

Personas Privadas de Libertad en Ecuador



OEA

Más derechos para más gente

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN ECUADOR

2022

En atención a esta crisis y a partir del mandato de monitoreo de la situación de derechos humanos en la región, la CIDH realizó una visita de trabajo a Ecuador del 1 al 3 de diciembre. La misma estuvo liderada por el Relator sobre los derechos de las personas privadas de libertad, Comisionado Stuardo Ralón, junto a Tania Reneaum Panszi, Secretaria Ejecutiva, María Claudia Pulido, Secretaria Adjunta de Monitoreo y Cooperación Técnica, y equipo técnico. Se llevó a cabo para observar y contar con información de primera mano sobre los graves hechos de violencia ocurridos en diversas cárceles durante el 2021 y las medidas adoptadas por el Estado al respecto.

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Personas privadas de libertad en Ecuador: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 21 de febrero de 2022 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-7459-0

1. Human Rights--Ecuador. 2. Civil rights--Ecuador. 3. Detention of persons--Ecuador. 4. Imprisonment--Ecuador. 5. Prisoners--Legal status, laws, etc.--Ecuador I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Julissa Mantilla Falcón
Margarette May Macaulay
Esmeralda Arosemena de Troitiño
Joel Hernández García
Edgar Stuardo Ralón Orellana
Roberta Clarke
Carlos Bernal Pulido

Secretaria Ejecutiva

Tania Reneaum Panszi

Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

Norma Colledani

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Casos y Peticiones

Marisol Blanchard Vera

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el
21 de febrero de 2022

CONTENIDO

I. RESUMEN EJECUTIVO

II. INTRODUCCIÓN

III. CONSIDERACIONES GENERALES

IV. VIOLENCIA CARCELARIA

- A. HECHOS DE VIOLENCIA CARCELARIA
- B. CAUSAS RELEVANTES DE LA VIOLENCIA INTRACARCELARIA

V. FACTORES DE LA CRISIS PENITENCIARIA

- i. DEBILITAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD
- ii. ENCARCELAMIENTO Y POLÍTICA DE DROGAS
- iii. HACINAMIENTO
- iv. CREACIÓN DE MEGACÁRCELES
- v. USO EXCLUSIVO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA
- vi. OBSTÁCULOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS PARA LA CONCESIÓN DE BENEFICIOS PENITENCIARIOS
- vii. INDULTOS
- viii. CONDICIONES DE DETENCIÓN

VI. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO EN ATENCIÓN A LA CRISIS PENITENCIARIA

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- i. VIOLENCIA
- ii. REDUCCIÓN DE LA POBLACIÓN CARCELARIA
- iii. PRISIÓN PREVENTIVA
- iv. INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA PENITENCIARIO
- v. CONDICIONES DE DETENCIÓN
- vi. REINSERCIÓN SOCIAL
- vii. INVESTIGACIÓN Y MEDIDAS DE NO REPETICIÓN
- viii. ACCIONES DE TIPO TRANSVERSAL



1

Resumen Ejecutivo

I. RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

1. Ecuador atraviesa por una grave crisis penitenciaria de naturaleza estructural, caracterizada por niveles de violencia y corrupción sin precedentes dentro de las prisiones, y que responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado desde hace años atrás, así como a la ausencia de una política criminal integral. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) advierte la falta de medidas estatales dirigidas a la prevención y control de la delincuencia mediante un enfoque de derechos humanos que atienda a las causas que originan la misma. En este sentido, se observa la utilización de una política que privilegia el encarcelamiento para resolver los problemas de seguridad ciudadana. Lo anterior, a su vez, ha resultado en un incremento exponencial del encarcelamiento durante los últimos años, excesivo uso de la prisión preventiva, obstáculos para sustituir medidas alternativas a la privación de libertad, e imposibilidad de garantizar la reinserción social de las personas detenidas.
2. En este escenario, durante 2021 un total de 316 personas privadas de libertad fallecieron bajo custodia del Estado, y otras cientos resultaron heridas, en una sucesión de ataques violentos ejecutados de manera planificada por grupos organizados conformados por las mismas personas detenidas.
3. En atención a esta crisis y a partir del mandato de monitoreo de la situación de derechos humanos en la región, la CIDH realizó una visita de trabajo a Ecuador del 1 al 3 de diciembre. La misma estuvo liderada por el Relator sobre los derechos de las personas privadas de libertad, Comisionado Stuardo Ralón, junto a Tania Reneaum Panszi, Secretaria Ejecutiva, María Claudia Pulido, Secretaria Adjunta de Monitoreo y Cooperación Técnica, y equipo técnico. Se llevó a cabo para observar y contar con información de primera mano sobre los graves hechos de violencia ocurridos en diversas cárceles durante el 2021 y las medidas adoptadas por el Estado al respecto.
4. Como resultado de la visita y con base en el detallado análisis de distintas fuentes de información, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) publica el presente informe que tiene por objeto presentar sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones en la materia. Para tal fin, el informe presenta datos sobre la población carcelaria, información acerca de los hechos de violencia intracarcelaria ocurridos en 2021, las causas que han ocasionado estos niveles de violencia, los factores de la crisis penitenciaria, y las medidas estatales para enfrentar esta situación. En adición, en el presente informe, la CIDH emite recomendaciones concretas dirigidas al Estado ecuatoriano para enfrentar la crisis en referencia.

Consideraciones generales

5. De acuerdo con los datos del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), al 29 de noviembre de 2021 había un total de 36.599 personas privadas de libertad. Estas se encuentran alojadas en 36 centros de detención –distribuidos en “centros de privación de la libertad” (CPL), “centros de privación provisional de libertad” (CPPL) o “centros de rehabilitación social” (CRS)– ubicados a lo largo del país en nueve zonas geográficas. Algunos de estos centros se subdividen en otros lugares de alojamiento. Los Centros de Privación de la Libertad que más alojan personas, denominados “megacárceles”, son Guayas No. 1, con 7.231 personas; Guayas No.4, con 4.978; y Cotopaxi No.1, con 4.890. En dichas megacárceles se han detectado los peores hechos de violencia.
6. Sobre el perfil de las personas privadas de la libertad, el 93.46% se corresponden a hombres y el 6.54% a mujeres; el 44.24% tiene entre 18 y 30 años, y la mayoría de estas personas sería reincidente y no contaría con apoyo familiar. Además, sólo el 71% cuenta con educación básica, la mayoría proviene de contextos caracterizados por altos niveles de violencia, pobreza o pobreza extrema y por consumo de drogas desde temprana edad. En cuanto a las conductas penales por las que las personas se encuentran privadas de libertad, el Estado reportó que los cinco delitos que concentran el mayor número de población penitenciaria son: delitos relacionados con drogas (28.19%), delitos contra la propiedad (26.17%), delitos contra la integridad sexual y reproductiva (16.18%), delitos contra la inviolabilidad de la vida (13.47%), y delitos contra las personas (4.36%).

