

Estado de situación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social: cifras y hechos recientes.

Fundación Iniciativas para la Reinserción (IR)

Resumen ejecutivo

En febrero de 2021, fallecieron 79 personas privadas de libertad por violencia intracarcelaria. Entre julio y septiembre de 2021, 37 personas más; 118 más en septiembre. En el mismo septiembre de 2021, el Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal manifestó su preocupación respecto de la crisis integral política, institucional y fáctica del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNRS) y sus centros penitenciarios. En octubre de 2021, fallecen nuevamente 11 personas privadas de libertad en circunstancias no esclarecidas. Para noviembre, fallecen nuevamente 64 internos, en nuevos [recurrentes] contextos de violencia intracarcelaria. En abril de 2022, mueren 20 personas más.

El Servicio Nacional de Atención a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) propone como causas de la crisis **1.** el hacinamiento del 24% a nivel nacional, **2.** el actual marco jurídico -responsable de 5000 trámites de beneficios penitenciarios pendientes y de más de 14.000 personas sin sentencia-, **3.** el [des]control de armas por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, **4.** la ausencia de tecnologías de la información y comunicación y, **5.** la falta de personal administrativo y de seguridad penitenciaria.

La protección y garantía de derechos, así como la rehabilitación integral para la reinserción de las personas privadas de libertad, son fines constitucionales del SNRS, concordantes con los mandatos de los instrumentos internacionales, de directa e inmediata aplicación.

Así, pese a que el Ecuador parece ser una nación respetuosa y en diálogo permanente con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo, el respectivo Subcomité para la Prevención de la Organización de las Naciones Unidas, y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes (MNPT), que forma parte de la Institución Nacional de Derechos Humanos, lo que salta a la vista es la contradicción entre derechos y garantías constitucionales, las políticas públicas, y la realidad penitenciaria actual, de dominio y consternación públicos.

Hay una violencia sistémica descontrolada; el Estado ecuatoriano no tiene capacidad de gestión de las cárceles; a febrero de 2022, el Ejecutivo aprueba una Política Pública de Rehabilitación Social y decreta una conmutación de penas privativas de libertad, pero para abril de 2022 no existe pronunciamiento oficial ni responsabilidades y sanciones por las

masacres y más de 320 muertes ocurridas al interior de los centros penitenciarios entre 2021 y 2022.

Por último, Fundación IR expresa su preocupación por la existencia de una mal comprendida relación entre seguridad y violencia intracarcelaria, provocada por los gobiernos, las instituciones y los medios de comunicación, que está conduciendo a la sociedad a minimizar o desconocer la falta de atención y asignación de recursos [obligatorias] al SNRS.

1. Visita del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes al Ecuador

En septiembre de 2014, el Subcomité realizó una visita al Ecuador. En su informe, de julio de 2015, recomendó al Estado dotar de autonomía, recursos económicos y humanos suficientes al MNPT; propiciar un diálogo institucional transversal y horizontal con el Organismo Técnico de Rehabilitación Social (OTRS); que se escuche la voz de las personas privadas de libertad para la profundización estructural de la prevención y evicción de las vulneraciones de sus derechos; y, que se redoblen esfuerzos para reducir el hacinamiento carcelario. A la fecha, esto es ocho años después de la visita anterior, el Mecanismo de Prevención sostiene que la falta de recursos públicos humanos y financieros incide proporcionalmente en la incapacidad del Ecuador de cumplir a cabalidad con sus obligaciones, y en la suya propia.

2. Corte Constitucional del Ecuador y dictámenes de constitucionalidad a decretos de estado de excepción

Entre 2019 y 2021, el Ejecutivo ha declarado tres estados de excepción en el SNRS, por situaciones de violencia interna y presencia de grupos delictivos, cuya constitucionalidad ha debido ratificar la Corte. En sus dictámenes, los jueces constitucionales han reiterado que los problemas carcelarios requieren soluciones estructurales que no pueden atenderse a través de regímenes de excepcionalidad; que los gobiernos han abusado de la figura del estado de excepción para su tratamiento; que dichos problemas debieron ser abordados desde las primeras recomendaciones formuladas al Estado por los órganos de derechos humanos.

