

Ref: Tibi SCS - observaciones adicionales

Lun 09/01/2023 15:22

Washington, D.C. y Quito, 9 de enero del 2023

Dr. Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ref: Caso Tibi v. Ecuador
Supervisión de Cumplimiento
Observaciones posteriores a audiencia pública

Distinguido Dr. Saavedra:

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), y el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (CDH-PUCE), representantes en el caso *Tibi vs. Ecuador*, nos ponemos en contacto con usted, y por su intermedio con la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte o Tribunal), para hacerle llegar información adicional posterior a la audiencia de supervisión de cumplimiento de sentencia realizada el 24 de noviembre de 2022.

Sin otro particular, aprovechamos la oportunidad para reiterarle las muestras de la más alta consideración y estima.

Atte.,
CEJIL

Washington, D.C. y Quito, 9 de enero del 2023

Dr. Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ref: Caso Tibi v. Ecuador
Supervisión de Cumplimiento
Observaciones posteriores a audiencia pública

Distinguido Dr. Saavedra:

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), y el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (CDH-PUCE), representantes en el caso *Tibi vs. Ecuador*, nos ponemos en contacto con usted, y por su intermedio con la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte o Tribunal), para hacerle llegar información adicional posterior a la audiencia de supervisión de cumplimiento de sentencia realizada el 24 de noviembre de 2022.

En el presente escrito, presentaremos los antecedentes del caso, seguido por nuestras observaciones posteriores a la audiencia de supervisión y por último presentaremos nuestro petitorio.

I. Antecedentes

El 7 de septiembre de 2004, hace 18 años, la Corte Interamericana declaró la responsabilidad internacional del Ecuador por graves violaciones a derechos humanos cometidas en contra de Daniel Tibi tras su detención arbitraria en el marco de un operativo antidrogas, entre ellas tortura y violaciones a las garantías judiciales¹. En su Sentencia, la Corte ordenó distintas medidas de reparación, que desde entonces han sido objeto de supervisión por parte de esta Honorable Corte.

Tras la última resolución de supervisión de cumplimiento dictada por esta Corte en mayo de 2016, continúan pendientes de cumplimiento dos medidas², sobre la investigación

¹ Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114.

² Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH de 22 de noviembre de 2016.

efectiva de los hechos y la obligación de implementar un programa de capacitaciones continuas en derechos humanos a determinados funcionarios estatales.

El 25 de junio de 2020, los representantes informamos a la Honorable Corte del fallecimiento del señor Tibi el 12 de enero de 2020³, quien lamentablemente no vivió para ver el cumplimiento total de las medidas de reparación ordenadas por esta Honorable Corte para resarcir sus derechos afectados.

El 24 de noviembre de 2022, esta Corte realizó una audiencia pública de supervisión de cumplimiento de sentencia sobre las dos medidas pendientes de cumplimiento.

II. Observaciones posteriores a la audiencia de supervisión

A. Sobre la relación entre el incumplimiento de las medidas pendientes y la crisis carcelaria actual en el Ecuador

El Ecuador vive actualmente una profunda crisis carcelaria que ha cobrado la vida de más de 400 personas privadas de la libertad desde inicios de 2021 en más de nueve masacres ocurridas en diversos centros penitenciarios del país⁴. Como reconoció la CIDH recientemente en su *Informe sobre Personas Privadas de Libertad en Ecuador*, las causas de la crisis penitenciaria se vinculan, por un lado, con el abandono estatal del sistema penitenciario, lo que provoca el debilitamiento de la institucionalidad carcelaria; y, por otro lado, con la notable ausencia de una política penal integral que busque la prevención y control del delito con un enfoque de derechos humanos⁵. A mayor abundamiento, el OACNUDH y UNODC identifican como causas de la crisis, entre otras,

La reducción sostenida del presupuesto desde el año 2014; el uso excesivo de la prisión preventiva por parte de la Función Judicial; el aumento del hacinamiento; la falta de personal penitenciario calificado y capacitado; la falta de competencias del SNAI [el servicio penitenciario] para realizar reformas normativas y formular política pública; los cambios y pugnas de poder en las organizaciones criminales conectada con la problemática del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos; la corrupción entre agentes penitenciarios y personal del sistema de rehabilitación social y las condiciones inadecuadas de la infraestructura en los centros de privación de la libertad (CPL).⁶

Esta crisis es causa para reflexionar sobre la continua falta de cumplimiento de las medidas de reparación pendientes en este caso, pues la actual situación de derechos humanos en las cárceles ecuatorianas es en muchos aspectos peor a la constatada por

³ Observaciones de los representantes del 25 de junio de 2020.

⁴ Primicias. “Once masacres carcelarias y 413 presos asesinados en 21 meses”. 18 de noviembre del 2022. Ver en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/carceles-nueve-masacres-victimas-ecuador/>

⁵ CIDH. *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*. 21 de febrero de 2022, párr. 1.