Violencia intracarcelaria y sus causas

7. Según información oficial aportada por el Estado –antes, durante y con posterioridad de la visita de la CIDH–, durante el 2021 y hasta el 1 de diciembre, tuvieron lugar 8 eventos violentos, en los que fallecieron 316 personas privadas de libertad. Según la información recibida, la mayoría de ellas eran personas jóvenes que se encontraban en prisión preventiva acusadas por la comisión de delitos menores. Incluso, algunas de las personas que perdieron la vida en estos sucesos de violencia contaban con la boleta de excarcelación.
8. Sobre la identificación de cuerpos de personas fallecidas en estos sucesos, según datos aportados por el Estado, se ha logrado la identificación de todas las víctimas fatales. La CIDH fue informada que uno de los mayores desafíos para la identificación de cuerpos consistió en el estado de descomposición de los mismos o de sus diferentes partes, ya sea a causa de su desmembramiento o incineración.
9. Por otra parte, como principales causas de la violencia intracarcelaria, la CIDH identifica las siguientes: ausencia de control efectivo por parte del Estado de los centros

penitenciarios y sistemas de autogobierno, corrupción, e insuficiencia de personal de seguridad. En particular, uno de los problemas apremiantes en las cárceles donde han ocurrido los hechos más graves de violencia es la falta de control efectivo por parte del Estado de los centros penitenciarios. Al respecto, el Estado indicó a la CIDH que las cárceles en donde han ocurrido los hechos violentos de esta crisis carcelaria, están siendo dominadas por grupos del crimen organizado –incluso vinculados con bandas internacionales. Lo anterior, habría derivado en que los centros se rijan en la práctica por sistemas de “autogobierno”, lo que implica que el control intramuros sea ejercido por parte de las propias personas detenidas. En este contexto, los líderes de estos grupos cobran precios ilegítimos y abusivos a los otros internos por sus celdas y camas, así como para el acceso a servicios. Incluso, las llaves de ingreso a pabellones están en posesión tanto de las autoridades como las personas privadas de libertad.

10. En este contexto, se presentan conflictos entre bandas criminales por el control de pabellones y centros penitenciarios, motivados principalmente por ganancias económicas que pudieran obtener a través de negocios ilícitos. Así, los hechos de violencia ocurridos en 2021 en los diferentes centros no son actos aislados, sino que ocurren en un marco más amplio de lucha por el control y poder, tanto dentro como fuera de las cárceles. Al mismo tiempo, la falta de control en los centros facilitaría el ingreso de drogas y armas a los centros penitenciarios. A lo anterior, se le suma 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.
11. En este contexto, la Comisión advierte con preocupación el riesgo profundizado que enfrentan las mujeres privadas de libertad de ser víctimas de diversas formas de violencia; agudizado por la proximidad de las cárceles de mujeres con los centros controlados por los mismos internos.

Factores de la crisis penitenciaria

12. La Comisión observa que la violencia intracarcelaria se enmarca en una crisis penitenciaria de carácter estructural que ha provocado el consecuente debilitamiento del sistema penitenciario, y se viene desarrollando desde hace por lo menos dos décadas, bajo la responsabilidad de las diferentes funciones del Estado. Como se señaló anteriormente, su origen responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado y a la falta de una política criminal comprehensiva que busque la prevención y control de la delincuencia mediante un enfoque de derechos humanos, y que responda a las causas que originan la misma. En este sentido, entre los principales factores de la crisis penitenciaria, se presentan los siguientes: debilitamiento de la institucionalidad del sistema carcelario; aumento de penas y del catálogo de delitos que privilegian el encarcelamiento; la política contra las drogas; uso excesivo de la prisión preventiva; obstáculos legales y administrativos para la concesión de beneficios e indultos; y deplorables condiciones de detención.

13. En particular, el debilitamiento de la institucionalidad se presenta como resultado de una serie de medidas de gestión gubernamental motivadas por el recorte del gasto público, que han provocado la precarización de recursos humanos y materiales, sumado a la expansión del fenómeno de la corrupción a todos los niveles. En este sentido, con la reforma de 2018, se eliminó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y se crearon dos entidades, la Secretaría de Derechos Humanos y el SNAI. Este último, a cargo de la gestión penitenciaria, se constituye como un servicio, por lo que carece de rectoría y presencia territorial en comparación con un Ministerio.
14. Sumado a ello, los actos de corrupción impedirían el correcto funcionamiento del sistema. Según información recibida, en las administraciones anteriores las personas privadas de libertad eran clasificadas en función de cuánto dinero pagaban a quien controla el centro penitenciario. Además, el fenómeno de la corrupción se haría visible en el Economato –servicio encargado de la provisión y venta de artículos a las personas detenidas– que según sociedad civil, habría creado un mercado con prácticas corruptas.
15. En adición, la institucionalidad del sistema carcelario se vería debilitada por la disminución presupuestaria desde el 2017, falta de personal de custodia, reducción de personal técnico para asistir a la población penitenciaria en diversas áreas, y ante la ausencia de una política penitenciaria. Asimismo, la Comisión fue informada sobre la falta de adopción de medidas para fortalecer el Mecanismo de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes. Por otra parte, no se cuenta con un registro adecuado de las personas privadas de libertad que contribuye a la crisis que se enfrentan en el ámbito penitenciario.
16. Respecto del encarcelamiento, la Comisión observa un notable crecimiento de las tasas de población carcelaria en el país; en particular, del 469.29% durante los últimos 20 años. Al respecto, la CIDH advierte que este fenómeno deriva principalmente de la adopción de políticas que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad, a través de privilegiar la aplicación de prisión preventiva y de la obstaculización de imposición de beneficios penitenciarios dirigidos a la excarcelación. En particular, la CIDH observa que las políticas en materia de drogas privilegian el encarcelamiento debido a que recientes reformas legislativas aumentan penas respecto de estos delitos e imposibilitan la aplicación de beneficios penitenciarios a personas condenadas.
17. En cuanto al uso de la prisión preventiva, el Estado reporta que al 29 de octubre de 2021, más del 39% del total de la población carcelaria se encuentra bajo este régimen. Esta cifra refleja que la prisión preventiva se aplica de manera contraria a la excepcionalidad que exige su naturaleza. Entre los principales desafíos que enfrenta el Estado para reducir el uso excesivo de esta medida, y en consecuencia, los altos niveles de hacinamiento carcelario, se encuentran: i) mayores niveles de encarcelamiento con la idea de solucionar problemas relacionados con la seguridad ciudadana; ii) obstáculos

en la labor de operadores de justicia para aplicar medidas alternativas, y iii) retos en la implementación de estas medidas.

18. Por otra parte, la Comisión advierte que los altos niveles de encarcelamiento ocasionan que la aplicación de los beneficios penitenciarios se vea obstaculizada, entre otros factores, por demoras en la asignación de audiencias y dificultades para dar boletas de excarcelación a las personas detenidas que han sido trasladadas. Al mismo tiempo, el trámite de estos beneficios se vería demorado debido a la gran cantidad de solicitudes de beneficios y su centralización en la oficina matriz. A ello, se le suma la falta de herramientas tecnológicas para identificar en tiempo real el momento en que una persona puede acceder a un beneficio de esta naturaleza. De igual forma, en relación con los indultos, se identificó que su aplicación se encuentra obstaculizada por el desconocimiento de las personas que podrían calificar para el mismo; situación ocasionada por la falta de censo penitenciario.
19. Por último, la Comisión ha identificado que las condiciones de detención que enfrentan las personas privadas de libertad se alejan de los estándares interamericanos en materia de privación de libertad. Las cárceles ecuatorianas se caracterizan —además de sobrepoblación y violencia intracarcelaria— por falta de separación por categorías; deficiente infraestructura; atención médica; alimentación inadecuada; obstáculos en el acceso al agua; insuficiente personal penitenciario; falta de perspectiva de género en el tratamiento penitenciario; y, obstáculos para la efectiva reinserción social. En particular, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), las personas privadas de libertad no serían separadas de acuerdo con su situación procesal, ni tampoco conforme su grado de peligrosidad. Sobre la reinserción social, la Comisión fue informada de que debido a la insuficiencia de estos programas y al escaso personal asignado para este fin, solamente el 50% de la población penitenciaria podría acceder a actividades enfocadas a la reinserción. Como resultado, 8 de cada 10 personas liberadas volverían a delinquir.

