos no mayores a 100 personas (artículo 21 literal b) del Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social).

²⁰ El tratamiento de los internos de mínima seguridad se caracterizó por el trabajo y la educación autocontrolados, en grupos no mayores de 10 personas, puesto que en esta etapa se ejecutaban las fases de prelibertad y libertad controlada. (artículo 21 literal c) del Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social)

²¹ Artículos 14, 15 y 21 *idem*.

²² Artículo 4 de la Codificación del Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social.

²³ Artículo 5 *idem*.



penitenciario nacional y ejecutar la política acordada por el Consejo Nacional²⁴.

El Director Nacional de Rehabilitación Social actuaba como secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.

- c. Centros de Rehabilitación Social. - contemplaban las penitenciarías y las cárceles.

En cuanto a la clasificación de los internos, se mantuvo en la Codificación de 2006 los niveles de seguridad de máxima, media y mínima, con los mismos parámetros de la Ley de 1982. Cabe indicar que la Codificación de 2006 fue derogada por el Código Orgánico Integral Penal promulgado en 2014.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 748 de 14 de noviembre de 2007²⁵, el Presidente de la República creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con varias atribuciones, siendo las importantes para efectos de este documento, las contenidas en los numerales 2, 8, 9 y 11 del artículo 3, que son: “2. *Coordinar las acciones para garantizar el efectivo acceso a una justicia de calidad y oportuna como derecho fundamental de todos los habitantes de la República. (...) 8. Elaborar proyectos de ley o de reformas a las leyes vigentes, tendientes a mejorar el sistema de justicia y el de rehabilitación social. 9. Vigilar en todo el país que el sistema penitenciario ecuatoriano no entre en crisis por la sobrepoblación penitenciaria, que ponga en riesgo la integridad física y psíquica de los internos. (...) 11. Llevar un registro estadístico de los internos en los diversos Centros de Rehabilitación Social y de Internamiento de Adolescentes del país*”.

Un año después, se promulgó la Constitución de la República del Ecuador vigente, en cuyos artículos 201, 202 y 203 prescribe las finalidades y lineamientos del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

²⁴ Artículo 6 *ídem*.

²⁵ En cuanto a los adolescentes infractores, el Decreto Ejecutivo N° 748 de 14 de noviembre de 2007, en la Disposición Transitoria dispuso la transferencia de los centros de internamiento de adolescentes desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



Bajo las disposiciones constitucionales, mediante Decreto Ejecutivo N° 410 de 30 de junio de 2010, se resolvió cambiar la denominación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Y, a nivel internacional, la Relatoría sobre Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el marco de la visita realizada a Ecuador del 19 al 21 de mayo de 2010, *“reconoce que se han registrado importantes avances en materia penitenciaria. Observa como positivo el impulso de políticas públicas dirigidas a solucionar los principales problemas del sistema penitenciario y la existencia de cuatro nuevos proyectos de construcción de centros de rehabilitación social. Asimismo, la Relatoría valora las medidas concretas que se han adoptado para reducir el hacinamiento; el considerable incremento en el número de defensores públicos; el mantenimiento y dotación adecuados de las guarderías de los Centros Femeninos de Rehabilitación Social de Quito y Guayaquil; y las medidas adoptadas recientemente a fin de reducir los índices de violencia a lo interno de la Cárcel de Varones de la Penitenciaría de Litoral. En el plano legislativo e institucional la Relatoría estima como positivo la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; el reconocimiento a nivel constitucional de un importante catálogo de derechos de las personas privadas de libertad y la creación de la figura de los jueces de garantías penitenciarias.”*²⁶. Esto considerando que el Estado ecuatoriano en años anteriores, resolvió decretar la emergencia del Sistema y realizó acciones enfocadas en su mejora. De igual forma, en el año 2009 se expidió el Código Orgánico de la Función Judicial, en el cual se crea la figura de los jueces de garantías penitenciarias, aunque, su efectiva creación, se dio en el año 2019²⁷. No obstante, la *“Relatoría de la CIDH verificó que aún persisten situaciones*

²⁶ Tomado de <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/56-10sp.htm>, accedido el 21 de noviembre de 2020.

²⁷ La Corte Nacional de Justicia, amparada mediante Resolución N° 0 de 24 de junio de 2009, promulgada en el Registro Oficial N° 632 de 13 de Julio de 2009, resolvió *“Hasta que sean designados y entren en funciones los jueces de garantías penitenciarias, corresponde a los jueces y a los tribunales de garantías penales, el conocimiento de las solicitudes de rebajas de penas impuestas en las sentencias condenatorias expedidas en otros países en contra de las personas que vienen a cumplir la pena privativa de libertad en el Ecuador, en virtud del Convenio de Traslado de Personas Condenadas de Estrasburgo. Las solicitudes de rebajas de penas serán*



incompatibles con la efectiva garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. En este sentido, la delegación observó que a nivel general existe una carencia de recursos para proveer alimentación adecuada a los detenidos -el presupuesto diario de un dólar por privado de libertad es insuficiente para cubrir adecuadamente las necesidades alimenticias de la población penitenciaria-; que hay escasez de medicamentos, insumos de salud y personal médico -particularmente de especialistas en ginecología y en salud mental-; que la sobrepoblación carcelaria aún se mantiene a nivel nacional; que no existe separación entre procesados y condenados; y que es necesario implementar programas efectivos de rehabilitación.”.

El 16 de diciembre de 2010, el Presidente de la República, resolvió “Fusionar por absorción la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que será el organismo rector de la elaboración y ejecución de las políticas penitenciarias, dentro del sistema de Rehabilitación Social, y de la construcción, mantenimiento y mejoramiento de los Centros de Rehabilitación Social, Centros de Detención Provisional y Centros de

conocidas por los jueces y los tribunales de garantías penales del lugar en donde se encuentre cumpliendo su condena la persona trasladada; y, en donde existan dos o más jueces y tribunales de garantías penales, serán conocidas por sorteo”. Esta resolución entró en vigencia en la publicación en el RO. Años después, el Consejo de la Judicatura, mediante Resolución N° 018-2014 resolvió “Ampliar la competencia en razón de la materia de las juezas y jueces de garantías penales de primer nivel con asiento en la ciudad sede de la Corte Provincial de Justicia en donde existan establecimientos penitenciarios, para que conozcan y resuelvan los asuntos relacionados con la materia de garantías penitenciarias conforme las disposiciones contenidas en el artículo 230 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

Finalmente, en el año 2019, el Consejo de la Judicatura mediante: resolución N° 136-2019 creó la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas; resolución N° 137-2019 creó la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi; resolución N° 138-2019 creó la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Cuenca en la provincia del Azuay; y, resolución N° 139-2019 creó la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí. Estas resoluciones fueron promulgadas en el Registro Oficial N° 42 de 18 de septiembre de 2019. Y, a la vez, considerando que no se crearon unidades judiciales en cada cantón donde existen centros de privación de libertad, el Consejo de la Judicatura mediante resolución N° 166-2019 amplió la competencia en razón de la materia de las Juezas y Jueces de Garantías Penales de primer nivel, resolución que fue promulgada en el Registro Oficial N° 77 de 11 de noviembre de 2019.



Internación de Adolescentes de todo el país”. En este sentido, se concentró en el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos la rectoría, elaboración y ejecución de la política pública penitenciaria, la cual, con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal, continuó en el referido Ministerio.

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, actuó sobre la base de las disposiciones de la Codificación del Código de Ejecución de Penas y del Código Penal. En la línea de lo indicado, el Código Orgánico Integral Penal promulgado en el Suplemento de Registro Oficial N° 180 de 10 de febrero de 2014, en la Disposición Transitoria Décima Primera dispuso que el Presidente de la República conforme el Organismo Técnico, para lo cual, mediante Decreto Ejecutivo N° 365 de 27 de junio de 2014, creó el Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social integrado por los ministros de: Justicia, Derechos Humanos y Cultos que lo presidía, de Salud Pública, de Relaciones Laborales, de Educación, de Inclusión Económica y Social, de Cultura y Patrimonio, del Deporte y por el Defensor del Pueblo. Esto, en cumplimiento del artículo 675 del COIP vigente al 2014. Cabe indicar que en el COIP se estableció la figura de un organismo técnico y el directorio del organismo técnico.

Cuatro años después, mediante Decreto Ejecutivo N° 560 de 14 de noviembre de 2018, el Presidente de la República, al amparo de las atribuciones, responsabilidades y competencias constitucionales y legales dadas al Presidente de la República para organizar la administración pública central, decretó transformar el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la Secretaría de Derechos Humanos, y en el artículo 3 de dicho Decreto, creó el *“Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, como entidad de derecho público, con personalidad jurídica, dotada de autonomía administrativa, operativa y financiera, encargada de la gestión, seguimiento y control de las políticas, regulaciones y planes aprobados por su órgano gobernante”*. De igual forme, en el artículo 4 del referido Decreto Ejecutivo se indica que *“El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas*



Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores ejercerá todas las atribuciones constantes en leyes y demás normativa vigente sobre rehabilitación, reinserción, seguridad, indultos, conmutación o rebaja de penas y medidas cautelares para personas adultas privadas de libertad; así como sobre el desarrollo integral de adolescentes infractores". Conforme se desprende de los textos mencionados, el SNAI no ejerce rectoría de política pública en rehabilitación social, sino solo la gestión, seguimiento y control de las políticas aprobadas por el órgano gobernante, es decir, por el Directorio. Esta última sección, es aclarada en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 560 que indica "El órgano gobernante del *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores* será responsable de ejercer la rectoría, regulación, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, estará integrado conforme lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal, y será presidido por un delegado del Presidente de la República". En este mismo artículo, se aclara que el Director General del SNAI actúa como secretario del Directorio e interviene con voz sin voto. De igual forma, se incorporó disposiciones relativas a la liquidación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, las cuales, aun no se subsanan en su totalidad por las demandas que hasta la fecha se mantienen inclusive de obligaciones de la extinta Dirección Nacional de Rehabilitación Social²⁸.

Desde la real existencia del SNAI el 14 de febrero de 2019, se trabajó bajo las disposiciones contenidas en la Constitución de la República, el libro tercero del COIP, el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y en cuanto a la organización del Sistema, conforme lo señalado en el Decreto Ejecutivo N° 560. No obstante, en el 2019 se hicieron reformas al COIP de manera que se incorporó textos similares de organización del Sistema Nacional de Rehabilitación dados previamente por Decreto, en la ley. En este sentido, el COIP vigente ya prevé la existencia de la Presidencia del

²⁸ Existen obligaciones y responsabilidades que deben ser cumplidas por la entidad en la que se transformó el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y no por la institución de reciente creación. Estas acciones administrativas, no solo relacionadas con talento humano, sino también con la administración de los bienes, han ocasionado problemas y demoras permanentes en la gestión del SNAI desde su creación.



Directorio del Organismo Técnico a cargo de un delegado del Presidente de la República, con un Directorio que ejerce la rectoría del sistema; y, con un Organismo Técnico propiamente dicho, que se encarga de cumplir las finalidades previstas en la Constitución de la República y en el artículo 674 del COIP, las cuales también fueron reformadas.

Ligado al aspecto de institucionalidad, es preciso considerar que el Sistema Nacional de Rehabilitación Social también ha pasado por declaraciones de emergencia y de estados de excepción, tanto por condiciones y hacinamiento, como por situaciones de violencia, conforme la siguiente tabla:

Tabla Nro. 5: Declaratoria de emergencia y estados de excepción

DECRETO EJECUTIVO	FECHA	AUTORIDAD	DISPOSICIÓN/ACCIÓN
Nº 1330-A	07 de abril de 2006	Dr. Alfredo Palacio González	Considerando que “los centros penitenciarios que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, en los últimos días afrontan graves problemas derivados de las condiciones de precariedad de las edificaciones, insuficiente equipamiento, falta de mantenimiento de los sistemas de infraestructura sanitaria y eléctrica; y de hacinamiento de los reclusos, agravados con el flagelo y destrucción sufrido por el Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito No. 2 y el colapso de las condiciones de habitabilidad,

DECRETO EJECUTIVO	FECHA	AUTORIDAD	DISPOSICIÓN/ACCIÓN
			<i>seguridad y servicios básicos de los centros penitenciarios en todo el país”, el Presidente de la República decretó “en estado de emergencia a los centros penitenciarios del país, que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.”. En este Decreto se habilitó el uso de recursos hasta un monto específico.</i>
N° 1500	07 de junio de 2006	Dr. Alfredo Palacio González	El Presidente de la República decretó la renovación por sesenta días adicionales “el estado de emergencia a los Centros Penitenciarios del país, que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, en los mismos términos y condiciones que los señalados en el Decreto Ejecutivo No. 1330-A”.
N° 1711-A	03 de agosto de 2006	Dr. Alfredo Palacio González	El Presidente de la República resolvió renovar “por sesenta días adicionales, el estado de emergencia a los centros penitenciarios del país, que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, en los mismos términos y condiciones que los señalados en el Decreto Ejecutivo





DECRETO EJECUTIVO	FECHA	AUTORIDAD	DISPOSICIÓN/ACCIÓN
			No. 1330-A”.
Nº 441	26 de junio de 2007	Econ. Rafael Correa Delgado	El Presidente de la República, considerando entre otras cosas “el abandono y desatención que el sistema penitenciario ha sufrido décadas (...) que el régimen penitenciario se encuentra en crisis, evidenciado, entre otras causas, por la sobrepoblación penitenciaria, el alto número de detenidos sin un proceso legal y/o sin sentencia, las condiciones de deterioro de los centros de rehabilitación, la violación sistemática de los derechos humanos y al debido proceso provocando una grave conmoción interna en la sociedad a nivel nacional (...) <i>que las condiciones físicas, alimentarias, de sanidad, de atención médica de los centros de rehabilitación y las condiciones de hacinamiento, constituyen un atentado a la integridad física y psíquica de los internos</i> ”, decretó “ <i>el estado de emergencia por grave conmoción en el Sistema Penitenciario en todo el país con el</i>