⁶ Anexo 1. UNDOC y ACNUDH. *Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al gobierno del Ecuador*. Resumen Ejecutivo. 2021. Pág.2

esta Corte en el caso *Tibi*, que concierne hechos ocurridos hace casi 30 años. Algunas de las más cruentas masacres de los meses recientes ocurrieron en la Penitenciaría Guayas No. 1, también conocida como Penitenciaría del Litoral⁷, la misma en donde Daniel Tibi estuvo privado de su libertad y fue torturado entre 1995 y 1998. En su sentencia, la Corte dio cuenta de las condiciones de insalubridad, hacinamiento y peligro ante la falta de separación de internos por etapa procesal y grado de peligrosidad; estas condiciones persisten hasta la fecha⁸. En este sentido, esta representación viene llamando la atención sobre la importancia del cumplimiento de las medidas pendientes en este caso frente a la crisis que atraviesa el sistema carcelario ecuatoriano desde hace años⁹.

Así, es indudable que las causas raíz de la crisis carcelaria van mucho más allá de la falta de capacitación en derechos humanos a servidores públicos y la efectiva investigación y sanción a responsables de violaciones a derechos humanos. No obstante, el incumplimiento de las medidas pendientes en este caso son también factores que contribuyen a la crisis y a la falta de respuesta institucional adecuada e impiden solucionarla. Asimismo, preocupa a esta representación que la ausencia de investigación y sanción judicial efectiva de los hechos de este caso se replique en el marco de la actual crisis.

⁷ Primicias. “Once masacres carcelarias y 413 presos asesinados en 21 meses”. 18 de noviembre del 2022. Ver en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/carceles-nueve-masacres-victimas-ecuador/>.

⁸ CIDH. *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*. 21 de febrero de 2022, párr. 19; La Hora. “Centros penitenciarios del país no garantizan condiciones básicas como agua, salud y alimentación”. 18 de noviembre del 2021. Ver en: <https://www.lahora.com.ec/pais/falta-servicios-basicos-problema-tesis-penitenciaria/>

⁹ Cfr. Observaciones de los representantes del 26 de junio de 2019; observaciones de los representantes del 1 de diciembre de 2017.

C. Sobre la capacitación a servidores públicos

En relación a esta medida, la Corte en su sentencia ordenó:

13. El Estado debe establecer un programa de formación y capacitación para el personal judicial, del ministerio público, policial y penitenciario, incluyendo al personal médico, psiquiátrico y psicológico, sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos en el tratamiento de reclusos.

El diseño e implementación del programa de capacitación, deberá incluir la asignación de recursos específicos para conseguir sus fines y se realizará con la participación de la sociedad civil. Para estos efectos, el Estado deberá crear un comité interinstitucional con el fin de definir y ejecutar los programas de capacitación en derechos humanos y tratamiento de reclusos. El Estado deberá informar a esta Corte sobre la constitución y funcionamiento de este comité, en el plazo de seis meses en los términos de los párrafos 262 a 264 de la presente Sentencia¹⁶.

La Corte detalló:

262. (...) En ese sentido, el Estado debe tomar en cuenta que los detenidos tienen derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal. Las autoridades estatales ejercen un control total sobre la persona que se encuentra

¹⁶ Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114. Punto resolutorio No. 13

sujeta a su custodia. La forma en que se trata a un detenido debe estar sujeta al escrutinio más estricto, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de aquél. La Corte ha establecido que el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos, lo cual implica, entre otras cosas, que le corresponde explicar lo que suceda a las personas que se encuentran bajo su custodia.

263. En razón de lo expuesto y en las circunstancias del presente caso, esta Corte considera que el Estado debe establecer un programa de formación y capacitación para el personal judicial, del ministerio público, policial y penitenciario, incluyendo al personal médico, psiquiátrico y psicológico, sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, relacionados con la detención de personas, sus derechos y garantías judiciales, el trato que deben recibir, sus condiciones de detención, tratamiento y control médico, el derecho a contar con un abogado, a recibir visitas, a que los procesados y condenados se alojen en instalaciones diferentes. En fin, el Estado debe garantizar que se apliquen los estándares internacionales (...)”¹⁷.

En su última resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia de 2016, esta Corte observó que “el Estado ha dado cumplimiento parcial a la reparación relativa a establecer programas de capacitación en derechos humanos y tratamiento de reclusos para personal judicial y policial, quedando pendiente su implementación respecto de los programas de capacitación para personal del ministerio público y penitenciario, incluyendo personal médico, psiquiátrico y psicológico”¹⁸ (énfasis agregado). La Corte también dio por cumplida la orden de crear un comité interinstitucional, valorando que el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos “[enía] a su cargo la implementación de capacitaciones en derechos humanos para funcionarios públicos en Ecuador”¹⁹. Dicho Ministerio dejó de existir en el año 2018.