Medidas adoptadas por el Estado en atención a la crisis penitenciaria

20. La Comisión toma nota de diversas medidas adoptadas por el Estado. En particular, se conformó un equipo especializado de fiscales para el trámite de las investigaciones de los hechos violentos ocurridos entre enero y noviembre. Además, el Estado dictó declaratorias de estados de excepción en todos los centros para prevenir mayores situaciones de violencia, y para proteger los derechos de las personas privadas de libertad, del personal de seguridad penitenciaria, y de los agentes de la Policía Nacional. Esto permitió reforzar la seguridad interna de algunos centros de privación de libertad y la seguridad perimetral. Adicionalmente, se conformó la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación con el propósito de desarrollar estrategias para erradicar la violencia; y se creó una comisión especial para trabajar en temas de seguridad. Por su parte, el Directorio del Organismo Técnico del SNAI adoptó acciones para fortalecer

el sistema penitenciario, tales como el establecimiento de la Mesa Técnica con Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Trabajo para fortalecer el SNAI, y la creación de la Mesa Técnica Jurídica para reformar el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

21. Asimismo, la Corte Nacional de Justicia aprobó una resolución que busca que las resoluciones de prisión preventiva cuenten con una correcta motivación respondiendo a su naturaleza excepcional, y coordinó la conformación de la Comisión Interinstitucional sobre la Crisis Carcelaria. Para reducir el hacinamiento, el Poder Ejecutivo emitió dos Decretos Ejecutivos para conceder indultos a personas sentenciadas por infracciones de tránsito y personas que padecen determinadas enfermedades. En adición, mediante la emisión de autos de seguimiento, la Corte Constitucional ha venido verificando el cumplimiento de las medidas impuestas en sus sentencias emitidas durante los últimos años relacionadas con las medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación y la crisis del sistema penitenciario. De igual forma, el Estado también ha realizado acciones para asistir a familiares de víctimas y para garantizar la seguridad de los funcionarios judiciales y otros trabajadores de los centros.

Conclusiones y Recomendaciones

22. La última parte del informe presenta las conclusiones y ofrece recomendaciones en la materia. En particular, las recomendaciones están orientadas a brindar al Estado ecuatoriano herramientas más detalladas para enfrentar la crisis penitenciaria y proteger los derechos de las personas bajo su custodia de conformidad con las obligaciones internacionales en la materia. Con el propósito de trazar una línea respecto de las medidas que deben ser adoptadas para tal fin, la CIDH presenta sus recomendaciones en dos categorías: de carácter inmediato, y de tipo estructural.
23. El catálogo de recomendaciones se enfoca en las siguientes áreas principales: i) violencia; ii) reducción de población carcelaria; iii) prisión preventiva y medidas alternativas; iv) institucionalidad del sistema penitenciario; v) condiciones de detención; vi) reinserción social; 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, 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 medidas inmediatas y de tipo estructural.
24. Por último, la Comisión y su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad realizarán un constante seguimiento a las medidas que adopte el Estado para hacer efectivas las recomendaciones señaladas en el presente informe. Finalmente, la Comisión se pone a disposición del Estado ecuatoriano de conformidad con su mandato para brindar toda la asistencia técnica requerida.



2

Introducción

II. INTRODUCCIÓN

25. Ecuador atraviesa por una grave crisis penitenciaria de naturaleza estructural, caracterizada por altos índices de violencia sin precedentes y corrupción dentro de los centros de privación de libertad que, según la información recibida durante la visita, responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado desde hace años atrás, y a la ausencia de una política criminal integral. En este sentido, la CIDH advierte la falta de medidas estatales dirigidas a la prevención y control de la delincuencia mediante un enfoque de derechos humanos que atienda a las causas que originan la misma. En contraposición, se observa la utilización excesiva del derecho penal mediante una política penal punitiva caracterizada por la creación de nuevos tipos penales y el endurecimiento de las penas, implementada a partir del 2014 con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal (COIP) y sus reformas posteriores¹. Esta política que privilegia el encarcelamiento como punto de partida para resolver los problemas de seguridad ciudadana, ha resultado en un incremento exponencial de personas privadas de libertad durante los últimos años, además en un excesivo uso de la prisión preventiva, desafíos para sustituir medidas alternativas a la privación de libertad, e imposibilidad de garantizar la reinserción social como finalidad de la pena privativa de libertad. Así, el sistema penitenciario ecuatoriano se limitaría a ejercer su función de custodia de personas que infringieron o habrían infringido la ley penal, dejando de lado la implementación de acciones orientadas a la reinserción de las personas detenidas.
26. En este contexto, durante el 2021, cientos de personas bajo custodia del Estado han perdido la vida o han resultado heridas en una sucesión de ataques violentos ejecutados de manera planificada por grupos organizados de privados de libertad. Ello, con el objetivo de tomar el control de los centros penitenciarios, y así tomar el poder territorial de negocios ilícitos –tanto al interior como al exterior de los centros penales de ese país–, en particular del narcotráfico y la extorsión.

¹ En este sentido, UNODC - OACDH, Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al Gobierno del Ecuador, Septiembre de 2021, p. 3.

27. La problemática que enfrenta el actual gobierno –que asumió funciones en mayo de 2021– responde a una situación originada años atrás por diferentes gestiones gubernamentales que no han abordado las causas estructurales que han dado origen a esta crisis carcelaria.
28. De conformidad con la información oficial aportada por el Estado –antes, durante y con posterioridad de la visita de la CIDH–, durante el 2021 y hasta el 1 de diciembre, tuvieron lugar 8 eventos violentos en centros de privación de libertad, en los que perecieron 316 personas. Estas cifras multiplican más de cinco veces las muertes violentas en detención documentadas en 2020, año en que se reportó un total de 46 fallecimientos².
29. En las cárceles del Ecuador, el control efectivo de los pabellones lo tienen los propios internos. Según lo referido por las personas entrevistadas, en febrero de 2021 se inició una cruenta guerra entre diferentes bandas en un afán de acceder al control de los pabellones y de los centros penitenciarios, así como de territorios al exterior de los mismos. En los enfrentamientos se han utilizado armas de fuego de diferentes calibres, armas punzocortantes y hechizas, explosivos, e inclusive un dron. El epicentro de los enfrentamientos violentos entre los grupos criminales ha sido el Centro de Privación de la Libertad Guayas 1, ubicado en la ciudad de Guayaquil. En dicho centro, según lo indicado por el Servicio de Criminalística, se han realizado diligencias de levantamiento de cuerpos completos e incompletos, o amputados, así como de piezas anatómicas que en su conjunto corresponden a 257 restos mortales.
30. En el presente informe la CIDH da cuenta de sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones. El capítulo sobre Consideraciones Generales presenta datos de la población carcelaria en Ecuador, tales como cantidad, distribución y principales causas de encarcelamiento. En segundo lugar, en la parte de “Violencia Carcelaria”, la CIDH presenta un detalle sobre los hechos de violencia intracarcelaria ocurridos en 2021, así como los perfiles de las víctimas, y los principales desafíos en materia de identificación de cuerpos. De manera particular, la Comisión presenta las causas directas que han ocasionado estos altísimos niveles de violencia, destacando la ausencia de control efectivo por parte del Estado y la situación de conflicto entre distintos grupos criminales. A continuación, se relacionan y desarrollan los más relevantes de “Factores de la Crisis Penitenciaria”, en la que la CIDH enmarca la situación actual dentro de una crisis de tipo estructural e institucional. De igual forma, la CIDH da cuenta de las medidas adoptadas por el Estado para enfrentar la situación de especial gravedad que atraviesa actualmente la población penitenciaria. Por último, la CIDH presenta sus conclusiones y emite sus recomendaciones en la materia.
31. La Comisión Interamericana agradece la anuencia del Estado de Ecuador para la realización de la visita, así como todas las facilidades brindadas para la misma. Ello, a

² En este sentido, Defensoría del Pueblo de Ecuador, Oficio Nro. DPE-DDP-2021-S/N-O – Anexo 1, 02 de octubre de 2021, p. 2.

fin de que la delegación pudiera reunirse con las más altas autoridades del Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como con organizaciones de la sociedad civil y familiares de víctimas, además de realizar visitas a centros carcelarios del país.