DECRETO EJECUTIVO	FECHA	AUTORIDAD	DISPOSICIÓN/ACCIÓN
			<i>propósito de que se procedan a tomar las medidas emergentes necesarias para poder remediar las deficiencias por las que atraviesa este sector". En dicho decreto, dispuso varias acciones relacionados con la administración de justicia y con la regulación de procesos de prelibertad, libertad controlada y libertad condicional.</i>
N° 585-A	24 de agosto de 2007	Econ. Rafael Correa Delgado	El Presidente de la República decretó extender "por sesenta días más el estado de emergencia declarado mediante Decreto Ejecutivo número 441".
N° 807	19 de diciembre de 2007	Econ. Rafael Correa Delgado	El Presidente de la República considerando que las condiciones de vida infrahumanas prevalecen en los centros de rehabilitación social constituyen uno de los principales problemas del sistema, decretó "el estado de emergencia por grave conmoción en el Sistema Penitenciario en todo el país, con el propósito de que se procedan a tomar las medidas emergentes necesarias para poder remediar las





DECRETO EJECUTIVO	FECHA	AUTORIDAD	DISPOSICIÓN/ACCIÓN
			<i>deficiencias que atraviesa el sector”</i> y, adicionalmente, declaró como “<i>prioritario dentro del estado de emergencia la construcción de centros de rehabilitación social en el territorio nacional</i>”, para lo cual, creó la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, como entidad adscrita al Ministerio de Justicia. A la vez, se organizó un Consejo Consultivo responsable de asesorar al Comité Ejecutivo que se encargaba de proponer el modelo conceptual y los criterios técnicos para la elaboración del plan de construcciones y puesta en funcionamiento de los nuevos centros de rehabilitación social. De igual forma, se creó el Comité Ejecutivo que era el órgano de gobierno de la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de





DECRETO EJECUTIVO	FECHA	AUTORIDAD	DISPOSICIÓN/ACCIÓN
			Rehabilitación Social, el cual estaba integrado por el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, el Ministerio de Gobierno y Policía, el Ministerio de Justicia y el Director Nacional de Rehabilitación Social. Este Comité estaba presidido por el Ministerio de Justicia.
N° 922	20 de febrero de 2008	Econ. Rafael Correa Delgado	El Presidente de la República decretó la renovación del “estado de emergencia por grave conmoción en el Sistema Penitenciario en todo el país, con el propósito de que se procedan a tomar las medidas emergentes necesarias para poder remediar las deficiencias que atraviesa el sector”
N° 1032	18 de abril de 2008	Econ. Rafael Correa Delgado	El Presidente de la República considerando las condiciones de hacinamiento en el Sistema, decretó la renovación del “estado de emergencia por grave conmoción en el Sistema Penitenciario en todo el país que podría afectar la seguridad ciudadana, con el propósito que se tomen las medidas emergentes necesarias para poder remediar las



DECRETO EJECUTIVO	FECHA	AUTORIDAD	DISPOSICIÓN/ACCIÓN
			<i>deficiencias que atraviesa el sector”.</i>
N° 1142	17 de junio de 2008	Econ. Rafael Correa Delgado	El Presidente de la República decretó la renovación del “estado de emergencia por grave conmoción en el Sistema Penitenciario en todo el país que podría afectar la seguridad ciudadana, con el propósito de que se tomen las medidas emergentes necesarias para poder remediar las deficiencias que atraviesa el sector”.
N° 741	16 de mayo de 2019	Lcdo. Lenin Moreno Garcés	El Presidente de la República resolvió decretar el “ <i>estado de Excepción en el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional, para atender las necesidades emergentes de dicho sistema a fin de precautelar los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria</i> ”.
N° 754	27 de mayo de 2019	Lcdo. Lenin Moreno Garcés	El Presidente de la República, Lcdo. Lenin Moreno Garcés, en el ejercicio de sus funciones, estableció los parámetros del estado de excepción decretado a través del Decreto Ejecutivo Nro. 741.
N° 823	15 de julio	Lcdo. Lenin Moreno	El Presidente de la República





DECRETO EJECUTIVO	FECHA	AUTORIDAD	DISPOSICIÓN/ACCIÓN
	de 2019	Garcés	resolvió renovar el “estado de excepción decretado en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional”.
N° 1125,	11 de agosto de 2020	Lcdo. Lenin Moreno Garcés	Presidente de la República, Lcdo. Lenin Moreno Garcés, sobre la base de las atribuciones constitucionales y legales y considerando los eventos acontecidos en los primeros días de agosto de 2020 en los centros de privación de libertad, declaró “el estado de excepción por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología, en atención a las circunstancias de violencia social que se han producido al interior de los centros afectando gravemente la integridad personal y vida de las personas privadas de libertad, a fin de poder precautelar los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria y restablecer la



DECRETO EJECUTIVO	FECHA	AUTORIDAD	DISPOSICIÓN/ACCIÓN
			<i>convivencia pacífica y normal funcionamiento del sistema penitenciario del Ecuador, especialmente frente a la situación de pandemia que enfrenta el país”.</i>
N° 1169	10 de octubre de 2020	Lcdo. Lenin Moreno Garcés	El Presidente de la República resolvió renovar “el estado de excepción por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, en atención a las circunstancias de violencia social que se han producido”.

Fuente: Dirección de Asesoría Jurídica 2020

Conforme se desprende del cuadro que antecede, el Sistema Nacional de Rehabilitación Social no ha estado ajeno a la crisis del sistema penitenciario caracterizada por la violencia intracarcelaria y por situaciones relacionadas con sobrepoblación, infraestructura deficiente y ausencia de política pública específica en rehabilitación social.

La institucionalidad cambiante del Sistema Nacional de Rehabilitación Social desde de la década de los 70 ha marcado cambios en la determinación de responsables de la administración de los centros de privación. Estos cambios no solo han causado problemas en cuanto a competencias y responsabilidades, sino también, en cuanto a la calidad del talento humano y de los bienes muebles e inmuebles necesarios para el



funcionamiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social²⁹. Por estos cambios institucionales, el SNAI no cuenta con la aprobación de instrumentos técnicos para su institucionalización (Estructura, Estatuto, Manual de Puestos, Planificación del Talento Humano) por parte del Ministerio del Trabajo y Ministerio de Finanzas, que trae como consecuencia la poca operatividad en la ejecución de los procesos institucionales, la discrecionalidad de los servidores públicos al momento de ejecutar procesos lo que conlleva inevitablemente a actos de corrupción; ya dentro de dichos instrumentos las entidades antes mencionadas deben aprobar el modelo de gestión institucional, el análisis de la presencia institucional en territorio, la planificación estratégica, la cadena de valor institucional, las atribuciones, responsabilidades, productos y servicios de todas la Unidades Administrativas y las diferentes tipologías de Centros de Privación de Libertad para adultos y adolescentes a nivel nacional.

Con base en lo expuesto en este apartado, se plantean las siguientes acciones y metas, a fin de que el Sistema Nacional de Rehabilitación Social pueda contar con una organización clara, que permita no solo aplicar las normas bajo el principio de legalidad, sino también, generar mecanismos sólidos de responsabilidad y acción bajo los principios de la administración pública.

1. Acciones

- 1.1. Estructura institucional aprobada por Ministerio de Trabajo y Ministerio de Economía y Finanzas.
- 1.2. Sistema Integrado de información con los operadores de justicia.
- 1.3. Reformas legales en Derecho Ejecutivo Penal y Administración de Justicia, para cumplir con los fines constitucionales del sistema.
- 1.4. Fortalecimiento de la capacidad de gestión del Sistema de Rehabilitación Social.

²⁹ El SNAI se encuentra legalizando inmuebles donde funcionan los centros de privación de libertad y estas legalizaciones, considerando que los bienes no están a nombre del SNAI, sumado a la falta de presupuesto, no han permitido intervenir en los centros de privación de libertad.



1.5. Mecanismos de coordinación interinstitucional (sistema de justicia, Directorio del Organismo Técnico, y organismos responsables de la seguridad integral).

B. Condiciones de Habitabilidad Adecuadas

La infraestructura penitenciaria es una de las variables *sine qua non* en contextos penitenciarios que contribuye a bajar los niveles de hacinamiento penitenciario y a dignificar las condiciones de privación de libertad. La infraestructura penitenciaria debe establecer condiciones mínimas de habitabilidad con parámetros técnicos y la cual se consideren a los grupos de doble o triple vulnerabilidad, como mujeres, niños, adultos mayores, con enfermedades catastróficas o de alta complejidad, personas con discapacidad.

Para analizar el fenómeno del hacinamiento y las condiciones de habitabilidad al interior de los centros de privación de libertad es necesario precisar algunos conceptos.

La densidad penitenciaria es la relación numérica entre la capacidad instalada de un centro de privación de libertad y el número de personas alojadas en él, que resulta de la fórmula: $\text{número de personas alojadas} / \text{número de cupos disponible} \times 100$ ³⁰

En esta relación numérica entre la capacidad instalada y número de personas privadas de libertad, se determina el hacinamiento. “La tasa de hacinamiento se define cuando la tasa de ocupación excede el 100%” (UNODC, 2014)³¹. Según, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) el hacinamiento penitenciario impacta en la calidad de vida, el bienestar físico y mental de las personas privadas de libertad, lo que genera tensión y violencia al interior de los centros de privación de libertad.

³⁰

En http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll_HacinamientoPenitenciarioAmericaLatina.pdf

³¹ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), Manual de estrategias para bajar el hacinamiento en las prisiones, pág. 13



Por otra parte, las condiciones de habitabilidad se refieren a los espacios designados a las personas privadas de libertad para su alojamiento, el mismo que debe contar con las condiciones mínimas de higiene, iluminación y ventilación. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) define al alojamiento como “(...) celdas, destinadas a alojar a una o varias personas, y los dormitorios. Los detenidos son encerrados por la noche y por periodos más o menos largos del día”³². Por otro lado, las Reglas de Mandela desarrollan (a partir de la regla 12 a la regla 17 las condiciones mínimas de habitabilidad para las personas privadas de libertad, en las que se incluyen normas de higiene, iluminación y ventilación de celdas; y recomiendan que estas deberán estar adecuadas a las condiciones climáticas y estacionarias de la región o el país.

Acogiendo las recomendaciones de organismos internacionales y de las Reglas de Mandela, el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social³³ desarrolla toda una sección de las condiciones mínimas de privación de libertad (del artículo 30 al 33) sobre: celdas, infraestructura, agua potable y manejo de desechos. En lo relativo a las celdas señala que “(...) Como mínimo tendrán: cama, colchón, luz natural y artificial, ventilación y condiciones adecuadas de higiene y privacidad; para lo cual la entidad encargada del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, planificará y presupuestará de acuerdo con la normativa vigente”³⁴. Sobre la infraestructura señala que en la planificación arquitectónica se acogerán las recomendaciones de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos y la normativa aplicable para la atención a las personas privadas de libertad. Y sobre el agua potable y el manejo de desechos de los centros de privación de libertad dispone la coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados en virtud de sus competencias.

³² CICR, agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles, 2011, pág. 16

³³ Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, publicada en edición especial del Registro Oficial Nro. 958 de 4 de septiembre del 2020

³⁴ Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, artículo 30



Hay que considerar que hasta el 2007, el 80% de los centros de privación de libertad en el Ecuador funcionaban en edificaciones que fueron adaptadas para tales fines como: casas de hacienda, escuelas, centros de exposiciones, con espacios insalubres e inadecuados para el desarrollo de actividades encaminadas a la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad³⁵. En este contexto, se declaró la emergencia del Sistema Penitenciario (Decreto Ejecutivo N° 807, de 19 de diciembre de 2007) y, a través de proyectos de inversión se inició con la adecuación, repotenciación y construcción de 4 infraestructuras penitenciarias, con la finalidad de reducir el hacinamiento y mejorar las condiciones de habitabilidad para las personas privadas de libertad. En los centros regionales se construyeron espacios para visitas íntimas y familiares y para el desarrollo de programas de tratamiento, enmarcados en el modelo de gestión penitenciaria.

Tabla No.6: Construcción de centros de privación de libertad

NOMBRE	No. DE PLAZAS	COBERTURA DE CENTROS
Construcción del Centro de Rehabilitación Social Regional Guayas	4.502	Guayas y Santa Elena
Construcción del Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte	4.832	Pichincha, Cotopaxi, Pastaza
Construcción del Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Sur	2.740	Cañar, Azuay y Morona Santiago
Estudio de factibilidad del proyecto Adecuación, Reparación y Ampliación del CRS Varones Guayaquil No. 1 y CDP de Guayaquil	4,800	Guayas y Santa Elena

Fuente: SENPLADES, evaluación del Modelo de Gestión Penitenciaria 2017
Dirección de Estadísticas y Análisis Económico del Sector – MJDHC

³⁵ Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, construyendo el cambio, fundamentos para la construcción de los nuevos centros de privación de libertad, 2009, pág. 33

Después del terremoto de Manabí en el 2016, se inició la reconstrucción del muro exterior y la repotenciación del centro de privación de libertad El Rodeo, con lo cual se ampliaron 1940 plazas más.