Asimismo, en su última resolución, el Tribunal resaltó que el Estado no había remitido información sobre capacitaciones para personal del ministerio público, ni tampoco

ha remitido material probatorio que permita valorar si las capacitaciones que se habrían brindado hasta el momento se ajustan a los contenidos específicos determinados en la Sentencia, ni constatar que éstas efectivamente hayan cubierto tanto a personal penitenciario como personal médico, psiquiátrico y psicológico que laboren o se relacionen con población penitenciaria. El Estado tampoco ha aportado información sobre si estas acciones de capacitación son de carácter aislado o van a persistir en el tiempo²⁰.

¹⁷ Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párrs. 262-263.

¹⁸ Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH de 22 de noviembre de 2016. Punto resolutivo 2.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH de 22 de noviembre de 2016, párr. 34.

²⁰ Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH de 22 de noviembre de 2016, párr. 28, 33.

En nuestra intervención en la audiencia de supervisión de cumplimiento del pasado 24 de noviembre, esta representación resaltó que la actual crisis carcelaria que atraviesa el Ecuador demuestra la urgencia del pleno cumplimiento de esta medida; que actualmente no existen las precondiciones para su cumplimiento en cuanto a la capacitación a agentes y personal penitenciario, pues el Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad (SNAI) no cuenta con personal suficiente e idónea; que el Estado no ha probado y actualmente no puede probar el cumplimiento de la medida y ha sido omiso en remitir la información detallada requerida por esta Corte; y que la reconfiguración de un comité interinstitucional con participación de la sociedad civil para el diseño de las capacitaciones sería el camino más adecuado para favorecer y dar seguimiento al pleno cumplimiento de esta medida. A continuación, elaboraremos sobre cada uno de estos puntos.

1. La actual crisis carcelaria demuestra la urgencia e importancia de que se dé cumplimiento a esta medida

En años recientes, diversos órganos internacionales y nacionales han evidenciado cómo la falta de personal capacitado es una de las causas de la crisis carcelaria, pues de acuerdo con la CIDH, “la falta de control en los centros facilitaría el ingreso de drogas y armas a los centros penitenciarios” y “la insuficiencia de agentes penitenciarios dedicados a la vigilancia y control de los centros, y que dicho personal no cuenta con equipo, formación y preparación requerida” son factores que posibilitan los altísimos niveles de violencia, corrupción y riesgo para la vida e integridad de los internos en centros penitenciarios bajo regímenes de autogobierno²¹. De manera similar, UNODC y ACNUDH señalan que “la carencia de recursos humanos suficientes y capacitados, así como de equipamiento para el control de los centros agrava estas condiciones” y que “no se registra una política sistemática de formación y capacitación permanente de los funcionarios y agentes penitenciarios”²².

Esta falta de personal suficiente, idónea y adecuadamente capacitada al interior de las cárceles, repercute en diversos aspectos de la crisis que hoy atraviesa Ecuador, incluida la falta de capacidad para realizar la separación, clasificación y gestión adecuadas de las personas privadas de la libertad; la falta de personal adecuada aumenta el riesgo de la corrupción, la manipulación y extorsión por parte de personas privadas de libertad y genera un “riesgo de una cesión de facto del control de las prisiones”; y se vincula con la falta de un enfoque y oferta institucional de rehabilitación y reinserción social²³.

Esta representación viene llamando la atención a esta Corte y al Estado sobre la fundamental importancia del cumplimiento de esta medida en el contexto de la crisis que

²¹ CIDH. *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 21 de febrero del 2022. Párrs. 9-10.

²² Anexo 1. UNODC y ACNUDH. *Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al gobierno del Ecuador*. Resumen Ejecutivo. 2021. Pág. 5.

²³ Anexo 1. UNODC y ACNUDH. *Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al gobierno del Ecuador*. Resumen Ejecutivo. 2021.

atraviesa el sistema carcelario ecuatoriano desde hace años²⁴. Ahora, solicitamos a la Honorable Corte que tome en cuenta este contexto para desarrollar en su próxima resolución de supervisión el contenido de esta medida de no-repetición y las condiciones necesarias para su cumplimiento.

2. El Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad (SNAI) actualmente no cuenta con personal suficiente ni idónea, condición precedente necesaria para el cumplimiento de la medida ordenada

Dentro de la actual crisis carcelaria reviste de especial importancia la capacitación del personal penitenciario y en participar el personal encargado de la custodia directa de las personas privadas de libertad.

A criterio de esta representación, deben existir condiciones institucionales previas para permitir que la capacitación en derechos humanos a agentes penitenciarios logre su finalidad de garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Estas incluyen contar con personal suficiente e idónea para el cargo, condiciones que hoy no ha garantizado el Estado ecuatoriano.