32. En particular, la CIDH se entrevistó con el Presidente de la República, el Canciller, el Ministro de Gobierno, el Ministro de Defensa y el Gobernador de Guayaquil. Asimismo, mantuvo reunión con la Secretaría de Derechos Humanos, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), Policía Nacional, el Departamento de Criminalística de la Policía Nacional y, el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Además, la Comisión mantuvo audiencia con el Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia, la Corte Constitucional, la Fiscalía General del Estado, y la Defensoría Pública. Igualmente, se reunió con Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, y otros legisladores de la Asamblea Nacional.
33. Sumado a lo anterior, en el marco de la visita, la CIDH visitó el Centro de Privación de la Libertad (CPL) Guayas No. 1, el CPL Guayas No. 4 y el Centro de Privación Provisional de Libertad (CPPL) Femenino Guayas No. 2 en Guayaquil; el CPL Cotopaxi No. 1 en Latacunga; y el Centro de Privación de Libertad (CPL) Pichincha No. 3 (femenino) en Quito. Ante el enorme desafío para enfrentar la crisis carcelaria en Ecuador, se pudo constatar la voluntad de las más altas autoridades en el establecimiento de un plan integral que pueda enfocarse en las causas estructurales, además de la apertura a la colaboración técnica de distintos organismos internacionales y de la propia CIDH.
34. Asimismo, la Comisión manifiesta también su agradecimiento a la Oficina Regional de América del Sur de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU (OACNUDH) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), por las reuniones mantenidas. Esta colaboración ha sido de gran utilidad para obtener relevantes insumos que permitieron comprender la crisis penitenciaria en Ecuador. Adicionalmente, la CIDH destaca el trabajo técnico de estas entidades para atender a la situación que se enfrenta en las cárceles ecuatorianas.
35. Por último, la Comisión expresa su gratitud a la confianza brindada por la Defensoría del Pueblo de Ecuador y su Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (MNPT), así como por familiares de personas privadas de libertad y organizaciones de la sociedad civil de Quito y Guayaquil durante la visita. En particular, agradece la información proporcionada, testimonios, denuncias y otras comunicaciones.



3

Consideraciones Generales

III. CONSIDERACIONES GENERALES

36. De acuerdo con los datos del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), al 29 de noviembre de 2021 había un total de 36.599 personas privadas de libertad, de las cuales 34,207 (93.46%) corresponden a hombres y 2,392 (6.54%) a mujeres³. Para esa misma fecha, el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria del SNAI contaba con 1,632 funcionarios⁴, lo que equivale en promedio a un agente de custodia⁵ por cada 20 personas detenidas. No obstante, el Estado informó que debido a que el personal se divide en distintas guardias, por turno se destinan 600 agentes para los centros de privación de la libertad, es decir, un promedio de un servidor por cada 62 reclusos⁶. La Comisión recibió información indicando que la proporción de agentes de custodia por persona privada de libertad es aún menor en los centros de privación de libertad conocidos como “megacárceles”.
37. Según fue informado por el Estado, las personas privadas de libertad se encuentran alojadas en 36 centros de detención –distribuidos en “centros de privación de la libertad” (CPL), “centros de privación provisional de libertad” (CPPL) o “centros de rehabilitación social” (CRS)– que se ubican a lo largo del país en nueve zonas geográficas⁷. Algunos de estos centros se subdividen en otros lugares de alojamiento. Por ejemplo, el CPL Azuay No. 1 está integrado por: CPPL Mixto Azuay No. 1, CRS Femenino Azuay No. 1, y CRS Masculino Azuay No. 1. Los Centros de Privación de la Libertad que más alojan personas son Guayas No. 1, con 7231, Guayas No.4, con 4,978 y Cotopaxi No.1, con 4,890⁸. La Comisión observa que en estas megacárceles se han concentrado los peores hechos de violencia. En el marco de la visita, el SNAI informó

³ Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, numérico de ASP y PPL de los Centros de Privación de Libertad, 29 de noviembre de 2021.

⁴ Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, numérico de ASP y PPL de los Centros de Privación de Libertad, 29 de noviembre de 2021.

⁵ El SNAI indicó que el término agente es un grado. En este sentido, señaló que el personal dedicado a la seguridad se denomina como “servidor de seguridad penitenciaria o servidor del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria”. Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022.

⁶ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el SNAI mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021; y Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 4.

⁷ En este sentido, ver SNAI, Ecuador, [Nueva tipología del Sistema de Rehabilitación Social](#), 2021.

⁸ Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, numérico de ASP y PPL de los Centros de Privación de Libertad, 29 de noviembre de 2021.

que el personal de seguridad penitenciaria, denominados guías, no pueden usar armas letales⁹.

38. En relación con las personas adolescentes en contacto con la ley, el Consejo de la Judicatura informó a la CIDH que a junio de 2021 habían 691 adolescentes en cumplimiento de medidas socioeducativas privativas y no privativas de la libertad, correspondientes a 648 hombres y 43 mujeres¹⁰. Del total, 356 adolescentes están sujetos a medida socioeducativa privativa de libertad alojados en Centros de Adolescentes Infractores (CAI) ubicados en las provincias de Pichincha, Guayas y Los Ríos. De ellos, 41 se encuentran en prisión preventiva, 288 en internamiento institucional, 23 con internamiento de fin de semana y 4 con un régimen semiabierto. Por otra parte, los 335 adolescentes que se encuentran sujetos a medidas no privativas de libertad, realizan actividades de justicia restaurativa en Unidades Zonales de Desarrollo Integral¹¹. Al respecto, en sus comentarios al presente Informe, el Consejo de la Judicatura destacó que el sistema o régimen de medidas socioeducativas para adolescentes infractores difiere del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En particular, señaló que “los adolescentes infractores no ingresan al sistema de rehabilitación pues no se rehabilitan, sino se reeducan”¹².
39. Conforme a la caracterización de las personas privadas de la libertad, según datos del SNAI, al 24 de noviembre de 2021, la población privada de libertad de 18 a 30 años correspondía al 44.24%¹³. Sobre este último punto, de acuerdo con el Centro de Etnografía Interdisciplinaria Kaleidos, aproximadamente el 39% de la población penitenciaria tiene entre 19 y 29 años¹⁴. Adicionalmente, de acuerdo con información de la Secretaría de Derechos Humanos, la mayoría de las personas privadas de la libertad sería reincidente y no contaría con apoyo familiar¹⁵. Por otra parte, según el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sólo el 71% cuenta con educación básica. Además, la mayoría proviene de contextos

⁹ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el SNAI mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

¹⁰ Información recibida por la CIDH en reunión mantenida con el Consejo de la Judicatura, 16 de diciembre de 2021.

¹¹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-371/ 2021 - Informe del Consejo de la Judicatura en torno a la crisis carcelaria del año 2021, 20 de diciembre de 2021, p. 23.

¹² Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 5.

¹³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 5.

¹⁴ De acuerdo con el Centro de Etnografía Interdisciplinaria Kaleidos, actualmente la población penitenciaria se encuentra en los siguientes rangos de edad: 19-29 años (39.3%) ; 30 - 39 años (31.18%); 40 - 49 años (16.32%); 50 - 59 años (6.98%); 60 - 64 años (1.63%); mayores de 65 años (4.59%). Kaleidos, [Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021](#), Octubre de 2021, pp. 27.

¹⁵ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Secretaría de Derechos Humanos mantenida en la visita de país. Ecuador, diciembre de 2021.

caracterizados por altos niveles de violencia, pobreza o pobreza extrema y consumo de drogas desde temprana edad¹⁶.