La Corte ha señalado enfáticamente que el hacinamiento, el tráfico de armas, los enfrentamientos armados internos, la existencia de organizaciones delictivas y la corrupción, deben enfrentarse mediante políticas públicas y sociales sostenibles.

Así, ha insistido, entre otras, en la obligatoriedad e importancia de contar con Unidades Judiciales Especializadas de Garantías Penitenciarias, diferenciadas para los procesos de ejecución penal, para lo cual dispuso al Consejo de la Judicatura adoptar un plan. El Consejo puso en conocimiento de la ciudadanía y de la propia Corte el “Plan Integral de

Fortalecimiento del Servicio Judicial en Materia de Garantías Penitenciarias”, pero no hay información oficial sobre la asignación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2022, ni sobre su efectiva ejecución.

3. Visita de la Asamblea Nacional del Ecuador a los Centros de Privación de Libertad

En octubre de 2021, la Asamblea Nacional realizó visitas a distintos centros de rehabilitación social del Ecuador. En su informe, de noviembre de 2021, recabó, entre otras, las siguientes evidencias:

Centro de Rehabilitación Social de Varones N° 1 de Guayaquil (Penitenciaría del Litoral): personas privadas de libertad cuentan con teléfonos y acceso a internet. Filtros de seguridad sin sistema automatizado de registro de visitantes ni escáneres. Segundo filtro de seguridad con sensores que no funcionan. Imposibilidad de ingresar a los pabellones, controlados por las organizaciones criminales. Llaves de los pabellones en manos de los internos. Inexistencia de cámaras de seguridad internas. Marco regulatorio interno manejado por las propias personas privadas de libertad. Gobierno para-estatal basado en violencia. No existen inhibidores de señal. No hay chalecos antibalas. El hacinamiento es del 62.83%. Existe 1 agente de seguridad penitenciaria por cada 108 penados. Se desconoce totalmente la cantidad, calidad y distribución interna de la comida. Hay casos de tuberculosis en el centro. Las personas privadas de libertad no usaban mascarillas. No hay gestión de desechos. Es imposible constatar las condiciones de vida y las acciones de rehabilitación por falta de acceso a los pabellones. Las áreas administrativas son insuficientes y no tienen insumos. Hay acumulación de informes; causas imposibles de evacuar por falta de personal. Los funcionarios no cuentan con garantías de vida ni seguros. Hay solo 10 psicólogos y 4 trabajadores sociales. El control de las visitas corresponde a la propia población interna.

Centro de Rehabilitación Social de Latacunga: No hay escáneres en el primer filtro. Filtros de seguridad sin sistema automatizado de registro de visitantes. 545 cámaras fueron destruidas durante los amotinamientos. En máxima seguridad quedan funcionales 15 cámaras de 153. Las personas internas se organizan bajo sus propias reglas en los pabellones. El grupo “Los Lobos” tiene control del centro desde los amotinamientos de julio tras acuerdos entre las autoridades y los “Choneros” [bandas criminales]. No existe acceso permanente a agua potable, se llega a recoger agua en los retretes. El centro solo cuenta con 1 médico general. No existe laboratorio. Existen solo 8 psicólogos. El centro ni siquiera cuenta con analgésicos. No existe atención odontológica. No existe acompañamiento personalizado para la rehabilitación; no hay sistema de variables de reporte consistente. Las condiciones de visita son muy precarias. No hay prevención en las visitas íntimas.

Centro de Rehabilitación Social Quito N° 4: No cuenta con escáner de ningún tipo en ninguno de los filtros. Hay un sistema de cámaras, pero la infraestructura de la casa [antigua

y readecuada] le resta eficacia. Existe percepción de mayor tranquilidad. Las personas privadas de libertad señalan que ellas mismas hacen y mantienen la seguridad en el centro. Manejan reglas de convivencia pacífica que se respetan. Existe un coordinador electo democráticamente. No hay hacinamiento. Hay atención psicológica, odontología, celdas para 4 personas, mejores condiciones que las de otros centros, talleres y actividades, refrigerador y microondas de acceso libre. Ausencia de sistema o expediente organizado del proceso de rehabilitación. Malas condiciones de trabajo administrativo. Se reportó como problema la transición y cambio permanente de autoridades sin formación ni especialización.