Por una parte, el número de agentes penitenciarios del Sistema Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad (SNAI) es insuficiente. Como lo documentó la CIDH a finales de 2021, “por turno se destinan 600 agentes para los centros de privación de la libertad, es decir, un promedio de un servidor por cada 62 reclusos”. El promedio es aún menor en las llamadas “megacárceles”²⁵—que es donde han ocurrido la gran mayoría de las muertes en los últimos dos años—, bajando la cifra hasta un agente por cada 99 internos en el recinto carcelario de Guayaquil²⁶. De acuerdo con la CIDH, el SNAI habría señalado que su propio estándar exige un agente penitenciario para cada 20 personas privadas de la libertad²⁷; mientras que el informe *Global Prison Trends 2021* consigna que las ratios de agentes penitenciarios a personas privadas de la libertad reportadas en países de América Latina variarían entre 1:2 (Chile, Argentina) y 1:9 (Honduras), señalando cualquier ratio arriba de 1:4 como elevada²⁸.

Al respecto, la disminución del presupuesto del SNAI de US \$153 millones en 2017 a solo \$54 millones en 2021²⁹ ha traído como consecuencia la imposibilidad de formar e incorporar a nuevos agentes³⁰. Aunque en 2022 el Estado ha abierto convocatoria para

²⁴ Cfr. Observaciones de los representantes del 26 de junio de 2019; observaciones de los representantes del 1 de diciembre de 2017.

²⁵ CIDH. *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 21 de febrero del 2022, párr. 36 y párr. 98.

²⁶ CIDH. *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 21 de febrero del 2022, párr. 99.

²⁷ CIDH. *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 21 de febrero del 2022, párr. 98.

²⁸ Penal Reform International. *Global Prison Trends 2021*, mayo de 2021, pág. 38. Disponible en: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2021/05/Global-prison-trends-2021.pdf>

²⁹ CIDH. *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 21 de febrero del 2022, párr. 97.

³⁰ CIDH. *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 21 de febrero del 2022, párr. 101.

1,400 guías adicionales³¹ —tras haber quedado inconclusas las últimas dos convocatorias abiertas para guías penitenciarios de abril de 2019 y junio de 2021³²—, de acuerdo con OACNUDH y UNODC, se necesitarían unos 2,500 guías adicionales³³. Es evidente que el actual cuerpo de aproximadamente 1,600 guías penitenciarios es insuficiente.

Por otra parte, respecto del cuerpo actual y de los procesos de selección abiertos y que se abrirán, preocupa la necesidad de asegurar la idoneidad y la capacitación adecuada del personal. Al respecto, ACNUDH y UNODC han subrayado que “la escasez de personal, la insuficiencia de la formación inicial y continua y la falta de oportunidades de desarrollo profesional provocan que la moral y la capacidad del personal en el SNAI sean, al parecer, bajas”.³⁴ En el mismo sentido, la ONG Kaleidos y la UDLA han resaltado que los bajos sueldos, falta de perfiles idóneos, jornadas largas y condiciones que describen como explotación laboral inciden en la falta de idoneidad del cuerpo de personal penitenciario:

Los funcionarios [del SNAI] mencionan que el sueldo, incluso para los profesionales que se requieren para los ejes de tratamiento, es el de un servidor público número dos, que no alcanza los mil dólares. En consecuencia, observamos que en los centros ocasionalmente trabajan personas que no tienen las competencias profesionales para los cargos que ocupan. En el caso de los guías penitenciarios, se suma las jornadas extensas de trabajo y distanciamiento familiar. En la entrevista a guías penitenciarios comentaron hacer turnos desde 24 a 48 horas, donde cada guía está encargado de una población de 300 a 400 internos en uno de las regionales; y debido a que son tan pocos guías, a veces les toca doblar la jornada. Esta explotación laboral está estrechamente vinculada con los escándalos de corrupción en los que se ven cotidianamente envueltos³⁵.

Asimismo, es importante resaltar la incidencia de la Policía Nacional en la dirección y formación de la institución, situación que riñe con el estándar internacional que exige que la naturaleza del servicio penitenciario debe ser civil. Al respecto, el actual director del SNAI es Policía en activo quien de acuerdo con informes de prensa funge simultáneamente como director del SNAI y director de la Investigación Antidrogas de la

³¹ El Comercio, “Ecuador abre convocatoria para 1 400 agentes de seguridad penitenciaria”, 12 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-convocatoria-agentes-seguridad-penitenciaria.html>. Ver también, Primicias, “SNAI alista proceso para guías penitenciarios aunque hay aspirantes sin graduarse”, 5 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/procesos-acumulan-guias-no-graduan/>.

³² Ibid; Ecuador Avisos, “Reclutamiento para Guías Penitenciarios 2022 (SNAI)”, 11 de abril de 2022, disponible en: <https://ecuadoravisos.com/reclutamiento-para-guias-penitenciarios-snai/>.

³³ UNODC y ACNUDH. *Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al gobierno del Ecuador*. Resumen Ejecutivo. 2021. Pág. 4.