40. Respecto de las conductas penales por las que las personas se encuentran privadas de libertad, el Estado reportó que los cinco delitos que concentran el mayor número de población penitenciaria son: delitos relacionados con drogas (28.19%), delitos contra la propiedad (26.17%), delitos contra la integridad sexual y reproductiva (16.18%), delitos contra la inviolabilidad de la vida (13.47%), y delitos contra las personas (4.36%)¹⁷. Asimismo, en el marco de la visita de trabajo, la CIDH sostuvo una reunión con la Corte Nacional de Justicia, que informó que los Centros de Privación de la Libertad del país cuentan con altos niveles de hacinamiento por la preponderancia de delitos relacionados con drogas (microtráfico y narcotráfico), violencia doméstica, y en general, delitos contra la propiedad. De igual forma, se refirió a la privación de libertad de personas por incumplimiento de pago de pensiones alimentarias¹⁸.

¹⁶ Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, Caracterización de las personas privadas de libertad, 2021, PPT 5 y 6.

¹⁷ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 4.

¹⁸ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Corte Suprema de Justicia mantenida en la visita de país. Ecuador, 3 de diciembre de 2021.



4

Violencia Carcelaria

IV. VIOLENCIA CARCELARIA

A. Hechos de violencia intracarcelaria

41. A continuación se presenta una relación cronológica de los principales hechos de violencia ocurridos en las cárceles durante 2021, que en su integralidad han resultado en la pérdida de 316 personas privadas de la libertad:
- El 23 de febrero, se registró un primer ataque coordinado que consistió en una serie de enfrentamientos entre personas privadas de libertad que integran bandas criminales rivales, en particular contra el grupo denominado *Los Choneros*. Dichos ataques ocurrieron de forma simultánea en los Centros de Privación de la Libertad de Azuay No. 1, Cotopaxi No. 1 y Guayas No. 1, y en el Centro de Rehabilitación Social Guayas No. 4¹⁹. De acuerdo con información reportada por el Estado, estos hechos resultaron en la muerte de 78 personas detenidas²⁰. Para la investigación de estos hechos, se documentaron cinco “noticias de delito”²¹, de las cuales cuatro corresponden a asesinatos y una a delincuencia organizada²².

¹⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 044/21 - [CIDH condena la muerte de 79 personas en cárceles de Ecuador](#), 26 de febrero de 2021.

²⁰ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

²¹ Al respecto, en los comentarios del Estado al presente informe, la Fiscalía General destacó que las investigaciones iniciadas -denominadas “noticia de delito”- abarcan la totalidad de los hechos por evento. En este sentido, una sola noticia de delito investiga la totalidad de las víctimas mortales respecto a cada hecho violento. En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 - Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 9.

²² Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

- El 28 de abril, ocurrió un motín en el Centro de Privación de la Libertad (CPL) Guayas No. 1 en el que cinco personas privadas de libertad perdieron la vida y 15 resultaron heridas²³. Al respecto, el Estado reportó tres “noticias de delito” por asesinato²⁴.
- Los días 21 y 22 de julio, tuvieron lugar nuevos actos de violencia en los CPL Guayas No. 1 y Cotopaxi No. 1. Según información oficial, estos hechos resultaron en al menos 26 víctimas fatales²⁵ y 57 personas heridas, incluyendo personal policial²⁶. En reunión mantenida en el marco de la visita, la CIDH recibió con preocupación información que indicaba que al 1 de diciembre, no se había podido constatar quiénes fallecieron y el número total “por la forma cómo fallecieron”, refiriéndose a la crueldad de los homicidios que dificultan su identificación y conteo²⁷. No obstante, en sus comentarios al presente informe, la Fiscalía General del Estado señaló que se identificaron a todas las víctimas fatales²⁸. Para investigar estos hechos, el Estado reportó tres “noticias de delito” que corresponden a dos a asesinato y una a homicidio²⁹.
- El 28 de septiembre, ocurrieron reiterados enfrentamientos entre personas privadas de libertad en CPL Guayas No. 1, que según datos oficiales, ocasionaron la muerte de 122 personas³⁰, constituyendo la jornada con el mayor número de pérdidas de vidas humanas en un solo recinto carcelario. Sobre estos actos violentos, la Comisión, fue informada por las autoridades que se habría tratado de un intento por tomar un pabellón motivado por el “control

²³ En este sentido, CIDH [@CIDH]. (29 de abril de 2021). La CIDH condena nuevos hechos de violencia en el Centro de Privación de la Libertad Varones #Guayas 1, el #28Abr [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/CIDH/status/1387823243801894914>; y Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

²⁴ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

²⁵ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

²⁶ CIDH [@CIDH]. (22 de julio de 2021). CIDH condena los hechos de violencia ocurridos en los Centros de Privación de Libertad de Guayas N1 y Cotapaxi N1, el #21Jul [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/CIDH/status/1418338153019084804?s=20>.

²⁷ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Ministerio de Defensa mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

²⁸ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 8.

²⁹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

Con respecto a la diferencia entre asesinato y homicidio, la FGE indicó a la CIDH que se utiliza la figura de homicidio cuando no se podría asegurar que las personas fueron asesinadas, y “se tiene la sospecha de que fue un presunto suicidio”. En este sentido, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Fiscalía General de Ecuador, 17 de diciembre de 2021.

³⁰ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

por dominar”³¹. En estos enfrentamientos, fueron asesinadas personas que “habrían traicionado” a sus grupos de pertenencia, entre las que se encontraría aproximadamente 35 “choneros”. Respecto de la forma en que se ejecutaron las muertes, la amplia mayoría pereció por impactos de armas de fuego, habiéndose utilizado también armas corto punzantes y hechizas. De conformidad con las autoridades criminalísticas a cargo del levantamiento de los cuerpos, 88 estaban completos, y los demás presentaban diferentes tipos de mutilaciones –entre ellas, cuatro decapitaciones. Asimismo, dichas autoridades recogieron en el lugar más de 2400 casquillos de bala de diferentes calibre, inclusive de armas de largo alcance; lo que da cuenta de la alta intensidad del entrenamiento. Por su parte, en su respuesta escrita el Estado informó que por estos hechos la Fiscalía General documentó una “noticia de delito” por asesinato³². A pesar de ello, desde la masacre hasta el 10 de diciembre, 64 personas privadas de libertad habían sido ingresadas al CPL Guayas No. 1³³.

- Los días 12 y 13 de noviembre, tuvieron lugar nuevos hechos de violencia registrados en el CPL Guayas No. 1, en los que según información oficial, resultaron en al menos 65 personas fallecidas³⁴. Sin embargo, la Comisión observa que el SNAI reportó un ataque al pabellón F en el que resultaron muertas de 68 personas privadas de libertad, y 25 personas heridas³⁵. En cuanto a la modalidad empleada por las personas detenidas para ejecutar estos actos, la CIDH fue informada que el 12 de noviembre, personas privadas de libertad integrantes de la banda *Los Choneros* hicieron un hueco mediante el uso de explosivos en uno de los muros del pabellón F, y mataron a todas las personas que allí se alojaban –salvo a tres, que fueron tomadas como rehenes. De acuerdo con la información recibida, los cuerpos levantados por las autoridades estaban en muy malas condiciones debido a la violencia extrema a la que fueron objeto. Algunos de ellos fueron desmembrados o mutilados; y los cuerpos y las piezas anatómicas fueron apiladas e incendiadas³⁶. En

³¹ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Director del CPL Guayas No. 1 mantenida en la visita de país. Ecuador, 2 de diciembre de 2021.

³² Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

³³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 11.

³⁴ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

³⁵ CIDH [@CIDH]. (29 de septiembre de 2021). La CIDH condena los hechos de violencia en el Centro de Privación de Libertad Guayas N1 [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/CIDH/status/1443340492654186496>

³⁶ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Director del CPL Guayas No. 1 mantenida en la visita de país. Ecuador, 2 de diciembre de 2021.

respuesta escrita, el Estado informó a la CIDH que se registró una “noticia de delito” por asesinato³⁷.