Con la expedición del Decreto Ejecutivo N° 853 de 15 de agosto de 2019, el Presidente de la República otorgó a la Empresa Pública Ecuador Estratégico EP la competencia para la construcción y reconstrucción de centros de rehabilitación social en todo el territorio nacional. En este tiempo de vigencia del decreto y consecuentemente de dicha atribución, no se construyó ningún centro, entre otras cosas, por razones presupuestarias. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo N° 1058 de 19 de mayo de 2020, el Presidente de la República, dispuso la extinción de la Empresa Pública Ecuador Estratégico EP, siendo el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el competente para los activos y pasivos de la Empresa Pública en mención.

Durante este gobierno, con la extinción de la entidad encargada de la construcción y reconstrucción de centros de privación de libertad, sumado a la falta de presupuesto, no se construyeron nuevos centros de privación de libertad. No obstante, el SNAI ha ejecutado procesos de mejoramiento y adecuación de varios centros de privación de libertad.

- Construcción de los pabellones de vivienda Femenino y Masculino para el CPL Carchi Nro. 1
- Construcción del Pabellón femenino en el CPL Napo Nro. 1
- CPL Imbabura
- Habilitación del CRS Masculino Guayas Nro. 3 (Ex CRS La Roca), cuyas acciones fueron informadas al Directorio del Organismo Técnico mediante Oficio Nro. SNAI-SNAI-2020-0578-O de 20 de octubre de 2020.³⁶

³⁶ Proyecto de Inversión Transformación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, además ha realizado la construcción y adecuación de cocinas y comedores en los CPL Tungurahua Nro. 1, Cañar Nro. 1, Cotopaxi Nro. 1 El Oro Nro. 1, Loja Nro. 1, Manabí Nro. 3 y Manabí Nro. 1.



Por otra parte, es importante considerar la construcción de nuevos centros de privación de libertad que permitan mejorar las condiciones de habitabilidad y disminuir los niveles de hacinamiento, con una capacidad máxima de 500 plazas ya que la experiencia demuestra que la administración de mega cárceles no han dado las respuestas esperadas para la rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad.

En cuanto a la planificación, es preciso considerar que el Régimen de Desarrollo previsto en la Constitución de la República del Ecuador, tiene lineamientos para entre otras cosas, cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de vida y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de la Constitución, postulado que de ninguna manera excluye a las personas privadas de libertad. En este sentido, se hace una mención a los cuatro últimos planes de desarrollo y la atención que dieron al Sistema Nacional de Rehabilitación Social:

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el Objetivo N° 9 Fomentar el acceso a la justicia, indicó que *“Es necesario impulsar una reforma sostenida al sistema de rehabilitación social, ampliado y mejorando la infraestructura carcelaria; coordinando con la Función Judicial la expedición oportuna de las sentencias penales, para evitar que el número de internos sin sentencia sea creciente. Se debe reformular el sistema de rehabilitación social a efecto que los internos/as en la etapa de internamiento construyan capacidades propias que les ayude a la reinserción social, evitando la reincidencia de los infractores”* (p. 231). En el diagnóstico y fundamento, se señaló que *“En materia penal existen muchos presos que aún se encuentran en los centros de rehabilitación del país, sin sentencia, lo cual ha ocasionado que el sistema penitenciario colapse, pues la infraestructura disponible, no soporta el número de internos que actualmente alberga, llegando al hacinamiento”*⁷⁴. En la actualidad se calcula que existen alrededor de 16.425 personas en los Centros de Reclusión del país privadas de la libertad. La capacidad de



albergue de los centros de rehabilitación es del 234% con relación a su capacidad física. La situación social de los internos y sus familias es lamentable. Existe un número importante de internos infectados con el VIH, un número mayor de presos/as con enfermedades de transmisión sexual, los hijos/as de las internas no reciben atención en salud y educación, la violencia interna, los abusos y acosos también generan condiciones de inseguridad física y estabilidad emocional.” (p. 233) Para atender este objetivo, se planteó la política 9.4. Reestructurar el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, con las siguientes estrategias: “1. Creación de un sistema carcelario que respete la condición de ser humano de los internos, garantizándoles condiciones de vida, en el internamiento, dignas; 2. Creación de una escuela de formación de guías penitenciarios y un sistema de carrera penitenciaria con estímulos al personal que labora en los centros; 3. Promoción de la reforma al Código Penal, Código de procedimiento Penal y Código de Ejecución de Penas; 4. Ampliación y mejoramiento de la infraestructura penitenciaria; 5. Creación una red nacional de casas de confianza para el alojamiento y estadía de los internos considerados como no peligrosos; 6. Implementación de un programa nacional de formación profesional y organización de empresas sociales de reinserción que identifique y permita efectivizar los conocimientos y capacidades de los/as internos/as 7. Impulso a un programa de salud sexual y salud reproductiva en los Centros de Rehabilitación Social del Buen Vivir 2013-2017”.

El Informe técnico de Seguimiento del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 elaborado por la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, indica que “Con respecto al indicador de hacinamiento en los centros de privación de libertad, el Ministerio de Justicia a través de su nuevo modelo de gestión ha logrado disminuir el hacinamiento en los centros de rehabilitación social, pasando de 73% en 2012 a 51% para 2013. Este esfuerzo se ha logrado por la creación de nuevos centros de rehabilitación y la reestructuración de otros.” (SENPLADES 2014, p. 40)

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013



El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 estableció el Objetivo 9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia en el cual se “dispone especial atención a los derechos de las personas privadas de la libertad y de sus familias, y se busca garantizarlos y protegerlos a través de acción pública orientada a la reforma integral de un sistema de rehabilitación social, que permita generar oportunidades de integración social y económica en este sector” (p. 304). El diagnóstico relacionado con este objetivo, refirió que *“El modelo socioeconómico aplicado por décadas en el país como respuesta a estructuras de poder, exclusión, marginalidad y abandono de la sociedad, afectó a los centros de rehabilitación social. Así, en el ámbito penitenciario, no se ha encontrado una política efectiva de inclusión social. Desde décadas pasadas, se impulsaron medidas para el endurecimiento de las penas y se propendió a una marcada exclusión social en detrimento de los derechos y de la calidad de vida de las personas privadas de libertad. La situación penitenciaria es uno de los productos de todas las crisis que ha sufrido el país en los diferentes sectores. Aquí se observa la ausencia de una atención integral para las personas privadas de libertad, que permita contar con un enfoque humanista, así como marcos conceptuales y metodológicos que orienten su inclusión en la sociedad”*, lo que llevó a establecer la política 9.5. Impulsar un sistema de rehabilitación social que posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de las personas privadas de la libertad, con las siguientes estrategias: *“a. Mejorar la coordinación entre las entidades responsables de la atención a las personas privadas de la libertad y las entidades del sistema procesal penal. b. Fortalecer la institucionalidad responsable de la atención integral a personas privadas de la libertad a través de la implementación de la carrera penitenciaria y la formación integral de guías y demás actores involucrados en la rehabilitación social. c. Mejorar la infraestructura de los centros de privación de la libertad y las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad, considerando las necesidades específicas de las mujeres y sus hijos e hijas. d. Promover el conocimiento y del ejercicio de derechos de las personas privadas de libertad a fin de que vivan con dignidad durante el proceso de internamiento. e.*



Facilitar el proceso de inserción social de las personas privadas de la libertad a través del acompañamiento y articulación de actores y redes sociales. f. Fortalecer las capacidades de las entidades responsables de la atención a adolescentes en conflicto con la ley. g. Promover el ejercicio efectivo de derechos de los y las adolescentes privados de libertad. h. Implementar la mediación penal restaurativa como medio alternativo al juzgamiento” (p. 311).

Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 refiere que “El concepto de seguridad integral consagrado en la Constitución nos permite una ruptura frente a la tradicional mirada policial y reactiva frente al problema de la inseguridad. Si bien miramos a la Policía, la justicia y la rehabilitación social como pilares fundamentales de la seguridad ciudadana, también reconocemos que sus orígenes son multicausales y las respuestas, multiagenciales. Un abordaje integral de la seguridad ciudadana nos permitirá acometer desde un enfoque preventivo y oportuno el problema de la inseguridad.”, razón por la cual, incluye en el objetivo N° 6 Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos, al Sistema de Rehabilitación Social, por lo que, define la política 6.4 de Consolidar la transformación del sistema de rehabilitación social con las siguientes estrategias: “a. *Mejorar las condiciones de habitabilidad en los centros de privación de libertad y detención. b. Proteger los derechos de las personas privadas de libertad, con énfasis en los grupos de atención prioritaria. c. Implementar un modelo de atención integral homologado a nivel nacional en nuevos centros. d. Mejorar los sistemas de control y seguridad interna y externa en los centros de privación de libertad. e. Promover acciones de reinserción social para las personas puestas en libertad”.*

Plan Toda Una Vida 2017-2021

El Plan Nacional de Desarrollo Toda una vida, 2017-2021 en el eje 1. Derechos para



todos durante toda la vida señala que *“Para conseguir una vida digna para todos, es necesario que un sistema de justicia eficiente y un modelo de gestión penitenciaria garanticen la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad, con un enfoque de derechos que promueva procesos formativos y de capacitación, así como condiciones de convivencia digna en los centros de privación de libertad”* (p. 51) dentro del objetivo 1 Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas estableció la política 1.13 que indica *“Garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de adolescentes infractores; fortalecer el sistema penal para que fomente la aplicación de penas no privativas de libertad para delitos de menor impacto social, coadyuvando a la reducción del hacinamiento penitenciario, la efectiva rehabilitación, la reinserción social y familiar y la justicia social”,* sin estrategias y con la meta para el 2021 de *“Reducir la tasa de personas privadas de la libertad de 351,3 a 305,5 por cada 100 000 habitantes a 2021”*.

Sin embargo, en la evaluación de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” correspondiente al año 2019, elaborado por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, señala que: *“La meta proyectada al 2019 es reducir en 317,1 la tasa de personas privadas de la libertad por cada 100.000 habitantes, el valor registrado es de 351, no cumple con lo proyectado”*³⁷.

En este sentido, es preciso indicar que la Constitución vigente plantea la existencia de garantías constitucionales de tres tipos: a) normativas, b) políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana; y, c) garantías jurisdiccionales. Las primeras se refieren a la obligación de los órganos con potestad legislativa para adecuar material y formalmente las normas jurídicas a los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales; las segundas se refieren al diseño, ejecución, evaluación de política pública y prestación de servicios que permitan hacer efectivos los derechos; y, las terceras relacionadas con los mecanismos específicos de garantías jurisdiccionales

³⁷ Oficio Nro. STPE-STPE-2020-1447-OF, 14 de octubre de 2020, anexo



previstas. Bajo esta visión, el Sistema Nacional de Rehabilitación Social como conjunto de políticas y como el último eslabón en la cadena de la administración de justicia, es el resultado de la aplicación normativa y de la administración de justicia, primordialmente penal³⁸.

Bajo este orden de ideas, es preciso indicar que la intervención en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, y, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo vigente, el cumplimiento de la pena correspondiente a la reducción de hacinamiento, no es una responsabilidad exclusivamente del Sistema, de su Directorio o del Organismo Técnico como tal, pues, de serlo, implicaría que la política estatal en este aspecto sea la construcción permanente de centros de privación de libertad por el avance de un Derecho Penal máximo.

Las estrategias importantes para la reducción del hacinamiento, responden a acciones previas de reducción del delito y de la violencia, acciones y políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de las personas y reduzcan los índices de pobreza, falta de educación y servicios públicos, así como, la responsabilidad en la seguridad ciudadana como parte de la seguridad integral, y normas penales que apliquen el poder punitivo del Estado de manera específica, necesaria y limitada. A esto se suma la necesidad de un seguimiento para el cumplimiento de la finalidad de la pena, la cual, de acuerdo a la Constitución, es la rehabilitación y no el castigo, la cual, ha sido desglosada en el COIP³⁹ siendo: a) la prevención general para la comisión de delitos, b) el desarrollo progresivo de los derechos y capacidades de la persona condenada; c) la reparación del derecho de la víctima.

En la línea de lo mencionado, es pertinente indicar que el Estado al tener a cargo el poder punitivo, diseña, a través de la Función Legislativa la aplicación de normas y

³⁸ Se hace esta aclaración, debido a que también ingresan personas por apremio personal cuya naturaleza de privación temporal de libertad no obedece a procesos penales.