³⁴ UNODC y ACNUDH. *Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al gobierno del Ecuador*. Resumen Ejecutivo. 2021. Pág. 4.

³⁵ Kaleidos et al., *Diagnóstico del sistema penitenciario del Ecuador*, octubre de 2021. Pág. 68.

Policía Nacional³⁶. Los directores del SNAI de los últimos años, han sido policías o militares de carrera³⁷. Asimismo, de acuerdo con informes de prensa, la selección de aspirantes a la carrera de guía penitenciario se lleva a cabo por la Policía Nacional y la capacitación a agentes del SNAI se realiza actualmente por lo menos en parte por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas³⁸. Así, si bien el SNAI no es formalmente una institución de carácter policial, esta incidencia de la Policía Nacional (y Ejército) en la selección y formación de agentes y la dirección de la institución es motivo de preocupación.

Esto es así porque el SNAI y Policía Nacional o Ejército cumplen roles y funciones distintas y el servicio carcelario debe tener un carácter civil y no policial o militar, como lo establece los Principios y buenas prácticas sobre la protección de personas privadas de libertad en las Américas³⁹. Esto resulta de importancia fundamental para garantizar el trato adecuado y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y también para resguardar la separación de poderes y la integridad de las instituciones. En este sentido, se ha resaltado:

En lo que respecta a la separación de funciones, es importante que exista una clara separación organizativa entre la policía y el servicio penitenciario. Normalmente, la policía es responsable de investigar los delitos y de arrestar a los delincuentes. Una vez que una persona ha sido detenida o arrestada, deberá ser presentada a la mayor brevedad posible ante la autoridad judicial y, si ésta así lo decide, quedar en prisión preventiva bajo la custodia del servicio penitenciario. En muchos países, la administración de la policía está bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior, y la administración penitenciaria es responsabilidad del Ministerio de Justicia. Éste es uno de los métodos para garantizar la separación de poderes y de subrayar la estrecha vinculación que debe existir entre la autoridad judicial y el sistema penitenciario⁴⁰.

Por todas estas razones—la ausencia de personal suficiente, la falta de perfiles idóneos en el servicio y la incidencia de la Policía Nacional en la dirección y formación del servicio penitenciario—los representantes sostenemos que no están dadas las precondiciones

³⁶ Primicias, “El SNAI afronta una nueva crisis sin un director exclusivo”, 05 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/snai-crisis-sin-director-exclusivo/>

³⁷ Cfr. El Comercio, “El general de Policía Pablo Ramírez es el nuevo director del SNAI”, 8 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/lasso-designa-pablo-ramirez-director-snai.html>; El Mercurio, “Quinto director del SNAI se nombra por crisis carcelaria”, 11 de octubre de 2022, disponible en: <https://elmercurio.com.ec/2022/10/11/quinto-director-snai-carcel-ecuador/>.

³⁸ Ecuador Avisos, “Reclutamiento para Guías Penitenciarios 2022 (SNAI)”, 11 de abril de 2022, disponible en: <https://ecuadoravisos.com/reclutamiento-para-guias-penitenciarios-snai/>; La Hora, “Reclutamiento para 1400 guías penitenciarios se abre el 11 de abril”, 08 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.lahora.com.ec/pais/proceso-reclutamiento-guias-penitenciarios/>

³⁹ CIDH. Resolución 01/08. *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. 131º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Principio XX. Ver también ONU. Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas (Reglas Mandela), Asamblea General, resolución 70/175, anexo, aprobado el 17 de diciembre de 2015, regla 74.3.

⁴⁰ Coyle, Andrew. *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos*. Londres, 2009. pág. 19. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29994.pdf>.

para el cumplimiento de la medida de capacitación. Sin personal suficiente e idóneo, las capacitaciones en derechos humanos por sí solas no pueden ser efectivas.

3. El Estado no ha demostrado que se ha dado cumplimiento a esta medida y es necesario instar nuevamente a que informe detalladamente sobre sus esfuerzos por cumplirla

Por otro lado, en años recientes en el marco de este proceso de supervisión de cumplimiento, el Estado ha venido informando a esta Corte acerca de sus programas de capacitación para funcionarios del SNAI, ministerio público y otros grupos. Sin embargo, como hemos tratado en detalle en nuestros informes escritos, estos informes estatales regularmente no cubren la totalidad de los funcionarios que debe abarcar la medida, como por ejemplo el personal médico y psiquiátrico que labora en las cárceles; y varían sustancialmente en cuanto a la cobertura de la capacitación al interior de la institución⁴¹.

Así, la información aportada por el Estado suele ser tan limitada que es difícil o imposible evaluar la calidad del temario, contenidos y enfoque pedagógico de los cursos; y existe nula información sobre el impacto práctico de estos cursos. Lo anterior, hace extremadamente difícil constatar avances en el cumplimiento de esta medida mediante el procedimiento escrito. Como hemos reiterado constantemente a esta Corte en este proceso de supervisión, el Estado no ha brindado información completa y detallada que permita valorar el cumplimiento de la medida.