42. Por otra parte, la Comisión advierte con preocupación el riesgo profundizado que enfrentan las mujeres privadas de libertad de ser víctimas de diversas formas de violencia. En este sentido, la CIDH fue informada sobre dos casos de violación sexual en contra de mujeres que tuvieron lugar durante los actos de violencia ocurridos en julio de 2021 en Cotopaxi No. 1; en particular, en perjuicio de una mujer privada de libertad y de una mujer policía. Estos hechos que, de acuerdo con la información aportada por el Estado, están siendo investigados por la Fiscalía³⁸.
43. Adicionalmente, la CIDH observa que la proximidad de las cárceles de mujeres con los centros controlados por los internos genera temor sobre las mujeres, mismo que en atención a los hechos ocurridos el Cotopaxi resulta fundado. Al respecto, entre las solicitudes planteadas a la Comisión por parte de las propias internas y la administración del centro de mujeres de Guayas se planteó mover la cárcel de donde se encuentra a un lugar más alejado en donde las mujeres se puedan sentir más seguras.
44. En particular, durante la visita al complejo penitenciario Guayas en Guayaquil, la Comisión visitó el Centro de Mujeres y pudo observar de primera mano que dicha cárcel se ubica dentro del complejo penitenciario Guayas No. 1, y a metros de los pabellones de hombres de dicho complejo. En las entrevistas con algunas mujeres detenidas, éstas manifestaron a la CIDH el temor que viven ante “amenazas de las cárceles vecinas” de ser víctimas de los altos niveles de violencia que caracterizan los centros contiguos. Tanto las propias internas como la administración del centro de mujeres de Guayas plantearon a la CIDH la necesidad de transferir la cárcel a un lugar más alejado, donde las mujeres se puedan sentir más seguras.
45. Sumado a ello, en Cotopaxi, la CIDH recibió información que indica que como consecuencia de los hechos de violencia, los proveedores de trabajo han dejado de brindar materias primas para los talleres que realizan las mujeres porque consideran que su inversión está en riesgo ante una eventual ocurrencia de nuevos hechos de violencia. Esta situación provoca una mayor precarización laboral de las mujeres y sus familias.

³⁷ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 4.

³⁸ La CIDH se refiere a las investigaciones iniciadas en la subsección V. 1 “Investigación de los hechos de violencia”. En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 10. Además, información aportada por el Estado de Ecuador, Fiscalía General del Estado mediante Oficio No. FGE-DSP-2021-007634-0 de 8 de diciembre de 2021; y Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, pp. 17-18.

46. En este contexto, mediante distintos pronunciamientos, la CIDH ha reiterado que de acuerdo con sus *Principios y Buenas Prácticas de la Protección de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (Principios y Buenas Prácticas), los Estados tienen el deber ineludible de adoptar medidas concretas e inmediatas para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas que se encuentran bajo su custodia. Este deber abarca la obligación positiva de tomar todas las acciones de prevención orientadas a controlar y reducir los factores de violencia en las cárceles, con el objeto de proteger a las personas detenidas contra actos de violencia, ataques o atentados provenientes tanto de los propios agentes del Estado así como de otras personas privadas de libertad y de terceros³⁹.
47. En adición, con el propósito de prevenir hechos de violencia, la Comisión llama al Estado a adoptar medidas que promuevan que las personas detenidas participen de actividades orientadas al uso provechoso de su tiempo; en particular, a través de talleres de educación y trabajo que promuevan prácticas de respeto y buenos tratos.

a. Perfil de las víctimas

48. La CIDH observa con preocupación que según la información recibida, un alto número de personas privadas de libertad que fallecieron en los hechos de violencia eran personas jóvenes que se encontraban en prisión preventiva acusadas por la comisión de delitos menores. Algunas de las personas que perdieron la vida en los sucesos de violencia contaban con la boleta de libertad. En particular, Leonardo González tenía dicha boleta desde junio de 2021, tras haber cumplido su condena de ocho meses de prisión⁴⁰. Por su parte, Erick Ortíz Segura –quien habría cumplido con su sentencia a inicios de noviembre–, contaba con boleta de excarcelación firmada el 9 de noviembre y recibida en el centro de detención el mismo día que fue asesinado 12 de noviembre⁴¹.
49. La Comisión recibió información específica sobre el perfil de las víctimas de los hechos del 28 de septiembre y los días 12 y 13 de noviembre en el CPL Guayas No. 1. Respecto de las personas que perdieron su vida en septiembre, la CIDH recibió información que indica que de las 106 personas que hasta noviembre se habían logrado identificar: i) el 75.5% se encontraba detenida preventivamente o sin sentencia firme; ii) el 35% estaba privada de libertad por delitos de drogas; iii) otro 35%, por delitos contra la propiedad, y iv) el 61.3% tenía entre 20 y 30 años, de los cuales el 33% era menor de 25 años, cuya

³⁹ En este sentido, CIDH, [Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 116.

⁴⁰ En este sentido, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Defensoría del Pueblo mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021; y CDH, [Estuvo cuatro meses ilegalmente en la peni y lo mataron](#), 21 de octubre de 2021.

⁴¹ En este sentido, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Defensoría del Pueblo mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021; y El Comercio, [Erick Ortíz murió con boleta de excarcelación en la mano](#), 14 de noviembre de 2021.

primera detención habría tenido lugar siendo adolescentes por delitos de drogas, y contra la propiedad y la integridad personal. Además, el 74% pertenecían al Pabellón No. 5, conocido por estar bajo el control de la banda de Los Choneros⁴².

50. Respecto de las personas asesinadas los días 12 y 13 de noviembre, el Estado reportó que: i) 20 de ellas tenían entre 20 y 30 años; ii) 10 tenían entre 31 y 40 años; iii) dos tenían entre 41 y 50 años; y iv) dos tenían entre 51 y 57 años⁴³. Durante la visita, se recibió información según la cual, la mayoría de las personas que estaban en el Pabellón F –objeto del ataque y conocido como “de transitorio”– estaban en prisión preventiva y tenían mejores condiciones socioeconómicas que las víctimas de ataques anteriores.

b. Identificación de cuerpos

51. La Comisión observa que según datos actualizados del Estado, todas las víctimas fatales, es decir 316, han sido identificadas. En este escenario, el Estado ecuatoriano informa que el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses estaría cumpliendo con las acciones necesarias para la entrega de los cuerpos de las víctimas a las familias⁴⁴. A diciembre de 2021, el Estado reportó que no habrían sido entregados los restos de cinco víctimas debido a la falta de presentación de sus familias para su reconocimiento y retiro⁴⁵. Asimismo, el Estado afirmó que la Fiscalía en coordinación con el Servicio de Medicina Legal y Ciencias Forenses han tenido a su cargo la realización de esfuerzos y pericias para proceder con su identificación y entrega a familiares⁴⁶.
52. En este contexto, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (*Reglas Mandela*) estipulan que los restos de las personas privadas de libertad fallecidas deben ser entregados “a los familiares más allegados lo más pronto posible”; a más tardar, al finalizar la investigación⁴⁷.
53. Por otra parte, el Estado informó a la delegación que la actuación del Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ha sido estandarizada e implementada en

⁴² Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, Caracterización de las personas privadas de libertad, Noviembre de 2021. Además, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Secretaría de Derechos Humanos mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

⁴³ Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, Caracterización de las personas privadas de libertad de los hechos 12 de noviembre de 2021, Noviembre de 2021.

⁴⁴ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 13.

⁴⁵ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 11.

⁴⁶ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 11.