³⁹ COIP Artículo 52



reglas penales, determina los tipos penales y las sanciones, establece los procedimientos penales tanto ordinarios como especiales, y organiza el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. De esta manera, el COIP aprobado y vigente desde 2014 contempla normas de Derecho Sustantivo Penal, Derecho Adjetivo Penal y Derecho Ejecutivo Penal. Cabe indicar que el COIP plantea la existencia de penas privativas y no privativas de libertad, las cuales, por principio de legalidad, se aplican por los administradores de justicia. A la vez, el legislador ecuatoriano, ha marcado una tónica en el endurecimiento de las penas, que se evidencia aún más con las reformas de diciembre de 2019 que entraron en vigencia en junio de 2020, en las cuales, al contrario de plantear mecanismos de rehabilitación social, plantea una visión de castigo que niega la progresividad del sistema de rehabilitación previsto en el Libro tercero del COIP para quienes cometieron los siguientes delitos: asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo “Desde el año 2000, la población reclusa en nuestra región ha aumentado de tamaño un 120%, mientras que en el resto del mundo lo hizo en un tímido 24%. El crecimiento alarmante de la población carcelaria ha colapsado los sistemas penitenciarios y está poniendo en riesgo el principal propósito de la cárcel: la reinserción social de los internos”. 40 En el Ecuador, la población del país ha crecido desde el año 2010 al 2018 en un 2%, mientras

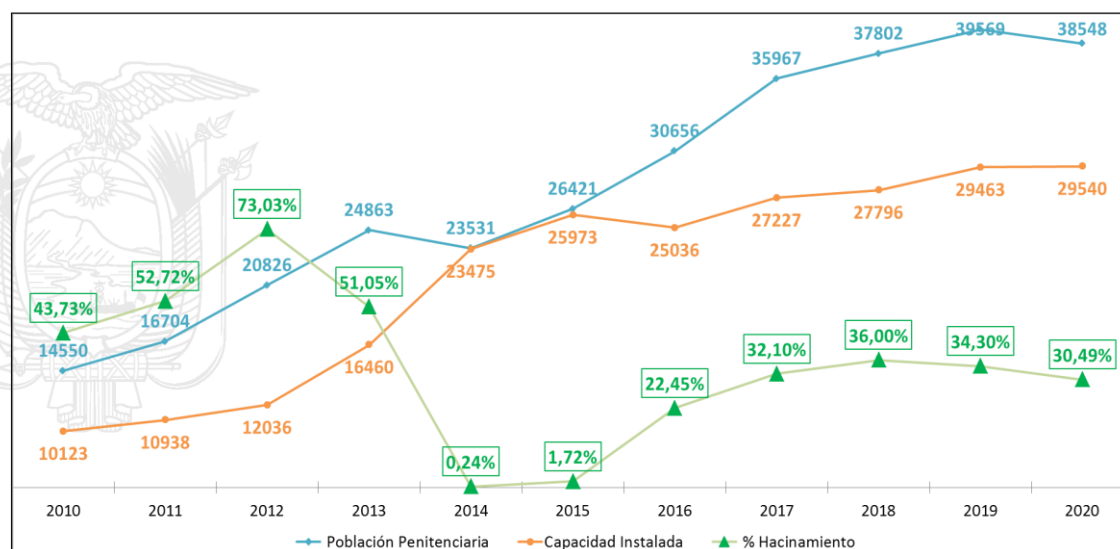
40 BID, dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: Una primera mirada al otro lado de las rejas, 2019



que la población penitenciaria en un 13%⁴¹. Actualmente el nivel de hacinamiento llega a un 30,29%⁴².

A pesar de la inversión realizada por el Estado central para la construcción de centros regionales (Guayas, Latacunga y Azuay) que permitió reducir el hacinamiento a un 0,2% en el año 2014, llegando a ser uno de los más bajos de la región, el flujo de ingreso de las personas privadas de libertad no se redujo llevando nuevamente a un crecimiento de la población penitenciaria.

Gráfico No. 1: Evolutivo de la población penitenciaria 2010 – 2020



Fuente: SNAI, Dirección de Planificación, inversión, seguimiento, planes, programas y Proyectos, noviembre 2020

Ecuador, enfrenta entre otras cosas, la falta de una política integral de prevención del delito y una política criminal clara, que responda a estudios técnicos y necesidades reales, y no al criterio peculiar de la determinación de lo injusto de una corriente política

41 Ministerio de Gobierno, Marco del Acuerdo Nacional 2030 realizado en noviembre 2019.

42 Centros de privación de libertad, SNAI, Dirección de estadísticas, corte 23 de septiembre 2020

y grupo social. Al respecto, *“La evidencia muestra que mientras las deficiencias del sistema de justicia penal y de la política criminal no sean abordadas para racionalizar el flujo de entrada de los reclusos, y mientras ciertas medidas de prevención del delito no sean aplicadas, las nuevas cárceles se llenarán rápidamente y no proporcionarán una solución sostenible al problema del hacinamiento en las prisiones”*⁴³

Entre las recomendaciones planteadas por la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), para reducir el hacinamiento en centros de privación de libertad señala cuatro aspectos fundamentales:

a. Políticas sociales y de prevención de la delincuencia. En el Duodécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal llevado a cabo en Brasil en abril de 2010, se concluyó que: *“La delincuencia era un problema social al que los sistemas de justicia penal solo podían dar una respuesta parcial. Las medidas contra la pobreza y la marginación social también eran fundamentales para prevenir la delincuencia y la violencia y, a su vez, reducir el hacinamiento en las cárceles”*⁴⁴

En este sentido, los sistemas de justicia y sistema penitenciario se encuentran en una encrucijada ya que la delincuencia es una problemática estructural multicausal que requiere de la implementación de políticas sociales dirigidas a programas de prevención y atención a grupos de riesgo, así como, la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, de manera que, la privación de libertad el último recurso en el proceso penal y en la ejecución penal.

b. La decisión política e implementación de estrategias integrales. La decisión política es clave para la adopción e implementación de políticas y programas de reformas y estrategias integrales en el sistema de justicia y penitenciario. *“La*

⁴³ Pág. 40 UNODC- hacinamiento penitenciario

⁴⁴ UNODC, Medidas para bajar el hacinamiento penitenciario. Pág. 45



reforma del sistema de justicia puede incluir reformas legislativas, la revisión de políticas de sentencias, la mejora de la coordinación práctica y organizativa y los sistemas de apoyo, la inversión en la capacitación de los funcionarios que intervienen en la justicia penal, en educación, formación profesional y otros programas en las prisiones para así aumentar las probabilidades de reintegración social de los reclusos y medidas para aumentar el apoyo a los ex reclusos de manera que puedan vivir apartados del delito”⁴⁵

c. Planificación basada en evidencias. Consiste en la implementación de mecanismos para la recolección y análisis periódico de datos y estadísticas en el sistema de justicia y penitenciario que permita la toma de decisiones inmediatas y la elaboración de planes estratégicos de intervención. Además, se deben realizar evaluaciones periódicas de impacto de las políticas de justicia penal implementadas.

d. Opinión pública en la ejecución de política pública. Considerando que la opinión pública, la academia, los medios de comunicación posicionan y relegan temas de acuerdo a contextos y momentos sociales, su participación es importante, especialmente en el manejo y acceso a la información relacionada principalmente con *“a quien se encarcela, de las consecuencias del encarcelamiento y cuáles son las alternativas, conjuntamente con datos estadísticos y resultados de investigaciones que demuestran que las respuestas no punitivas ante el delito son con frecuencia la mejor manera de lograr la reintegración social del delincuente(.”⁴⁶*

Con base a lo analizado en este apartado, se entiende que las condiciones de habitabilidad adecuadas no responden solo a la política de construcción de centros, lo

⁴⁵ UNODC, Estrategia para reducir el hacinamiento en prisiones, pág. 47

⁴⁶ Ibídem, pág. 48



cual ciertamente puede ser cuestionado⁴⁷, sino, involucra la acción conjunta del Estado a través de sus funciones, en un esquema de coordinación permanente tanto en la legislación y administración de justicia, como en la ejecución de la privación de libertad propiamente dicha y los controles y seguimientos a esta, en el marco del respeto a los derechos, al ordenamiento jurídico nacional y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de protección de derechos.

Las medidas alternativas a la privación de libertad y las no privativas empezaron a discutirse y aplicarse a nivel mundial ya que después de varios estudios sociales se ha determinado que la reintegración social de las personas sentenciadas penalmente no puede perseguirse a través de la pena carcelaria, sino que debe perseguirse a pesar de ella, es decir, buscando hacer menos negativas las condiciones que la vida en las cárceles ya que según reconocimientos científicos, la cárcel no puede resocializar sino únicamente neutralizar, ya que las penas privativas de libertad no representan en absoluto una oportunidad de reintegración en la sociedad sino un castigo impuesto. Uno de los elementos más negativos de la institución carcelaria lo representa en efecto, el aislamiento del microcosmos carcelario en relación con el macrocosmos social, aislamiento simbolizado por los muros de la cárcel⁴⁸.

El concepto de reintegración social requiere de la apertura de un proceso de comunicación e interacción entre los centros de privación de libertad y la sociedad, con el fin de que exista un reconocimiento entre la cárcel y la sociedad y viceversa, así como el desarrollo de estrategias y practicas eficaces de efectiva descarceración, esto en nuestro sistema penal y de ejecución penal actual es únicamente posible por medio de las penas alternativas a la privación de libertad y penas no privativas de libertad.

Para el efecto, se han planteado las siguientes acciones y metas:

⁴⁷ En la medida en el presupuesto para la creación de nuevos centros que alberguen mayor cantidad de personas privadas de libertad, lo cual, si mejora las condiciones, pero, fomenta la aplicación de la prisión preventiva y no ataca los problemas sociales y estructurales que envuelven al cometimiento de delitos, inseguridad y administración de justicia.

⁴⁸ Criminología y sistema penal, Cuestiones Penitenciarias. Resocialización o control social.





2. Acciones

2.1. Coordinación interinstitucional para medidas alternativas y no privativas de libertad (Dispositivos de vigilancia electrónica, creación de unidades a cargo del seguimiento de medidas no privativas como trabajo comunitario, seguimiento psicológico, educativo, pago de multas o resarcir a las víctimas).

2.2. Coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos y provinciales para prestación de servicios públicos y gestión de bienes inmuebles.

2.3. Construcción, reconstrucción, adecuación, repotenciación y mantenimiento de las infraestructuras penitenciarias.

2.4. Equipamiento de implementos para las condiciones mínimas de habitabilidad y privación de libertad.

C. Gestión del Talento Humano

El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) considera que uno de los cinco principales problemas que aquejan a los sistemas penitenciarios en la región es la inadecuada selección y capacitación del personal penitenciario. A pesar de que las Reglas Mínimas para el Tratamiento Penitenciario adoptadas en el Primer Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955, aprobadas por el Consejo Económico y Social en 1957, y reformadas en 2015 (Reglas de Mandela), desarrollan toda una sección (de la regla 74 a la 82) sobre recomendaciones para el personal penitenciario, entre las principales tenemos que: 49

- a. El personal penitenciario deberá ser seleccionado cuidadosamente, deberán aprobar satisfactoriamente pruebas teóricas y prácticas para ingresar al servicio

49 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos, de Mandela, 2015



penitenciario, ya que de su integridad, humanidad, aptitud y capacidad dependerá el funcionamiento penitenciario.

- b. Al personal penitenciario se le impartirá una capacitación al ingresar al servicio sobre las funciones generales y específicas; y, cursos continuos para mejorar los conocimientos y capacidad profesional a lo largo de su carrera.
- c. Los servidores penitenciarios deberán ser profesionales contratados a tiempo completo, con la condición de funcionarios públicos, y que la estabilidad laboral dependerá de su buena conducta, eficiencia en el trabajo y su aptitud física.
- d. Además, deberán cumplir sus funciones de manera que su ejemplo inspire respeto y ejerza influencia beneficiosa en las personas privadas de libertad.

Otro de las problemáticas que aquejan a los sistemas penitenciarios es la designación de directores, en este aspecto se señala que: *“la situación general en América Latina es que los directores de los sistemas y de las principales prisiones no llegan con formación penitenciaria. Muchos de ellos, pertenecen al ejército o a la policía, son destacados temporalmente en el sistema penitenciario. Otros suelen ser civiles, pero también sin formación penitenciaria, designados en la función por los gobiernos de turno”*.⁵⁰ Las recomendaciones de organismos de Naciones Unidas señalan que los directores de establecimiento penitenciario deben estar debidamente calificados para ejercer su función; tanto por su capacidad administrativa, como por su formación y experiencia,⁵¹ ya que de su gestión y administración depende el correcto funcionamiento de los centros de privación de libertad.

Ente los factores que inciden en esta problemática son por un lado, el reducido presupuesto destinado por los países al sistema penitenciario, que imposibilita la contratación y capacitación del personal, y por otro, el constante incremento de la

⁵⁰ ILANUD, informe 2012, pág.64

⁵¹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos, de Mandela, 2015, Regla 79.



población penitenciaria.⁵² Así como la falta de formación y capacitación adecuada para la difícil labor que realizan los servidores penitenciarios.