Ahora bien, durante la audiencia pública realizada el pasado 24 de noviembre, el Estado reconoció que esta medida se encuentra incumplida a la fecha. Aunque la representación estatal de la Secretaría de Derechos Humanos hizo énfasis en la existencia de un marco normativo que sustenta la realización de capacitaciones y el cumplimiento de las metas establecidas por dicha Secretaría para capacitaciones a servidores públicos al año, estas métricas son distintas a la efectiva capacitación del personal penitenciario. Al respecto, como indica la presentación PowerPoint presentado por el Estado, la nueva Política Pública de Rehabilitación Social no prevé el cumplimiento del indicador de “100% de Agentes de Seguridad Penitenciaria y servidores públicos del Sistema de Rehabilitación Social capacitados con conocimientos sobre Derechos Humanos”, hasta diciembre de 2025⁴².

⁴¹ A manera de ejemplo, en su más reciente informe de agosto del 2022, el Estado informa sobre un curso de capacitación a la Policía Nacional realizado el 17 de diciembre de 2021 sobre estándares de derechos humanos a 61 instructores, quienes replicarían esta información a 56,000 servidores de policía a nivel nacional. Esto implicaría que cada uno de los 61 instructores capacitaría a 918 policías. La información específica sobre la ocurrencia de esas capacitaciones, temarios y resultados de las capacitaciones no ha sido trasladada en el marco del procedimiento escrito. Ver Informe del Estado de agosto del 2022, pág. 14 del PDF.

Ver las observaciones de los representantes en el marco de este proceso de supervisión de, *inter alia*, 4 de octubre de 2022, 2 de diciembre de 2021, 28 de mayo de 2021, 12 de noviembre de 2019, 26 de junio de 2019, 14 de diciembre de 2018, 26 de abril de 2018, 1 de diciembre de 2017, entre otros.

⁴² Ver grabación de la audiencia pública a partir del minuto 27:10, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TVwkpuZ8AjQ>.

Es evidente, entonces, que en este momento la medida se encuentra incumplida. Ahora, como han señalado reiteradamente esta representación, esta Honorable Corte y la CIDH, para constatar avances en el cumplimiento de esta medida pendiente, es necesario que el Estado informe de manera clara y detallada, con sustento probatorio, si las capacitaciones se ajustan a los contenidos específicos determinados en la Sentencia, si cubren tanto a ministerio público y personal penitenciario como personal médico, psiquiátrico y psicológico que laboren o se relacionen con población penitenciaria y si son de carácter aislado o van a persistir en el tiempo. En esta ocasión, refrendamos lo señalado por la CIDH en la reciente audiencia en cuanto a que, en adición a estos puntos, sería relevante que el Estado informe sobre:

- El contenido de las capacitaciones, demostrando que las capacitaciones tengan un enfoque diferenciado para las personas que trabajan con grupos específicos de personas privadas de libertad como mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, entre otros;
- El número de personas que habrían sido capacitadas y cuántas de ellas actualmente se encuentran en posiciones o trabajos en los que tengan contacto con personas privadas de libertad;
- La permanencia y el grado de institucionalidad de las capacitaciones, precisando por escrito cómo la Secretaría de Derechos Humanos contaría con la institucionalidad para garantizar la continuidad de las capacitaciones y cómo se garantiza el carácter interinstitucional de su diseño y planificación;
- Cómo el Estado garantizará la participación de la sociedad civil y las propias personas privadas de la libertad en la planificación.

Reiteramos que la presentación de información precisa, completa y detallada que demuestre el cumplimiento de la medida es fundamental para constatar el cumplimiento de esta.

4. La conformación del Comité Interinstitucional ordenado por esta Corte sería el camino más adecuado para avanzar sustantivamente en el cumplimiento de esta medida

Como señalamos arriba, en su última Resolución de Supervisión de 2016, esta Corte dio por cumplida la medida relativa a la creación del comité interinstitucional por cuanto el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos contaba con una unidad que coordinaba las capacitaciones. No obstante, la unidad a cargo dejó de existir con la desaparición del Ministerio de Justicia en 2018. Solicitamos a la Corte que reconozca este retroceso en su próxima resolución de cumplimiento y disponga continuar con la supervisión de la sentencia requiriendo al Estado aportar la información precisada.

A la luz de este acontecimiento, de las continuas dificultades que se han presentado para constatar avances en el cumplimiento de esta medida mediante el proceso escrito debido a la falta de remisión de información completa por parte del Estado y de la grave crisis

que atraviesa el sistema carcelario, esta representación destaca la relevancia de conformar el comité interinstitucional ahora.