⁴⁷ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 11.

consideración de lineamientos nacionales e internacionales tales como los Protocolos de Minnesota y Estambul⁴⁸.

i. Proceso de identificación y desafíos encontrados

54. Sobre el proceso técnico de identificación de cuerpos regulado en la legislación ecuatoriana, el Estado informó que la Fiscalía General del Estado aplica el “Protocolo para levantamiento de cadáver” que establece que ante la presencia de un cuerpo, en primera instancia acude personal de Servicio Urbano, que tiene la obligación de comunicar de manera inmediata al “ECU 911” (Servicio Integrado de Seguridad)⁴⁹. A partir del paso anterior, se confecciona un acta de levantamiento del cuerpo y se da inicio a la cadena de custodia para proceder a su autopsia. La misma se encuentra a cargo de la rama Patología Forense, y tiene por objeto determinar la causa del fallecimiento en caso de muertes violentas o sospechosas de criminalidad. Al mismo tiempo, este procedimiento es acompañado por diversas acciones que consisten en: toma de placas de imagen, y toma de necrodactilias, a fin de ser ingresadas en el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS) para luego ser trasladadas a los Centros de Acopio Temporales y/o Definitivos de Indicios o Evidencia a nivel nacional y ser cotejadas.
55. Asimismo, en el caso de cuerpos que requieran “técnicas no convencionales de identificación humana”, se realizan dos actividades adicionales: i) desarrollo de estudios anátomo-antropológicos de identificación forense; y ii) análisis de filiación a partir de muestras biológicas. Para ello, el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense cuenta con laboratorios de genética forense en las Unidades Operativas de Quito y Guayaquil, desde donde se atienden a las diligencias periciales de autoridades fiscales a nivel nacional⁵⁰. Una vez realizadas las acciones anteriores y determinada la causa de muerte, se emite el certificado de defunción del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Posteriormente, se autoriza a los familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo grado de afinidad y reclamantes legalmente facultados para retirar el cuerpo, y realizar la inscripción de la persona como fallecida⁵¹.

⁴⁸ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 7.

⁴⁹ Esta entidad da aviso: i) cuando sean muertes naturales al personal de Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (DINASED) -que es el ente principal encargado de la categorización del presunto tipo de muerte (por ejemplo, homicidio o suicidio)-; y ii) cuando sean muertes violentas a la DINASED -que cuenta con una división de muertes violentas- en conjunto con la sección de Inspección Ocular Técnica (OIT). En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021 - Anexo 3 “Protocolo para levantamiento de cadáver, Ecuador, 2015”, 10 de diciembre de 2021, p. 7; y Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Criminalística y Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mantenida en la visita de país. Ecuador, 2 de diciembre de 2021.

⁵⁰ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, pp. 8-9.

⁵¹ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Criminalística y Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mantenida en la visita de país. Ecuador, 2 de diciembre de 2021. Ver

56. Durante la visita, la delegación fue informada sobre la labor específica realizada en el marco de los hechos violentos ocurridos en 2021. En particular, se indicó que se adoptaron diversas medidas entre las que destacan: i) activación del protocolo forense para el levantamiento de cuerpos; ii) instalación de un puesto de mando de todas las instituciones vinculadas con huella dactilar, antropología y perfil genético; iii) instalación de una oficina de registro para la inscripción de cuerpos; iv) implementación de un protocolo de atención a familiares que abarcó el reconocimiento y entrega de cuerpos; v) realización de autopsias; e vi) identificación de víctimas⁵². Sumado a ello, el Estado indicó que se habilitaron los servicios de Identificación Antropológica y Entrega e Identificación de Cadáveres por medio de antropología⁵³.
57. En este contexto, el Departamento de Criminalística de la Policía Nacional indicó que, al momento de la reunión sostenida con la delegación el 2 de diciembre, 257 cuerpos habían sido retirados de los centros de detención, en aplicación del Protocolo de Minnesota. Todos ellos fueron sometidos a autopsia, y se determinó que: i) 38 cuerpos corresponden a los enfrentamientos de febrero, ii) seis, a abril, iii) ocho, a julio, iv) 122, a septiembre⁵⁴, v) 65, a noviembre, y vi) 18 a otros meses⁵⁵.
58. Respecto de los tipos de lesiones sufridas por las personas fallecidas, el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses indicó que los cuerpos presentaban: i) heridas provocadas con armas de fuego y armas blancas; ii) amputación de cabezas, extremidades o pies; e iii) incineramiento de cuerpos completos o partes de cuerpos. De manera particular, señaló que si bien en septiembre, el número de cuerpos fue mayor, estos fueron fáciles de identificar porque se encontraban en buenas condiciones. Sin embargo, la identificación de los cuerpos levantados en noviembre implicó una mayor complejidad, dado que se caracterizaban por encontrarse “en muy malas condiciones”, ya que en muchos casos faltaban piezas anatómicas, incluso la mitad de un cuerpo. En cuanto a la forma en que se realizó el levantamiento e identificación, el Servicio Nacional informó a la CIDH que primero se procedió a levantar

además: INEC, [¿Cómo conseguir el formulario estadístico de defunción?](#), 4 de agosto de 2017; y Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ecuador, [Entrega de cadáver - Nacional](#), 2021.

⁵² Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Criminalística y Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mantenida en la visita de país. Ecuador, 2 de diciembre de 2021.

⁵³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 10.

⁵⁴ Este número corresponde a 122 cuerpos completos. Sin embargo, Criminalística informó a la CIDH que además, fueron retirados cuatro cuerpos decapitados, tres cabezas y dos piezas anatómicas independientes sin cuerpo.

⁵⁵ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Criminalística y Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mantenida en la visita de país. Ecuador, 2 de diciembre de 2021.

e identificar los cuerpos completos, y luego se realizó el levantamiento de las piezas anatómicas individuales, mismas que fueron codificadas y posteriormente unidas⁵⁶.

59. Las diversas autoridades entrevistadas señalaron como uno de los mayores desafíos para la identificación de cuerpos el estado de descomposición de los mismos o de sus diferentes partes, ya sea a causa de su desmembramiento o incineración. Ello requiere, según el Estado, de procesos de ciencia forense específicos y avanzados que resultan en que los procesos de identificación tomen más tiempo⁵⁷. A lo anterior se suma la imposibilidad de realizar las autopsias de todos los cuerpos de manera inmediata debido a que el área de Medicina Legal contaría con 16 funcionarios⁵⁸.
60. Sin perjuicio de lo anterior, en sus observaciones al presente informe, el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses indicó que en su ámbito operativo existe una integración de servidores civiles y policiales a la gestión forense, lo cual permite una articulación operativa entre este servicio y la Dirección Nacional de Investigación Técnico Científica Policial (DINITEC). Ello, en cumplimiento del artículo 151 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. De esta forma, las Unidades Operativas pertenecientes al Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que prestan servicios médico legales contarían con los recursos para realizar sus tareas. Sumado a ello, señaló que en supuestos en que se requiera de la intervención de personal adicional, se generan articulaciones a nivel de las Unidades Operativas más cercanas al lugar del tratamiento forense, a fin de brindar una óptima respuesta al proceso técnico en el manejo de personas fallecidas⁵⁹.

B. Causas relevantes de la violencia intracarcelaria

a. Ausencia de control efectivo y autogobierno

61. La Comisión observa que uno de los problemas apremiantes en las cárceles donde han ocurrido los hechos más graves de violencia –y que ha sido ampliamente denunciado–, es la falta de control efectivo de los centros penitenciarios por parte del Estado, y en consecuencia, el control intramuros se ha venido ejerciendo por parte de las propias personas detenidas. Ante los desafíos que enfrentan el sistema penitenciario en general y la gestión carcelaria en estos momentos, los centros penales donde se han

⁵⁶ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Criminalística y Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mantenida en la visita de país. Ecuador, 2 de diciembre de 2021.