En este sentido, en la segunda reunión de autoridades de los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre temas de justicia y sistemas penitenciarios, realizada en el 2008, recomendaron a los países miembros la creación de escuelas o institutos penitenciarios con esquemas de capacitación específico para el personal penitenciario. A partir de lo cual, se crearon y fortalecieron los institutos y escuelas de formación a nivel regional, a excepción de Bolivia y Ecuador, como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla No. 7: Escuelas e Institutos Penitenciarios a Nivel Regional

PAIS	NOMBRE DE LA INSTITUCION	ESPECIFICIDAD Y NATURALEZA	AÑO DE CREACIÓN
Argentina	Organización de cuerpos de cárceles	El Servicio Penitenciario Federal es una fuerza de seguridad de la Nación destinada a la custodia y guarda de los procesados, y a la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad. La escuela cambió su nombre en el 2013 por Juan Carlos García Básalo	1911
	Escuela penitenciaria de la Nación		1947
	Escuela de Suboficiales Subdirector Nacional Rómulo Páez		1933
	Academia Superior de Estudios Penitenciarios (ASEP)	Instituto superior de capacitación del Servicio Penitenciario Federal destinada para el perfeccionamiento y asenso.	2005

⁵² ILANUD, informe 2012, pág.- 47-48

PAIS	NOMBRE DE LA INSTITUCION	ESPECIFICIDAD Y NATURALEZA	AÑO DE CREACIÓN
Colombia	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	Establecimiento Público adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho	1992
Chile	Gendarmería de Chile (GENCHI)	Dependiente del Ministerio de Justicia, institución jerarquizada, uniformada, disciplinada, obediente y armada.	1928
Honduras	Instituto Nacional de formación Penitenciario (INFOP)	Órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Estado	2012
Panamá	Academia de formación penitenciaria	Dirección General del Sistema Penitenciario del Ministerio de Gobierno.	Creada mediante Resuelto Ministerial No.360 R-161 de 2007
Perú	Instituto Nacional Penitenciario (INPE)	Organismo Público Ejecutor del Sector Justicia, rector del Sistema Penitenciario Nacional, con personería Jurídica de derecho público y con autonomía económica, técnica, financiera y administrativa	Marzo de 1985, por Decreto Legislativo N° 330
República Dominicana	Escuela Nacional Penitenciaria(ENAP)	Adscrita a la Procuraduría General de República Dominicana	2003



PAIS	NOMBRE DE LA INSTITUCION	ESPECIFICIDAD Y NATURALEZA	AÑO DE CREACIÓN
Venezuela	Universidad Nacional Experimental de la Seguridad penitenciaria (UNES)	Institución universitaria especializada que se encarga de la profesionalización y el desarrollo integral de funcionarias y funcionarios de la seguridad ciudadana en el país.	2009

Elaborado: Dirección Técnica de Régimen de Carrera / SNAI / septiembre 2020.

En la cuarta reunión de autoridades responsables de políticas penitenciarias y carcelarias de los Estados miembros de la OEA realizado en febrero de 2020 en República Dominicana, los países miembros adoptaron entre otras la siguiente recomendación:

- a. Impulsar la profesionalización del personal penitenciario a todos los niveles según los requerimientos y las condiciones de la función que realizan, considerando que un personal capacitado, ético y con herramientas para manejar las exigencias del sistema penitenciario, es fundamental en una administración que trabaje bajo la consigna de humanizar la privación de libertad.

En el caso del Ecuador, la entidad encargada del Sistema Nacional de Rehabilitación Social a lo largo de su vida institucional no ha contado con el número suficiente de servidores para cumplir con las atribuciones establecidas en la Ley, al no contar con un centro de formación y capacitación para el personal penitenciario como lo señala el artículo 677 del Código Orgánico Integral Penal (COIP); así como procesos continuos y sostenidos de formación y capacitación para los servidores penitenciario. Considerando entre las causas principales el crecimiento acelerado de la población penitenciaria, la falta de asignación de recursos para el ingreso de nuevos servidores penitenciarios, la falta de concursos de mérito y oposición que garanticen la carrera a los





servidores de las áreas técnicas y administrativas y mecanismos de seguimiento y prevención en temas de corrupción y aplicación de sanciones disciplinarias.

En cuanto a los Directores de Centros de Privación de libertad pertenecen al nivel jerárquico superior y su designación depende de la decisión de la autoridad de turno, lo cual ha generado que muchos de ellos desconozcan la realidad del sistema penitenciario y su problemática.

Con la creación del Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos (2010-2018) se estableció como política pública la aplicación de un Modelo de Gestión Penitenciaria a nivel nacional, el cual no pudo implementarse en su totalidad por falta de servidores públicos encargados de las áreas técnicas, administrativas y de seguridad penitenciaria. La prestación del servicio bajo la contratación de servicios ocasionales⁵³, generó rotación del personal, y el conocimiento y capacitación de los servidores se perdió al momento que se desvinculan de la institución, incidiendo directamente en la implementación de procesos institucionales.

El Decreto Ejecutivo de creación del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) estableció que para cumplir con las que atribuciones constantes en las leyes y demás normativas vigentes (en rehabilitación, reinserción, seguridad, indultos, conmutación o rebaja de penas y medidas cautelares para personas adultas privadas de la libertad; así como el desarrollo integral de adolescentes infractores) contará con la estructura orgánica y personal especializado y diferenciado en ambas áreas.

Sin embargo, luego de trabajar durante más de un año en propuestas de estructuras orgánicas definitivas el Ministerio del Trabajo y Ministerio de Finanzas, han negado por reiteradas ocasiones la propuesta de la estructura definitiva; aduciendo el

⁵³ Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), 2010, artículo 58.



proceso de optimización y austeridad del gasto público. Actualmente, el SNAI funciona con la estructura provisional aprobada por el Ministerio del Trabajo a través de Oficio Nro. MDT-VSP-2019-0036, de 28 de enero de 2019, hasta que definan los instrumentos técnicos institucionales. En definitiva, al no contar con la Estructura Orgánica aprobada no se puede avanzar con la aprobación del Estatuto Orgánico por Procesos y el Manual de Valoración y Clasificación de Puestos.

La falta de una Planificación del Talento Humano ha provocado que el talento humano de la institución no pueda acceder a una carrera definitiva (concurso de méritos y oposición) y ha generado rotación de los servidores públicos del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Esto ha ocasionado que el conocimiento y capacitación de los servidores se pierda al momento que se desvinculan de la institución, que incide directamente en la implementación de procesos institucionales; tanto en el diseño de diagrama de flujo y actividades, como en la prestación del servicio en territorio, en uno de los servicios públicos que mayor complejidad representan al mantener un contacto directo con las personas privadas de libertad.

Considerando además que, en agosto del 2019 mediante Decreto Ejecutivo Nro. 858, se dispuso que en el plazo máximo de duración de contratos de servicios ocasionales serán de hasta un año y no podrá ser prorrogado salvo en los casos establecidos en la ley. Añade además que, superado el plazo se entenderá como necesidad institucional permanente lo que conlleva a la creación del puesto. Sin embargo, con la reducción de la masa salarial por parte del Ejecutivo, como parte de los compromisos que adquirió en la carta de intención firmada con el Fondo Monetario Internacional⁵⁴, debilita a la institución encargada de la atención a las personas privadas de libertad y adolescentes infractores.

⁵⁴ Carta de Intención firmada con el Fondo Monetario Internacional, 1 de marzo de 2019.



Por otro lado, el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, como entidad complementaria, se sujeta a las disposiciones del COESCOP y del Reglamento General del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria contenido en la Resolución N° SNAI-SNAI-2019-0014-R de 31 de julio de 2020, publicado en el Registro Oficial Edición Especial N° 328 de 11 de febrero de 2020; lo largo de la historia institucional no contó con una estructura jerárquica, a pesar de ser un órgano operativo encargado de la seguridad penitenciaria.

Otra de las problemáticas que ha enfrentado esta entidad complementaria de seguridad en la falta de procesos sostenidos y continuos de preselección, capacitación y vinculación de nuevo servidores al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, lo que ha generado un déficit permanente. En este sentido, para que el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia cumpla con las competencias determinadas en la ley se necesitan 4.642 agentes de seguridad penitenciaria en nivel operativo. Si actualmente trabajan 1.489, el déficit de agentes de seguridad es de 3.153 para que la brecha de servidores públicos del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria sea cubierta, se requiere el ingreso anual de 300 nuevos agentes de seguridad al sistema de rehabilitación social hasta el año 2029.

Tabla No.8: Estimación de la distribución de ingreso de nuevos servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria requeridos por año

No.	Año	Déficit de ASP
1	2020	300
2	2021	300
3	2022	300
4	2023	300
5	2024	300
6	2025	300
7	2026	300
8	2027	300



No.	Año	Déficit de ASP
9	2028	300
10	2029	300
TOTAL		3.000

Fuente: Registros Administrativos de los CPL

Elaborado por: Dirección Técnica de Régimen de Carrera – SNAI, 2019

Con la declaratoria del estado de excepción del año 2019 , la asignación de recursos por parte del Estado permitió la aplicación del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y la jerarquización del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, mientras que las declaratorias en el año 2020 no se han realizado asignaciones presupuestarias para incorporar a nuevos servidores lo que pone en riesgo la institucionalidad y el fortalecimiento del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, al mantener un déficit para la seguridad y protección de las personas privadas de libertad.

Actualmente el SNAI cuenta con 2584 servidores públicos para cumplir las competencias determinadas de la ley. De los cuales 1467 son servidores del Cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria y 1064 servidores realizan sus actividades en los procesos agregadoras de valor, de asesoría y de apoyo de la institución. De la totalidad de servidores 610 servidores se encuentran bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales lo que representan el 52% del total de servidores técnicos y administrativos vinculados en la institución, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla Nro.9: Numérico de Servidores del SNAI



TIPO DE SERVIDOR	NRO DE SERVIDORES ACTIVOS
TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVO	1065
CUERPO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PENITENCIARIA	1467
NIVEL JERARQUICO SUPERIOR	54
Total general	2586

Fuente: SNAI- Dirección de Administración

En cuanto a la capacitación y formación de los servidores penitenciarios, durante muchos años ha sido uno de los temas de preocupación institucional pese a las dificultades económicas, se ha realizado a través de proyectos de inversión, convenios de cooperación interinstitucional nacional e internacional; sin embargo de los esfuerzos realizados a nivel institucional en la evaluación operativa de Resultados del Modelo de Rehabilitación Social realizado por SENPLADES en el año 2017 señala que: “Desde el 2012 hasta el 2017 solo el 26% de servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria fueron capacitados, y la mitad de ellos dicen no haber recibido ningún tipo de capacitación desde que ingresaron al sistema penitenciario. Lo que refleja en las tasas de inconformidad de las personas privadas de libertad sobre el trato recibido, que corresponde a un 29% de insatisfacción⁵⁵ La misma que tiene una relación directa con el manejo adecuado de la seguridad y el orden en los centros de privación de libertad.

En virtud de que hasta el año 2014, ninguna institución Educativa de Nivel Superior Pública o Privada contaba con programas de formación (técnica, de tercer y/o cuarto nivel) para el personal encargado de la Seguridad Penitenciaria. En este marco se firmó un convenio de cooperación interinstitucional con el ente rector de la educación superior para la formación técnica de los servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria y el 25 de abril de 2014 el Consejo de Educación Superior (CES) aprueba

⁵⁵ Secretaria Nacional de Planificación (SENPLADES), 2017. Evaluación Operativa y de resultados del Modelo de Rehabilitación Social



la Carrera Técnica en Seguridad Penitenciaria, mediante resolución RPC-SO-16-No-177-2014, para ser implementada en los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos Públicos ubicados en las provincias de: Azuay, Cotopaxi y Guayas. Hasta la actualidad el 32.6% servidores del Cuerpo han accedido a la formación técnica, para lo cual han tenido que solicitar cambios administrativos a las ciudades donde se oferta la carrera. De acuerdo con la normativa vigente la carrera técnica en seguridad penitenciaria se encuentra en una fase de rediseño.

Para la capacitación y formación de los servidores del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social existen dos Códigos que sustentan su importancia, por un lado el Código Orgánico Integral Penal que establece la creación de un centro de formación y capacitación penitenciaria (artículo 677) y se complementa con lo señalado por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP) que regula el ingreso de nuevos aspirantes y la capacitación, formación y especialización de los servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

Por otro lado, el artículo 54 del Reglamento General del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria indica que el plan de capacitación, formación y especialización *“Es el conjunto de programas elaborados para la capacitación, formación, cursos de ascenso y especialización de las y los servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, coordinados con el ministerio rector en seguridad ciudadana y orden público y aprobados por la máxima autoridad del Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores. Los programas de capacitación, formación y especialización se fundamentan en el conocimiento de los derechos humanos, principios y garantías constitucionales y doctrina en seguridad Penitenciaria, con apego irrestricto al ordenamiento jurídico”*.

Para subsanar estos problemas en el año 2019 se adquirió una plataforma e-Learning que permite la capacitación permanente de los servidores, hasta la fecha se han realizado procesos de capacitación sobre el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación



Social, el proceso de re inducción de los procesos institucionales internos, así como la normativa nacional e internacional sobre los Derechos Humanos en el contexto penitenciario. Este último curso se realizó en el marco de la coordinación interinstitucional con la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Derechos Humanos, dando cumplimiento a disposiciones de Judiciales en relación de garantizar los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria.

3. Acciones

3.1. Diseño de medidas y/o mecanismos que aseguren la estabilidad del personal administrativo y técnico del Organismo Técnico.

3.2. Reforma normativa para la creación de una carrera penitenciaria para servidores técnicos y administrativos del Organismo Técnico

3.3. Reforma normativa para el fortalecimiento del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

3.4. Procesos continuos y permanentes de preselección, capacitación y vinculación de nuevos aspirantes.

3.5. Coordinación interinstitucional para la formación, capacitación y especialización para los Servidores del Organismo Técnico.

D. Rehabilitación y Reinserción Social

En América Latina y el Caribe han existido dos reformas exitosas en temas penitenciarios. La primera, fue la de Costa Rica que “(...) duró aproximadamente treinta años (1978-2008) y llegó a servir de modelo para las noveles democracias de otros países que acababan de liberarse de sus gobiernos militares.” Y la segunda, y más reciente es la de República Dominicana “(...) tienen la importancia de ser un ejemplo de reforma integral exitosa en plena ejecución, que lleva ya ocho años de un proceso sostenido sin interrupciones en tres periodos de gobierno”⁵⁶ Lo que caracterizó a estos

⁵⁶ Carranza, E. Situación Penitenciaria de América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? En U. d. Chile, Anuario de Derechos Humanos 2012. Santiago: Universidad de Chile.





procesos fue la aplicación de un modelo de gestión acorde con los estándares internacionales de Naciones Unidas en materia penitenciaria y su sostenibilidad en el tiempo pese al gobierno de turno.