En este sentido, desde finales de 2021 esta representación había sostenido algunas conversaciones con funcionarios estatales de la Secretaría de Derechos Humanos para conformar el comité interinstitucional ordenado por esta Corte para la definición de los programas de capacitación, y asistimos a una reunión interinstitucional a finales de enero de 2022 al respecto. Pese a que al final de la reunión, la Secretaría de Derechos Humanos se comprometió a crear el comité en los próximos meses, no se ha tenido comunicación adicional hasta la fecha. Incluso en la última audiencia pública de supervisión de cumplimiento de sentencia del 24 de noviembre de 2022, el Estado tampoco aportó información sobre este punto.

Queremos insistir en la relevancia de crear este comité como espacio de diálogo con el Estado y como un espacio apropiado para avanzar sustantivamente en el cumplimiento de esta medida, que es difícil de verificar únicamente mediante el procedimiento escrito ante la Corte. La posibilidad de dialogar y trabajar a nivel interno en el diseño y seguimiento a las capacitaciones a servidores penitenciarios y otros agentes estatales comprendidos en la medida permitiría verificar y reportar los avances que se materialicen en esta medida. La creación de este tipo de espacios constructivos para tratar cuestiones sustantivas relacionadas con la capacitación a servidores públicos es de la mayor relevancia ante la actual crisis carcelaria. Reiteramos nuestra plena disposición a retomar las conversaciones con el Estado al respecto y de participar de un comité de esta naturaleza de manera constructiva.

III. Anexos

Anexo 1. UNODC y ACNUDH. *Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al gobierno del Ecuador*. Resumen Ejecutivo. 2021.

IV. Conclusión y Petitorio

Esta representación lamenta profundamente la falta de avances en el cumplimiento de las medidas de capacitación desde la última resolución de supervisión de cumplimiento emitida por esta Corte en 2016. Durante este lapso, falleció el señor Tibi sin haber visto justicia en su caso y se ha desatado una crisis carcelaria sin precedentes en el Ecuador que ha cobrado la vida de más de 400 personas privadas de la libertad hasta la fecha.

Las consideraciones que hizo esta Corte en su resolución de 2016 podrían replicarse hoy casi en su integridad, tanto la consternación por la falta de judicialización de los hechos, como por la ausencia de información precisa y detallada sobre la medida de capacitación. En vista de esta situación, solicitamos a esta Honorable Corte ahondar en su próxima resolución de supervisión sobre la relación entre el incumplimiento de estas

medidas y la repetición de graves violaciones a los derechos humanos que hoy se viven en las cárceles ecuatorianas.

Como hemos argumentado ante esta Corte, por una parte, la ausencia de personal suficiente, idóneo y adecuadamente capacitado del Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad (SNAI), es una causa de la crisis carcelaria. Sin la existencia de personal suficiente e idóneo, no es posible que la capacitación permanente en derechos humanos sirva para prevenir la repetición de los hechos. Por otra parte, la falta de judicialización de los presuntos responsables de la detención arbitraria y tortura de Daniel Tibi, pese a que, siendo agentes estatales en turno, éstos han estado plenamente identificados desde 2004, perpetúa la impunidad en el caso y contribuye a la repetición de los hechos.

Por todo lo anterior, solicitamos a la Honorable Corte:

PRIMERO. Emita una nueva resolución de supervisión de cumplimiento en el presente caso. Solicitamos a la Corte IDH pronunciarse en su resolución de supervisión acerca del vínculo entre el incumplimiento de las medidas pendientes con la actual crisis carcelaria y desarrollar las obligaciones del Estado en particular respecto de las capacitaciones a funcionarios.

CUARTO. Reitere al Estado el requerimiento de crear las condiciones institucionales adecuadas para la capacitación de los funcionarios públicos, en particular los agentes penitenciarios, y de informar adecuada y detalladamente sobre esta medida de manera que permita valorar avances en su cumplimiento.

QUINTO. Ante el retroceso en este punto con la desaparición del entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la urgente necesidad de avanzar en las capacitaciones a servidores públicos ante la actual crisis carcelaria, ordene la conformación de un comité interinstitucional que asegure la permanencia de los programas de capacitación, espacio donde deben participar la sociedad civil y como parte de esta los y las representantes de la víctima.

Asimismo, asegurar que se convoque a la sociedad civil y puntualmente, los representantes, a las reuniones interinstitucionales que se lleven a cabo para definir planes de capacitación y a la mesa técnica de capacitaciones continuas al SNAI, de conformarse.

Sin otro particular, aprovechamos la oportunidad para reiterarle las muestras de la más alta consideración y estima.


José Valenzuela
PUCE

Diana Carrión Mena
PUCE


Daniel Espinosa
PUCE

p/Viviana Krsticevic
Viviana Krsticevic
CEJIL

p/Francisco Quintana
Francisco Quintana
CEJIL


Gisela De León
CEJIL

Helen Kerwin
CEJIL

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



RESUMEN EJECUTIVO

SEPTIEMBRE DE 2021

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Principales hallazgos del Diagnóstico

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

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

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

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

⁶ El Universo, “[En Trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador](#),” 19 de marzo de 2021.