La Asamblea se pronunció respecto de la actuación de las distintas Funciones del Estado en la prevención y resolución de la situación de inseguridad ciudadana y de la crisis carcelaria. Los comisionados establecieron la misma relación que el gobierno nacional entre el aumento de violencia externa en ciudades y el de la violencia intracarcelaria (presente en los decretos de estado de excepción). Sin embargo, reconocen que el SNRS, la Policía Nacional y otros, están permeados por el crimen organizado transnacional, de donde la presencia de armamento y droga en las prisiones, la corrupción, la infiltración camuflada, y la cooptación institucionalizada de segmentos de los sectores públicos y privados.

Fundación IR reconoce como positivo el hecho de que la Función Legislativa haya procurado un análisis sistémico del SNRS, y llegado a la conclusión de que sus problemas responden a “[...] políticas erráticas, a la ausencia de una política pública efectiva y al progresivo deterioro de las condiciones de vida y violencia estructural y sistémica.”.

De su informe sorprenden la percepción del [des]control de los centros penitenciarios en manos de las personas privadas de libertad u organizaciones criminales, y la falta de acción estatal para enfrentar tal realidad, que data desde hace al menos ocho años (en que el Subcomité para la Prevención visitó el país); la situación general de la seguridad e información; la detección de una situación de discriminación presupuestaria y de calidad de vida entre estos tres centros de privación de libertad, considerando que es de conocimiento público que en la Cárcel N° 4 se encuentran internos exfuncionarios policiales, militares y figuras políticas; y, las alusiones permanentes a la corrupción en las instituciones relacionadas con la ejecución de penas.

4. Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los Centros de Privación de Libertad

En diciembre de 2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó visitas a distintos centros de rehabilitación social del Ecuador. En su informe, de febrero de 2022, expresó que el país atraviesa una crisis penitenciaria de naturaleza estructural, caracterizada por niveles de violencia y corrupción sin precedentes: abandono del Sistema, ausencia de una política criminal, falta de “medidas estatales dirigidas a la prevención y control de la

delincuencia mediante un enfoque de derechos humanos que atienda [sus] causas”, que, en línea con los pronunciamientos de la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional, caracteriza a los centros penitenciarios como territorios sobrepoblados, violentos, sin distinción poblacional, con infraestructuras deficientes, sin atención médica, con alimentación inadecuada, faltos de acceso al agua, con personal técnico insuficiente, ausencia de perspectiva de género en el tratamiento de los reclusos, que derivan en claros obstáculos para una efectiva reinserción.

5. Informes de la Defensoría del Pueblo, en su calidad de Institución Nacional de Derechos Humanos

En síntesis, los informes periódicos del Mecanismo de Prevención, que forma parte de la entidad, evidencian claras vulneraciones a los derechos de las personas privadas de libertad, desatendidas por todos los gobiernos de turno. En este contexto de violencia intracarcelaria (de impensables dimensiones a partir de 2021), es preocupante su conclusión fundamental: que los guías penitenciarios no tienen capacidad ninguna de control ni garantía de seguridad al interno de los centros, ni de control de la violencia y posesión de armamento por parte de organizaciones criminales que imponen su propia ley, a la que miles de internos deben someterse y aún unirse, por falta de políticas de rehabilitación y reinserción social y laboral que les ofrezcan un futuro tras su excarcelación, menos durante la ejecución de sus penas.