La normativa que ha regido el sistema penitenciario ha sido por un lado, el Código de Ejecución de Penas, publicado en el Registro Oficial N° 282 de 09 de julio de 1982, que estableció los órganos encargados de la elaboración y ejecución de las políticas en rehabilitación social, entre ellos el Consejo de Rehabilitación Social y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social; y por otro, el Código Orgánico Integral Penal publicado en el registro oficial N°180 del 10 de febrero de 2014, que en su libro preliminar y en el libro tercero norman, respectivamente, las condiciones generales y específicas de la ejecución penal y medidas cautelares privativas de libertad; y en la disposición transitoria décimo segunda señala que la implementación, aplicación y cumplimiento de las normas establecidas en el Tercer Libro del COIP se dictarán a través del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, expedido mediante Resolución SNAI-SNAI-2020-0031, de 30 de julio de 2020 y publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro.958 de 4 de septiembre del 2020 .

El Sistema de Rehabilitación Social en el Ecuador es concebido como el conjunto de normas, principios, políticas de las instituciones, programas y procesos que se interrelacionan e interactúan para la ejecución penal, cuya finalidad es: a) la protección de los derechos de las personas privadas de libertad, con atención a sus necesidades principales; b) desarrollo de las capacidades de las personas privadas de libertad para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar su libertad; c) rehabilitación integral de las personas privadas de libertad; y, d) reinserción social y económica de las personas privadas de libertad.

El Sistema de Rehabilitación Social se rige bajo los principios del sistema progresivo, que permiten a la persona privada de libertad pasar del régimen cerrado al





semiabierto, y del semiabierto al abierto, en razón del cumplimiento del plan individualizado de la pena y los requisitos legales previstos en la normativa vigente, hasta lograr su completo reintegro a la sociedad.

Para la aplicación del sistema progresivo, el COIP establece un modelo de atención integral a las personas privadas de libertad⁵⁷, en concordancia al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 (política 6.4 literal c). A partir del 2013 se elaboró un modelo de gestión que permita la aplicación de los ejes de tratamiento y atención a las personas privadas de libertad que se implementó en los centros regionales, pero no tuvo el alcance a nivel nacional como lo establecido en el Plan Nacional.

Por otro lado, con los miembros que conforman el Directorio del Organismo Técnico se elaboraron modelos específicos para la atención de las personas privadas de libertad en el ámbito de sus competencias, entre los que tenemos:

- **Eje de salud.** - El 26 de junio del 2014 se firma el Acuerdo Interministerial Nro. 00004906, con el Ministerio de Salud Pública con el objeto de traspasar la gestión y prestación del servicio de salud y todos los procesos inherentes a éstos que ostenta el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos al Ministerio de Salud Pública, por ser ámbito de sus competencias. Fecha a partir de la cual la prestación del servicio de salud de las personas privadas de libertad está a cargo del ente rector de la salud pública, a través de un modelo integral de salud penitenciaria definido por la autoridad sanitaria nacional.

En el año 2018 se actualizó el “Modelo de Gestión Operativo de Atención en Salud en contexto penitenciario-2018” bajo la metodología de atención itinerante y permanente; el mismo que fue aprobado por el Directorio del Organismo Técnico a través de Resolución Nro. 007-2018 de 09 de octubre de 2018, que

⁵⁷ Código Orgánico Integral Penal (2014), artículo 692 numeral 4 inciso final



permite la operatividad de la prestación del servicio de salud para las personas privadas de libertad.

- **Eje laboral.** El Directorio del Organismo Técnico a través de Resolución Nro. 007-2018 de 09 de octubre de 2018, aprobó el Modelo de Gestión Laboral y actividades ocupacionales en Contextos de Privación de Libertad.
- **Eje educativo.** Para fortalecer el eje educativo el 17 de mayo de 2017, se firma el acuerdo Interministerial N°1 entre los Ministerios de Educación para expedir la Norma para la implementación y Ejecución de las Ofertas Educativas en los Centros de Privación de Libertad del país.

El Directorio del Organismo Técnico a través de Resolución Nro. 003-2018, del 15 de mayo de 2018, aprobó el Modelo de Implementación y Ejecución de Medidas Educativas para personas en Contextos de encierro.

- **Eje Cultural.** El Directorio del Organismo Técnico a través de Resolución Nro. 003-2018, del 15 de mayo de 2018, aprobó el Modelo de Servicios Artísticos Culturales para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
- **Eje Deportivo.** - El Directorio del Organismo Técnico a través de Resolución Nro. 003-2018, del 15 de mayo de 2018, aprobó el Modelo de Actividades Físico recreativos y Deportivas para las personas privadas de libertad.

A pesar de la implementación de los modelos de gestión en contextos de encierro y la presencia de las carteras de estado que conforman el Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social en la aplicación de los ejes de tratamiento, la vinculación y participación de las personas privadas de libertad es baja como se detalla en la siguiente tabla.



Tabla Nro. 10: Número de personas privadas de libertad inmersas en ejes de tratamiento

EJES DE TRATAMIENTO	AÑO 2017 (ENERO A DIC)	AÑO 2018 (ENERO A DIC)	AÑO 2019 (ENERO A DIC)	AÑO 2020 (ENERO A DIC)
EDUCACIÓN ESCOLARIZADA	6.528	7.071	6.281	5.414
EDUCACIÓN SUPERIOR	379	429	497	526
EJE LABORAL	7763	17369	16390	10.236
EJES CULTURA	7742	9748	7.785	8.059
EJES DEPORTES	13784	19654	19906	10.779

Fuente: Dirección de Planificación -2020

Las actividades de mayor participación son: deportivas con un 42%, laboral con un 34%, seguida por el eje cultural con un 22%. Las de menor participación son la educación escolarizada con un 17% a pesar que en el artículo 704 del COIP señala que es el único eje obligatorio para las personas privadas de libertad en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato.

Tabla No. 11: Porcentaje de personas privadas de libertad inmersas en ejes de tratamiento

EJES DE TRATAMIENTO	AÑO 2017 (ENERO A DIC)	AÑO 2018 (ENERO A DIC)	AÑO 2019 (ENERO A DIC)	AÑO 2020 (ENERO A DIC)	PROMEDIO
EDUCACIÓN ESCOLARIZADA	18%	19%	16%	14%	17%
EDUCACIÓN SUPERIOR	1,05%	1,13%	1,26%	1,36%	1,20%
EJE LABORAL.	22%	45,9%	41%	27%	34%
EJES CULTURA.	22%	26%	20%	21%	22%



EJES DEPORTES.	38%	52%	50%	28%	42%
----------------	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: Dirección de Planificación -2020

Entre las causas que inciden son: la falta de infraestructuras adecuadas para el desarrollo de los ejes de tratamiento en la mayor parte de centros de privación de libertad, la falta de asignación de profesionales por parte de las carteras de estado que conforma el Directorio del Organismo Técnico; a lo que se suma el insuficiente número de servidores encargados de la seguridad y vigilancia penitenciaria.

Por otro lado, la clasificación de las personas privadas de libertad por niveles de seguridad, problema que se identifica a partir de 2018 cuando se expide la Norma Técnica de Clasificación de las personas privadas de libertad y de certificados de nivel de seguridad, en la que se señala que la “*clasificación inicial de las personas privadas de libertad se refiere al nivel de seguridad de las personas y no al espacio físico que ocupa la persona privada de libertad dentro del centro de privación de libertad*”⁵⁸

Así como la falta de un sistema de gestión penitenciaria que permita la toma de decisiones para la aplicación de la política pública en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

Todas estas problemáticas se resumen en la falta de aplicación del Plan Individualizado de cumplimiento de la pena y el Plan de Salida para el seguimiento post penitenciario y apoyo a liberados, es decir, en la ausencia de políticas públicas encaminadas a la rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad.

4. Acciones

4.1. Actualización de los modelos de gestión en contexto de privación de libertad para el tratamiento de las personas privadas de la libertad

⁵⁸ Norma Técnica de Clasificación de las personas privadas de libertad y emisión de certificados de niveles de seguridad, artículo 4, Publicado en Registro Oficial Nro.154 de 5 de enero de 2018.



- 4.2. Implementación de planes, programas y proyectos en el sistema de progresividad para fortalecer la rehabilitación y reinserción social, familiar y comunitaria.
- 4.3. Implementación de instrumentos técnicos para el Sistema de Rehabilitación Social.
- 4.4. Repotenciación del sistema informático de gestión penitenciaria.

E. Seguridad Penitenciaria

El informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD “*considera a la seguridad como un bien público y, por lo tanto, insiste en la responsabilidad irrenunciable del Estado para proveerla*” (PNUD 2013, 9). Al mismo tiempo, señala que la violencia en América Latina aumentó en un 12% en la década de 2000 a 2010, ello evidenció la inseguridad en la región, misma que no es producto de circunstancias aisladas, sino de la globalización, el incremento del crimen organizado, sistemas de rehabilitación social deficientes, mala redistribución de la riqueza, producción, comercio y transporte de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, entre otros factores.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo pone de relieve la existencia de problemas en los sistemas de rehabilitación social, los cuales repercuten en la percepción y mantenimiento de seguridad a cargo del Estado. Estas situaciones demandan de los órganos estatales la adopción de mecanismos de control y restablecimiento de la seguridad, a través de políticas penales y criminales, legislación, fortalecimiento de las instituciones de seguridad, políticas públicas concretas, inversión y recursos; y, administración de justicia.

Para abordar el tema de la seguridad penitenciaria como componente del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, es preciso ubicar conceptualmente a la seguridad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente. Es este sentido, la seguridad es “*un instrumento de poder político [que] se invoca para referirse a todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en peligro o amenaza y que el Estado debe proteger*” (Orozco 2005, 164), de lo cual se desprende la importancia del Estado como garante de la seguridad; sin embargo, al analizar los diversos conceptos de seguridad y su vinculación



teórica, existen cuestionamientos al rol del Estado, especialmente por parte de las teorías críticas de seguridad que *“definen al objeto de la seguridad como la supervivencia, el bienestar y la emancipación humana”* (David 2008, 86), y apuestan por miradas más amplias centradas en el ser humano y no en el Estado.

La definición de seguridad se liga con el contexto, el momento histórico, las relaciones sociales y las sociedades en sí, pero, la academia sostiene que todo concepto de seguridad debe contener al menos tres elementos: a) comunidad, b) preservación de valores centrales; y, c) ausencia de amenazas y formulación de objetivos políticos (David 2008, 65), puesto que la seguridad solo puede ser entendida en un grupo humano, no en la individualidad. En cuanto a la seguridad, comúnmente se asocia a las amenazas tradicionales desde el enfoque westfaliano, y no tradicionales en un ambiente post Guerra Fría. No obstante, la comprensión de la seguridad para abordar la situación contemporánea, tanto a nivel mundial como estatal, requieren un concepto más amplio que incluya la responsabilidad del Estado y el respeto a los derechos humanos. En este sentido, la *“seguridad puede ser entendida como la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden cuestionar los valores centrales que quiere promover o preservar una persona o una comunidad y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza”* (David 2008, 65).

La seguridad en el Ecuador por varios años se caracterizó por la aplicación de la seguridad nacional, pero, la concepción de seguridad cambió con la promulgación de la Constitución de la República de 2008 que, en su artículo 3 numeral 8 determina que uno de los deberes primordiales del Estado es *“Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”* (Asamblea Constituyente 2008). En este sentido, el Estado se organiza de tal forma, que las entidades de seguridad cumplan con esta misión fundamental, bajo tres conceptos fundamentales: seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad integral.



La seguridad integral, incorporada en la Constitución, guía la política pública a ser desarrollada en el Ecuador. De acuerdo con la Constitución, el Régimen del Buen Vivir tiene un componente de seguridad humana destinado a “asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos” (Asamblea Constituyente 2008, Art. 393).

Por su parte, el Plan Nacional de Seguridad Integral es el instrumento sectorial que define las prioridades y diseña el sector de seguridad. Este plan articulado al Plan Nacional de Desarrollo⁵⁹ se circunscribe en el Sistema de Seguridad Pública y del Estado previsto en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, bajo un enfoque integral, definido como *“la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas”* (Ministerio de Coordinación de Seguridad de Ecuador 2011, 14).

De esta manera, la seguridad integral en Ecuador, planteado como deber primordial del Estado, buscó abarcar todos los aspectos que tienen relación con el Estado y con el ser humano, razón por la cual, incorpora seis componentes: a) justicia y seguridad ciudadana, b) relaciones internacionales y defensa, c) democracia y gobernabilidad, d) justicia social y desarrollo humano, e) ambiente y gestión de riesgos y, f) ciencia y tecnología (Ministerio de Coordinación de Seguridad de Ecuador 2011, 14-16).

Sobre la base del deber primordial de seguridad integral que asume el Estado, la Constitución de la República indica que uno de los componentes del régimen de buen

⁵⁹ El Plan de Desarrollo se define como el “instrumento al que se sujetarán las políticas públicas, programas y proyectos públicos y la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados” (Asamblea Constituyente 2008, Art. 280)



vivir es la seguridad humana. Respecto de esta seguridad, el artículo 393 de la Constitución indica que *“El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”*. Por otra parte, en cuanto a la seguridad ciudadana, otro de los componentes de la seguridad integral, la Constitución de la República, en su artículo 163 indica que esta es misión de la Policía Nacional.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado en su artículo 3 determina la garantía de la seguridad pública e indica que es *“deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

Bajo esta visión, se establece el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, el cual, según el artículo 11 *ídem* está compuesto por órganos ejecutores de la siguiente manera: defensa, orden público y prevención. En el primer grupo, de acuerdo con la misión constitucional, se encuentran las Fuerzas Armadas; en el segundo grupo la Policía Nacional; y, en el tercer grupo, todas las entidades del Estado, respectivamente.