⁷ SNAI, [Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional](#), Quito, Noviembre de 2019, p. 37.

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

⁹ Birkbeck, [World Prison Brief](#), 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

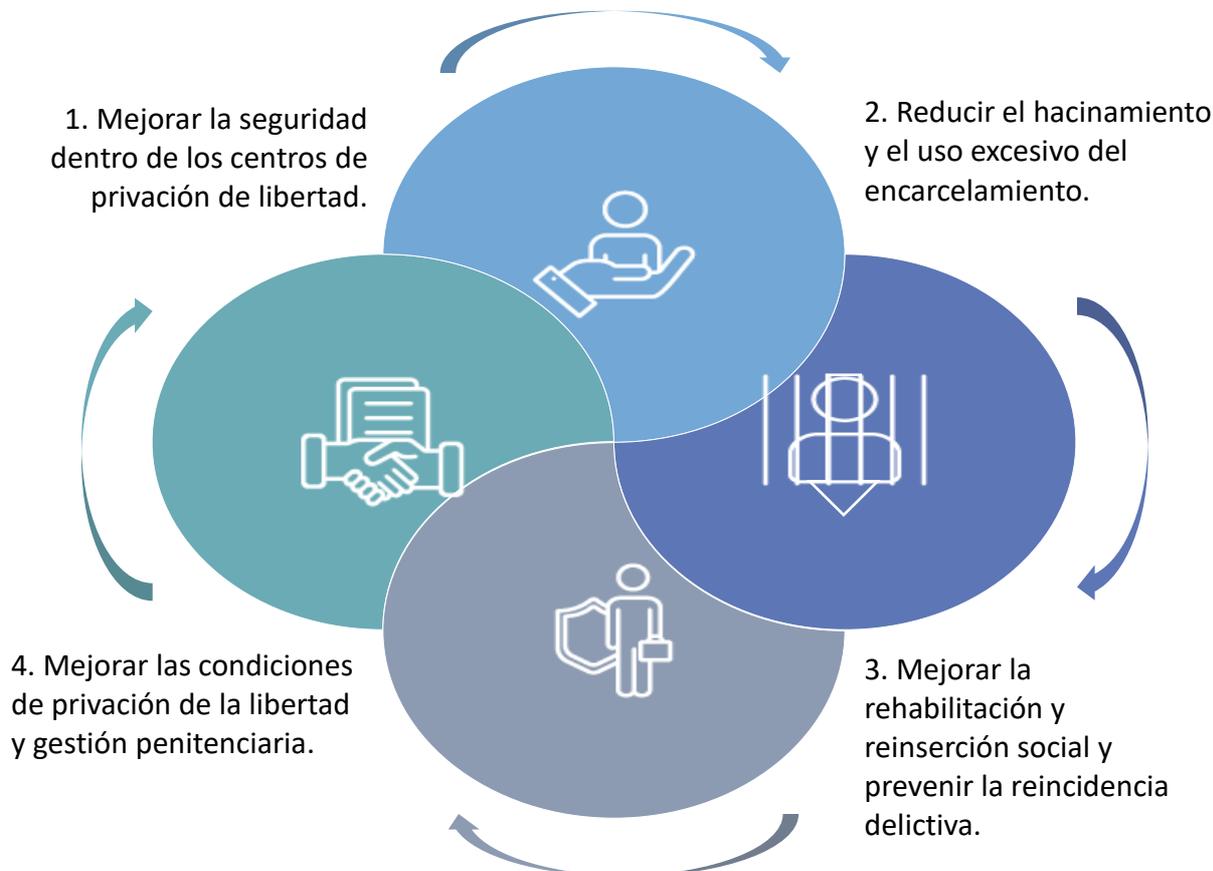
²⁷ Documento enviado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (DPE) mediante Oficio Nro. DPE-DNMPCTOTPCID-2021-0086-O, 13 de agosto de 2021. SNAI, [Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional](#), Quito, Noviembre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

²⁸ Defensoría Pública, p. 51.

²⁹ Defensoría Pública, p. 59.

Hoja de Ruta para una reforma penitenciaria

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



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

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

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

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

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

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



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

Propuestas de acciones urgentes

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

Acciones corto plazo

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

Acciones en el mediano plazo

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

Acciones en el largo plazo

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



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

Propuestas de acciones urgentes

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

Acciones en el corto plazo

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

Acciones en el mediano plazo

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

Acciones en el largo plazo

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

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

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



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

Propuesta de acciones urgentes

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

Acciones en el corto plazo

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

Acciones en el mediano plazo

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

Acciones en el largo plazo

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



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

Propuesta de acciones urgentes

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

Acciones en el corto plazo

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

Acciones en el mediano plazo

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

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

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

Acciones en el largo plazo

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