6. Contextualización crítica de Fundación IR a la situación de los derechos de las personas privadas de libertad en el Ecuador

Globalmente hablando, el Ejecutivo reconoce, aunque no interrelacionados, los problemas y carencias del SNAI y del SNRS: ausencia de acceso a agua potable; incumplimiento del plan de vida de las personas privadas de libertad; carencias en acceso y sanidad de alimentos; insatisfacción de necesidades educativas, laborales, productivas, culturales y recreativas; corrupción exterior y en primeros puntos de control de los centros penitenciarios; violencia grave y amotinamientos por enfrentamiento entre grupos delictivos internos; violencia por otras causas; déficit de agentes penitenciarios calculado en 2500; insuficiencia de recursos en las competencias ordinarias para el restablecimiento del orden y la seguridad; y, presencia de organizaciones criminales que operan coordinadamente al interior de los centros y tienen armamento sofisticado. Sin embargo, asume también que política, operativa y presupuestariamente es imposible implementar soluciones inmediatas o estructurales a los problemas reconocidos.

Para Fundación IR, el enfoque securitista de los gobiernos -que coincide con la expedición de los tres decretos de estado de excepción y su renovación a nivel de todo el SNRS, y del último decreto (2021) por conmoción interna en torno a la delincuencia e inseguridad

públicas- no es un enfoque integral ni de derechos humanos, sino paliativamente político y mediático.

A ello se suma el hecho de que el gobierno actual tiende a relacionar el aumento de la tasa de homicidios intencionales en las ciudades con las acciones de control emprendidas al interior de los centros de privación de libertad, lo que podría acrecentar en el imaginario social las percepciones negativas y estigmatizantes respecto de la población penada, así como su riesgo de exclusión social.

Para la organización, es evidente la necesidad de ahondar en medidas preventivas, de política pública, con enfoque intergeneracional, intersectorial y de derechos, que enfrenten la perversa relación que se desarrolla entre una población carcelaria de estrato económico bajo, sin acceso a oportunidades educativas o laborales, proveniente de entornos de violencia y exclusión -territorios permeados por la presencia del narcotráfico y el crimen organizado-.

La opción de apostar por formar parte de estas estructuras delincuenciales se convierte, en los territorios descritos como en los de las prisiones, en una vía “legítima” de inserción social y laboral con riesgos y “beneficios” fortalecidos por la corrupción, que genera fuentes de ingreso adicionales para los propios servidores públicos.

El SNRS está cooptado por servidores corruptos sin evaluación, formación suficiente, ni incentivos en el marco de su carrera, que promueven el debilitamiento institucional, al proteger la persistencia de estructuras criminales en detrimento de la rehabilitación social.

Si bien “[...] los hechos de violencia ocurridos durante 2021 en los diferentes centros penitenciarios [...] ocurren en este contexto más amplio de lucha por el control y poder, tanto dentro como fuera de los centros penitenciarios”, IR estima que ello no puede deslindar a los gobiernos de su responsabilidad, mucho menos justificar la deficiente ejecución penal.

Finalmente, y puesto que toda la sociedad reconoce el carácter estructural y multidimensional de la crisis del SNRS, se volvió imperativa la promulgación de una política pública integral, financiada y efectiva, formulada con participación de instituciones estatales, miembros de la sociedad civil, y representantes de las personas privadas de libertad (a propósito de la recientemente aprobada Política Pública de Rehabilitación Social 2022-2025). De ella, Fundación IR desconoce -y por ende recomienda- si/que los planes operativos anuales de cada ente rector, correspondientes al año 2022, han sido/sean modificados y adaptados a la atención específica de la población penitenciaria.

7. Recomendaciones y desafíos

Fundación IR insiste en un catálogo de recomendaciones en las siguientes áreas:

- i) Prevención de la violencia,
- ii) medidas alternativas a la privación de libertad,
- iii) reducción de población carcelaria,
- iv) institucionalidad del sistema penitenciario,
- v) condiciones de detención,
- vi) reinserción social con participación del sector privado,
- vii) investigación y medidas de no repetición, y,
- viii) acciones de tipo transversal.

Estas últimas medidas incluyen el establecimiento de una ruta común por parte de los tres Poderes del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-; la adopción de perspectiva de género y de tratamiento diferenciado; y, la participación de personas detenidas, familiares y organizaciones de la sociedad civil en la adopción de políticas inmediatas y de tipo estructural.

Marco Antonio Subía Martínez

PRESIDENTE

Fundación Iniciativas para la Reinserción (IR)