Con miras a complementar el aparataje estatal relacionado con la seguridad, el cual no se agota en las misiones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, la Función Legislativa, en virtud de la iniciativa legislativa de la Función Ejecutiva, dio trámite y aprobó el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público COESCOP, el cual, en términos del Sistema Nacional de Rehabilitación Social,



complementa al Código Orgánico Integral Penal COIP en cuanto a la seguridad penitenciaria.

El Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público COESCOP, publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 19 de 21 de junio de 2017, regula a las instituciones de seguridad ciudadana y a las instituciones complementarias de seguridad ciudadana tanto de la Función Ejecutiva como de los gobiernos autónomos descentralizados. El referido Código, se fundamenta en la necesidad de contar con instituciones que contribuyan a la seguridad ciudadana, como uno de los componentes de la seguridad integral. La seguridad ciudadana, conceptualmente se entiende como *“la política/acción que desarrolla el Estado conjuntamente con la ciudadanía para asegurar una convivencia social pacífica, apropiación pacífica de espacios públicos precautelando la vida y la inclusión social, con el pleno respeto a los Derechos”* (Ministerio del Interior, 2014c, 10). Legalmente, la seguridad ciudadana se define como la *“política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador”*⁶⁰ (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

El COESCOP, en la misma línea de la planificación de seguridad integral y de seguridad ciudadana, plantea la existencia de instituciones de seguridad ciudadana y entidades complementarias a la seguridad ciudadana, entre las cuales se encuentra el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria. Las entidades previstas en el COESCOP, de conformidad con su artículo 3 tienen la finalidad de garantizar la seguridad integral de la población debido a que tienen funciones de *“prevención, detección, disuasión, investigación del delito, así como de otros eventos adversos y amenas a las personas”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017). De igual forma, el Cuerpo de Seguridad y

⁶⁰ Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 23.



Vigilancia Penitenciaria, de conformidad con el artículo 264 *ídem* es la entidad operativa del ministerio rector en materia de justicia, derechos humanos y rehabilitación social.

De acuerdo con el orden institucional marcado en el COESCOP, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos como una de las entidades corresponsables de la seguridad ciudadana por dos ámbitos: el primero el competente de la rehabilitación social, y el segundo, por la seguridad penitenciaria a cargo de una entidad operativa establecida ligeramente en el COIP respecto de la seguridad interna en los centros de privación de libertad que conforman el Sistema. El Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria de acuerdo con el artículo 264 del COESCOP se constituye en una entidad complementaria de seguridad, la cual, en virtud del artículo 265 *ídem*, tiene entre sus funciones “precautelar, mantener, controlar, restablecer el 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”. Adicionalmente, el referido artículo indica que el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria tiene las funciones de “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 (...) [así como garantizar] la seguridad del personal técnico y administrativo que labora en los centros de privación de libertad [y] de las personas visitantes”.

Posteriormente, con el cambio de gobierno, tanto la institucionalidad como la planificación en seguridad han cambiado, a nivel conceptual y a nivel operativo. Esto se evidencia en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030, que contempla tres enfoques: defensa, seguridad pública y seguridad en la gestión de riesgos naturales y antrópicos. En cuanto al segundo enfoque, la seguridad pública que involucra al Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el Plan en mención incorpora conceptos de seguridad pública encaminadas a la conservación del orden, e incluyen posiciones interesantes para este análisis:



“(…) en términos de Rosas (2012: 15): “El concepto de seguridad pública se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos”; se puede entender también como la imposición del orden a través del Estado de derecho y de la represión, mediante las sanciones judiciales y de la acción policial (Saint Pierre 2012, 42). Además, de mantener el orden, de acuerdo con Silva (2011: 214), el papel de la seguridad pública es establecer un equilibrio entre los intereses constitucionales que se encuentren en conflicto o, en otras palabras, resolver problemas entre los integrantes de una misma sociedad por medio de la implantación de justicia. También, puede comprenderse como que está determinada por dos grandes elementos: las instituciones que constituyen al Estado de derecho y las herramientas que permiten imponerlo. La primera constituye el conjunto de reglas que generan los incentivos para la estabilidad, el respeto a la ley y la conservación del orden; y, la segunda la capacidad de la autoridad para hacer el uso legítimo de la fuerza” (Ministerio de Defensa 2019, 36)

Los conceptos planteados en el documento que define la política ecuatoriana en seguridad se alejan de la línea de prevención muy propia de la seguridad ciudadana, pese a haberla incorporado como uno de sus componentes. Al respecto, y para efectos de comprender la importancia de la seguridad ciudadana en el contexto social, es necesario recordar que el COESCOP y la anterior política de seguridad ciudadana fortaleció el eje preventivo de la Policía Nacional, y dejó de lado la seguridad estrictamente represiva, pues en un contexto de seguridad que reacciona a los problemas no se atacan las causas de fondo de la violencia, delito e inseguridad. En esta línea, en el período 2010-2014, el gobierno impulsó *“un conjunto de nuevas políticas para reducir el crimen y construir la convivencia social pacífica (...) gracias al aporte de diferentes agentes públicos y civiles, entre ellos: la sociedad civil organizada (comités de seguridad, brigadas barriales, asociaciones de vecinos, asambleas ciudadanas)”* (Castro D y otros 2015, p. 115) y la participación de las distintas instituciones del Estado. La aplicación de estas políticas, permitió que el Estado mejore en el denominado “estado de violencia epidémica”⁶¹ que

⁶¹ Concepto incorporado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2013.



tuvo impacto en el “descenso del índice de victimización, la tasa de homicidios, la tasa de robos y el aumento de las denuncias como señal de una mayor confianza en las instituciones competentes” (Castro D y otros 2015, p. 115).

En contraposición con lo indicado, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030 aborda las problemáticas relacionadas con la violencia, la comisión de delitos y la percepción de inseguridad, en la que incorpora el concepto de seguridad subjetiva entendida como “*un sentimiento o sensibilidad generalizada frente a situaciones de riesgo, vulnerabilidad o amenaza de las que se desprenden emociones como el miedo o la ansiedad que inciden en la libertad, en las conductas e interrelaciones de los individuos y del grupo social*”. El Plan en mención, incorpora al Sistema Nacional de Rehabilitación como uno de los factores de inseguridad bajo la consideración de la dimensión subjetiva de la seguridad, y evidencia una falencia del Sistema Nacional en cuanto a estudios de acciones concretas en rehabilitación social y reinserción, así como en estudios de reincidencia del delito; a la vez, se muestra un cuadro en el que se compara los delitos contra la propiedad, contra las personas y contra la administración pública que aumentaron en el 2018, frente a los datos de 2017; más, no se plantean escenarios concretos ni políticas públicas específicas de prevención del delito, lo cual, ligado a la percepción ciudadana, puede abordar una securitización, ligada al planteamiento de la seguridad pública contenida en el Plan Nacional de Seguridad Integral.

En el marco de la potestad de organización de la administración pública central, el Presidente de la República, Lcdo. Lenin Moreno Garcés, expidió el Decreto Ejecutivo N° 560 de 14 de noviembre de 2018, transformó el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la Secretaría de Derechos Humanos, y creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, como entidad encargada de la gestión, seguimiento y regulación de las políticas, regulaciones y planes aprobados por su órgano gobernante. El artículo 4 del referido Decreto Ejecutivo estableció que el “*Cuerpo de Seguridad y Vigilancia*



Penitenciaria será el órgano de ejecución operativa del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores". Este texto, aparentemente entendible, para efectos de la aplicación del COESCOP en el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, causó conflictos jurídicos ya que, las comisiones previstas en la norma para selección y para administración del régimen administrativo disciplinario se diseñaron en la Función Legislativa con la participación de la entidad rectora de rehabilitación, la cual, ya no es el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, porque se transformó en Secretaría de Derechos Humanos sin rectoría en rehabilitación social, y el SNAI no ejerce la rectoría en rehabilitación social⁶². Esta situación, bastante doméstica al parecer, causó problemas en cuanto a la aplicación estricta de ley por principio de legalidad y la determinación de responsabilidades en la aplicación de régimen disciplinario, que se convirtió también en un problema vinculado al primer eje de este plan, correspondiente a la institucionalidad.

En consideración de la normativa vigente relacionada con seguridad interna en los centros de privación de libertad, tanto COIP como COESCOP, determinan las siguientes atribuciones y responsabilidades para el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria:

1. la seguridad interna de los centros de privación de libertad, que incluye *"precautelar, mantener, controlar, restablecer el orden y la seguridad"* en los CPL a nivel nacional;
2. mantener la *"seguridad, custodia, vigilancia, traslado a las diligencias judiciales de las personas privadas de libertad y unidades de aseguramiento transitorio"*;

⁶² De acuerdo con el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 560 de 2018, la rectoría en rehabilitación social la ejerce el Directorio del Organismo Técnico, pero este, al haberse formulado la consulta de su competencia frente al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, refirió la autonomía administrativa del SNAI y que el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria es la entidad operativa del SNAI, a través del Oficio No. T.5 1 0-SGJ-20-0097 de 07 de febrero de 2020.



3. proteger “*el lugar, preservar los vestigios y elementos materiales de las infracciones cometidas al interior de los centros de privación de libertad, garantizando la cadena de custodia*” hasta entregar a la autoridad competente; y,
4. garantizar la seguridad del personal técnico y administrativo que trabaja en los CPL y de las personas que realizan visitas.

Estas funciones y atribuciones legalmente otorgadas requieren que el personal del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria se encuentre capacitado y habilitado a utilizar implementos y armamento que le permita cumplir de manera eficiente y eficaz con sus labores. De igual manera, cabe precisar que los centros de privación de libertad si bien albergan a personas privadas de libertad, las cuales se constituyen, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador en un grupo de atención prioritaria, el Estado es responsable de mantener la seguridad en dichos centros, y ubicar a las personas privadas de libertad por los niveles de seguridad que les correspondan. En otras palabras, si bien el COIP garantiza que las personas privadas de libertad sean tratadas con dignidad y respeto a sus derechos humanos, el ordenamiento jurídico ecuatoriano no se aparta de la visión de seguridad en los centros de privación de libertad, ciertamente no desde un enfoque represivo.

El panorama diseñado y planificado tanto en seguridad ciudadana como en seguridad integral no incluye directamente al Sistema Nacional de Rehabilitación Social, pese a que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, forma parte del Gabinete Sectorial de Seguridad, conforme los Decretos Ejecutivos 660 de 05 de febrero de 2019, derogado por el Decreto Ejecutivo N° 1012 de 09 de marzo de 2020, y dificulta la implementación y articulación de procesos consolidados y sostenidos de seguridad en los centros de privación de libertad, ya que, no otorga el reconocimiento conceptual ni material que merece la seguridad penitenciaria, ya trabajada a nivel internacional por varios años, lo que produce



además que, para cualquier análisis, se dependa de la Policía Nacional del Ecuador, en lugar del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

En cuanto a este último, es preciso indicar que la vigencia del COESCOP no fue suficiente para la institucionalización del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, pese a los esfuerzos que en su momento realizó el extinto Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. La real consolidación, con normas internas y con el presupuesto y aprobación de estructura jerarquizada en cumplimiento de las disposiciones transitorias del COESCOP, se logró con la declaratoria de estado de excepción en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social en el año 2019; sin embargo, la falta de recursos, no ha permitido la realización de una convocatoria para servidores que puedan sostener los procesos de seguridad interna en los centros de privación de libertad, y, lamentablemente, desde el 01 de agosto de 2019 en que se incluyó la nueva estructura, el SNAI únicamente ha aplicado desvinculaciones de servidores por varias causas, siendo una de las principales, el cometimiento de delitos de acción penal pública, especialmente de ingreso de artículos prohibidos (artículo 275 del COIP). La falta de personal de seguridad penitenciaria ha llevado a que la Policía Nacional destine mayor contingente para el apoyo en seguridad perimetral con acciones netamente policiales distintas a las de seguridad penitenciaria y particularmente de seguridad dinámica.

En la misma línea de aplicación y definiciones de seguridad en los centros de privación de libertad, es de conocimiento público los niveles de violencia en los centros de privación de libertad, que han llamado la atención y la preocupación de varias instituciones y a la adopción de declaratorias de estados de excepción, que ciertamente no son la vía de respuesta a problemas estructurales. Por esta razón, uno de los retos para la seguridad penitenciaria se centra en varias acciones:

- a) Procesos sostenidos de ingreso de servidores públicos de seguridad penitenciaria que además de realizar labores de seguridad, permitan el cumplimiento en el marco de las normas vigentes, de jornadas de trabajo.



Estos procesos de preselección, selección, capacitación y evaluación permanente deben buscar los mejores perfiles.

- b) Dotación de equipos y tecnologías autorizadas técnica y legalmente en virtud de las necesidades.
- c) Lineamientos y política pública en seguridad penitenciaria con responsabilidades específicas en una misma institución y no compartida, pues ello demanda mayor compromiso y trabajo coordinado. A la vez, esta seguridad penitenciaria debe combinar la seguridad dinámica, la seguridad física y la seguridad procedimental.

En cuanto a la seguridad penitenciaria, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito⁶³, señala que la seguridad física, procedimental y dinámica, se constituyen las tres aristas de la seguridad penitenciaria. La seguridad física comprende la infraestructura donde funcionan los establecimientos penitenciarios; así como, los dispositivos de seguridad, cámaras, sistemas de alarmas y/o vigilancia. Por otro lado, la seguridad procedimental, en los cuales se describen paso a paso las medidas y protocolos de seguridad que deben ser aplicados para evitar fugas y mantener el orden al interior de los centros de privación de libertad.

Para que la seguridad física y procedimental funcionen, se requiere de un personal profesional que desarrolle relaciones positivas con las personas privadas de libertad; se aseguren que estas personas se mantengan activas y realicen actividades que contribuyan a su rehabilitación y reinserción social; y, que generen alertas tempranas para evitar riesgos e incidentes al interior de los centros de privación de libertad. A esta interacción con las personas privadas de libertad y se conoce como la seguridad dinámica.

La seguridad dinámica es el eje fundamental en el Modelo de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, que considera que “el factor humano es esencial e insustituible”, ya que se trabaja en instituciones totales donde las personas privadas de

63 UNODC, Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria (2015), pág. 7



libertad tienen una limitada interacción y contacto con el mundo exterior, siendo su único nexo las visitas y los servidores penitenciarios. Sin embargo, para tener éxito en su proceso de rehabilitación y resocialización se requiere de la interacción social, ya que cuando hayan cumplido su condena regresarán a la sociedad y deberán haber desarrollado las habilidades sociales necesarias para su reinserción. De ahí la importancia de la labor penitenciaria y de su personal.

Sobre la base de lo analizado en este apartado, es preciso que se implementen las siguientes acciones y metas claras para mejorar la seguridad en los centros de privación de libertad, considerando que las personas privadas de libertad no pueden ni deben ser entendidas como el enemigo social, y que, al igual que el resto de la población en situación de libertad, merecen atención específica y custodia bajo responsabilidad del Estado. Estas acciones, demandan la incorporación de la seguridad penitenciaria como un componente de la seguridad que se plasme en la planificación nacional de seguridad ciudadana y consecuentemente en la seguridad integral, de las cuales, el Estado es garante.

5. Acciones:

- 5.1. Fortalecer los sistemas de control para la seguridad penitenciaria y dotación de implementos para el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.
- 5.2. Implementación de instrumentos técnicos de seguridad para el Sistema de Rehabilitación Social.
- 5.3. Coordinación interinstitucional con las entidades encargadas de la seguridad integral.

IX. METAS E INDICADORES

En la tabla siguiente, se establecen las metas necesarias para alcanzar cada uno de los objetivos propuestos, con sus respectivos indicadores, que permitirán medir el logro de la meta.

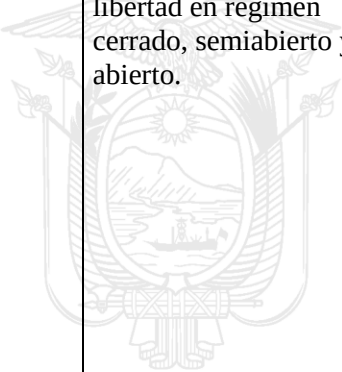


Tabla No. 12: Metas e indicadores

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	METAS	INDICADORES
Implementar la institucionalización del organismo técnico y del Sistema.	- Al 2025, institucionalizado el Organismo Técnico en un 100%.	- Porcentaje de avance para la institucionalización del Organismo Técnico.
Mejorar la calidad de vida de las personas privadas de la libertad.	- 10 centros de privación de libertad construidos, al 2025. - El 100% de los centros de privación de libertad mejorados al 2025. - El 100% de dispositivos de vigilancia electrónica adquiridos y monitoreados al 2025. - El 100% de la población penitenciaria cuenta con condiciones mínimas de habitabilidad al 2025.	-Número de centros de privación libertad construidos. - Porcentaje de centros de privación de libertad intervenidos. - Porcentaje de dispositivos de vigilancia electrónica adquiridos y monitoreados. - Porcentaje de personas privadas de la libertad dotadas de condiciones mínimas de habitabilidad.
Incrementar la capacidad técnica y de gestión del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.	- Al 2025, implementar concursos de méritos y oposición para el 100% de servidores técnicos y administrativos del SNAI. - El 100 % de la carrera penitenciaria para servidores técnicos y administrativos del Organismo Técnico implementada al 2025. - Al 2025, contar con el 78% de Servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria óptimo proyectado. - El 100% de Servidores del Organismo Técnico capacitados en Rehabilitación Social al 2025.	- Porcentaje de servidores técnicos y administrativos del SNAI declarados ganadores en concursos de méritos y oposición. - Porcentaje de implementación de la carrera penitenciaria para servidores técnicos y administrativos. - Porcentaje de Servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria incorporados al SNAI. - Porcentaje de servidores capacitados en temas de Rehabilitación Social.





OBJETIVOS ESPECÍFICOS	METAS	INDICADORES
Fortalecer las actividades de tratamiento de las personas privadas de la libertad en régimen cerrado, semiabierto y abierto. 	- El 100% del modelo de gestión en contexto penitenciario implementado al 2025. - El 50% de la población penitenciaria inmersas en actividades de ejes de tratamiento al 2025. - El 15% de las personas privadas de la libertad con cambio de régimen y beneficios penitenciarios que participan en programas de reinserción al 2025. - El 100% de instrumentos técnicos implementados al 2025. - El 100% del sistema de gestión penitenciaria operativo al 2025.	- Porcentaje de implementación del modelo de gestión en contexto penitenciario. - Porcentaje de personas privadas de la libertad que participan en el eje laboral. - Porcentaje de personas privadas de la libertad que participan en el eje de educación. - Porcentaje de personas privadas de la libertad que participan en el eje cultural. - Porcentaje de personas privadas de la libertad que participan en el eje deportivo. - Porcentaje de personas privadas de la libertad atendidos en el eje salud. - Porcentaje de personas privadas de la libertad que participan en el eje de vinculación social y familiar. - Porcentaje de personas privadas de la libertad que participan en programas de reinserción social. - Porcentaje de instrumentos técnicos implementados. - Porcentaje de avance de operatividad del sistema de gestión penitenciaria.
Garantizar la seguridad y vigilancia penitenciaria en los Centros de Privación de Libertad.	- El 100% de los Centros de privación de Libertad cuentan con sistemas de control para la seguridad penitenciaria al 2025. - El 100% de Servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria cuentan con implementos de seguridad al 2025. - El 100% de los instrumentos técnicos de seguridad implementados al 2025. - El 100% de las normativa para	- Porcentaje de centros de privación de libertad que cuentan con sistema de control para seguridad penitenciaria. - Porcentaje de Servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria que cuentan con implementos de seguridad. - Porcentaje de implementación de instrumentos técnicos de seguridad. - Número de cuerpos normativos para el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria desarrolladas.



OBJETIVOS ESPECÍFICOS	METAS	INDICADORES
	el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia desarrollada e implementada al 2025.	- Porcentaje de implementación de la normativa del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

Elaborado por: Equipo Técnico SNAI

X. PLAZOS

La ejecución de las acciones planteadas, contemplará un periodo de ejecución de mediano y largo plazo, con el propósito de afrontar la crisis en el Sistema de Rehabilitación Social. No obstante, se requiere llevar a cabo acciones específicas en el corto plazo como punto de partida para el cumplimiento del Plan de Acción.

Por lo tanto, se establece un periodo de ejecución del Plan de Acción entre el periodo comprendido del 2021 al 2025.

XI. PRESUPUESTO

El presente Plan de Acción constituye un instrumento que diseña y define el ámbito de acción del Organismo Técnico, el cual requiere de asignaciones oportunas y sostenibles por parte del ente rector de las Finanzas Públicas; para el cumplimiento de la programación establecida en el corto, mediano y largo plazo.

La inversión permitirá cumplir con los objetivos y metas establecidos en el presente documento, contribuyendo principalmente a la rehabilitación efectiva y reinserción social de las personas privadas de la libertad del Sistema Ecuatoriano.

Los recursos públicos, estarán orientados en primera instancia a mejorar las capacidades de gestión del Sistema de Rehabilitación Social, así como de las condiciones de habitabilidad de las personas privadas de la libertad en los Centros de Privación de Libertad, perfeccionar la gestión del talento humano, invertir en proyectos y programas





de rehabilitación y reinserción de la población penitenciaria, y en seguridad penitenciaria con enfoque integral (recurso humano, material y tecnológico).

Para la ejecución de las inversiones antes señaladas, se requiere contar con el debido financiamiento en el Presupuesto General del Estado; monto que asciende a un total referencial de USD 206.807.442,69.

XII. SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN

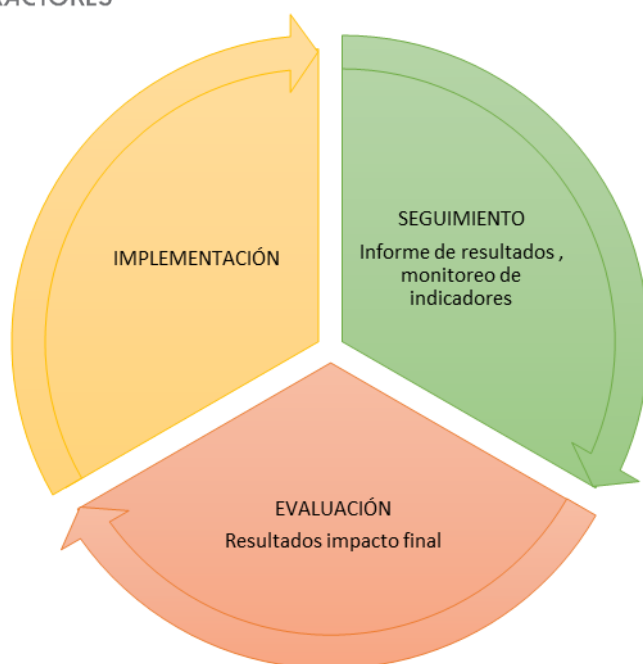
Es fundamental para determinar el cumplimiento del Plan de Acción; el seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados logrados durante y después de su implementación; articulando no solo el accionar del SNAI; sino también de los actores que integran el Directorio del Organismo Técnico y fungen como corresponsables a la ejecución del presente Plan.

El seguimiento periódico, permitirá verificar de manera oportuna los avances y resultados obtenidos sobre cada una de las metas planificadas; esto se realizará a través de la recolección y análisis de información generada durante la ejecución del Plan; lo que contribuirá, a la toma de decisiones sean preventivas o correctivas durante la implementación del Plan.

Mientras que, la evaluación del Plan de Acción permitirá valorar el impacto, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de los ejes estratégicos en las entidades que conforman el Organismo Técnico de Rehabilitación Social; mediante la comparación de la situación actual frente a los planes estratégicos acordados.

Figura Nro. 1: Etapas del Plan de Acción





Elaborado por: Dirección de Planificación.

La figura Nro. 1, muestra las etapas de ejecución del Plan de Acción, partiendo de una planeación estratégica, que propone acciones concretas y programadas para la transformación del Sistema de Rehabilitación; seguido por un proceso de seguimiento y evaluación en función de las metas e indicadores definidos para cada componentes durante el corto, mediano y largo plazo; con la finalidad de obtener información que permita establecer el cumplimiento de los objetivos; inclusive, permitirá identificar de manera oportuna los nudos críticos que se presenten durante la implementación y ejecución del Plan, lo que generará, aspectos a ser corregidos para la consecución de las metas planteadas.





Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial N° 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento N° 544.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009) *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Registro Oficial Suplemento N° 35.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial Suplemento N°180.
- Cámara Nacional de Representantes. (1982). *Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social*. Registro Oficial N° 282.
- Castro Aniyar D., Jácome J. y Mancero J. (2015) Seguridad Ciudadana en Ecuador: Política Ministerial y Evaluación de Impacto, años 2010 - 2014 https://www.researchgate.net/publication/324414164_Seguridad_ciudadana_en_Ecuador_Analisis_ministerial, Nova Criminis 9, p. 111-148
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1997), Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 abril 1997
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010), *Comunicado de Prensa No. 56/10 de la Relatoría sobre Personas Privadas de Libertad concluye Visita a Ecuador*, <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/56-10sp.htm>
- Corte Nacional de Justicia. (2009), Resolución N° 0. Registro Oficial N° 632.
- Correa Delgado, R. (2007), *Decreto Ejecutivo N° 748*.
- David, Charles-Philippe. (2008) *La Guerra y la Paz: Enfoques Contemporáneos sobre Seguridad y Estrategia*. Barcelona: Icaria Editorial S.A.
- Ministerio de Coordinación de Seguridad de Ecuador. (2011) Plan Nacional de Seguridad Integral. Quito: Ministerio de Coordinación de Seguridad.



Ministerio del Interior. (2014c). Plan Estratégico. Recuperado de
<http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2014/04/presentacion-La-induccion%CC%81n.pdf>

Moreno Garcés, L. (2018). Decreto Ejecutivo N° 560. Registro Oficial Suplemento N° 387.

Orozco, Gabriel. (2005) «El concepto de Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales.» Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n° N° 72 Instituciones para una cooperación internacional al desarrollo de calidad: 161-180.

Rodríguez Lara, G (1974). Decreto Supremo N° 891. Registro Oficial N° 636.