⁵⁷ En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4–2–362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, p. 7; y SNAI, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el SNAI mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

⁵⁸ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Criminalística y Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mantenida en la visita de país. Ecuador, 2 de diciembre de 2021.

⁵⁹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4–2–014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 16.

presentado los hechos más violentos, se rigen en la práctica por sistemas de “autogobierno” en los cuales las personas detenidas ejercen el control interno. Esta situación ha resultado en una extrema angustia y vulnerabilidad de las personas privadas de libertad.

62. El Estado indicó a la CIDH que las cárceles, en donde han ocurrido los hechos violentos de esta crisis carcelaria, están siendo dominadas por grupos del crimen organizado – incluso vinculados con bandas internacionales⁶⁰–, y que la problemática estructural del sistema penitenciario se refleja en la “progresiva pérdida de soberanía estatal dentro de los centros de rehabilitación social⁶¹”. En este sentido, según la información recibida de diversos actores, el sistema penitenciario se ha convertido en un negocio lucrativo, en donde quienes controlan los centros –en su mayoría, líderes de bandas criminales– tienen el poder de decisión respecto de una serie de aspectos relativos a la administración cotidiana de las cárceles, en el ámbito de los pabellones. Así, los líderes de estos grupos cobran precios ilegítimos y abusivos a los otros internos por sus celdas y camas, así como para el acceso a internet y teléfonos, y otros servicios. Asimismo, a la CIDH se le indicó que en algunos casos, son las propias personas detenidas quienes quieren incidir en la toma de decisiones sobre el lugar de detención de otras personas internas. Durante la visita, la Comisión preguntó a diferentes actores sobre el acceso a diferentes lugares de las cárceles donde han ocurrido los hechos más violentos. Al respecto, se recopilaron testimonios que dieron cuenta de que en el ingreso de pabellones, las llaves respectivas están en posesión tanto de las autoridades como las personas privadas de libertad⁶².
63. En este contexto, en el centro penitenciario Guayas 4, la Comisión se entrevistó con siete personas privadas de libertad en regímenes de máxima, mediana y mínima seguridad, así como de atención prioritaria, y observó que algunos líderes de bandas criminales son internos privilegiados que ejercen el poder dentro de las cárceles. Llamó la atención de la CIDH que para las entrevistas con las personas privadas de libertad se contara con listas predeterminadas. De igual forma, durante la visita, la Comisión pudo percibir cierto temor frente a la situación de violencia que se vive en los centros por parte de las autoridades del SNAI en el ejercicio de sus funciones.

⁶⁰ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Presidente de la República mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

⁶¹ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 135.

⁶² Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Defensoría del Pueblo mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021. Testimonio de familiar de víctima fatal de Guayas No. 1, recibido por la CIDH en su visita de país a Ecuador, 2 de diciembre de 2021.

64. Por otra parte, la CIDH notó que las torres de control de la cárcel en referencia, así como las del centro Guayas No. 1 –que se encuentra al costado–, no contaban con guardias de seguridad. En la megacárcel Guayas No. 1, la CIDH observó el contingente militar y policial afuera del recinto penitenciario, en el perímetro, y no en los pabellones. Al respecto, el Estado informó a la delegación sobre el despliegue de 500 militares y 500 policías. Lo anterior, según información proporcionada a la CIDH, como parte de las medidas adoptadas en el marco de la declaratoria de estado de excepción y su renovación⁶³.
65. En este contexto, la CIDH reitera que para garantizar efectivamente los derechos de las personas privadas de libertad, es preciso que los Estados ejerzan el control efectivo de los centros penitenciarios⁶⁴. En particular, la Comisión ha indicado que el control efectivo de los centros penitenciarios implica que el Estado, además de custodiar de manera externa, sea capaz de mantener el orden y la seguridad a lo interno de las cárceles⁶⁵. Al no contar con vigilancia y control internos, el Estado ecuatoriano está colocando a la población penitenciaria en una situación inminente y permanente de riesgo, y exponiéndola a altísimos actos de violencia carcelaria sin precedentes, que está resultando en que cientos de personas pierdan la vida aún estando bajo la custodia del propio Estado.

b. Conflictos entre bandas criminales por el control de pabellones y centros penitenciarios

66. Las autoridades estatales refirieron que el fenómeno del narcotráfico afecta a la región, y en particular al país; y que las diferentes bandas delincuenciales se disputan el territorio de las calles así como las cárceles. En un contexto de falta de control estatal a lo interno de las cárceles y de un autogobierno instalado en las áreas de pabellones de los centros de detención donde han ocurrido los hechos más violentos, la delegación fue informada sobre la disputa por el control de pabellones y centros penitenciarios al interior por parte de diferentes bandas delincuenciales, motivadas principalmente por los beneficios generados por la economía ilegal existente. En efecto, los distintos actores entrevistados se refirieron a las serias rivalidades existentes entre grupos delictivos tales como *Los Choneros*, *Los Lobos*, *Triguerones*, *Latin Kings* y *Nueva Generación*.
67. En la visita al Centro Guayas 4, la delegación se entrevistó, entre otros, con personas detenidas bajo los regímenes de máxima, media y mínima seguridad, así como de atención prioritaria. De igual forma, la delegación se reunió con Jose Macías Villamar –

⁶³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 18.

⁶⁴ En este sentido, CIDH, [Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 76.

⁶⁵ En este sentido, CIDH, [Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 77.

alias “Fito”– líder de la banda de *Los Choneros* y de quien se pudo percibir ejerce un control interno importante del centro penitenciario. También, se entrevistó con otros líderes como Junior Roldan Paredes. La delegación observó por la vestimenta, que en efecto los líderes cuentan con un trato diferenciado y preferente por las autoridades en contraposición con otras personas entrevistadas.

68. De las entrevistas realizadas durante la visita se desprende que hasta el asesinato de Jorge Luis Zambrano –máximo líder de la banda *Los Choneros*–, el 28 de diciembre de 2020 en la ciudad de Manta, el control de los centros de privación de libertad era ejercido de manera hegemónica por ese grupo. Según la información recibida, los hechos de violencia ocurridos durante 2021 en los diferentes centros penitenciarios, no son actos aislados, sino que ocurren en este contexto más amplio de lucha por el control y poder, tanto dentro como fuera de los centros penitenciarios.
69. De igual forma, durante la visita se expuso que los actos de violencia perpetrados pueden ser también consecuencia de las medidas que viene adoptado el Estado para controlar el crimen organizado en el país, puesto que una de las prioridades establecidas es la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.
70. La CIDH fue informada por varios actores que tanto las drogas y las armas siguen ingresando a los centros penitenciarios a pesar del control perimetral del Estado. En cuanto a las armas de fuego, el Estado informó sobre la incautación mediante requisas de 150 armas de alto calibre, fusiles, armas cortas, armas hechizas corto punzante y planchas⁶⁶. El Estado refirió que sospechan que serían ingresadas a los centros a través del proveedor de alimentos u otros proveedores privados⁶⁷. En otras requisas realizadas, el Estado indicó no haber incautado armas, pero sí vainillas de fusil de 556 o 9 mm. En el centro penitenciario Guayas 4, se indicó que podrían haber más de 300 armas bajo control de los internos. Un familiar de una persona que estuvo detenida y que falleció en los actos de violencia ocurridos el 12 de noviembre de 2021, informó a la delegación sobre la constante ocurrencia de incidentes en los que presentaban constantemente disparos a lo interno de los recintos carcelarios.

c. Seguridad de los centros

71. La Comisión recibió con preocupación información constante que da cuenta de una insuficiencia de guardias penitenciarios de seguridad dedicados a la vigilancia y control de los centros. Asimismo, fue informada que el personal de guardia no cuenta con el equipo, la formación y preparación requerida, y que debido a la complejidad del marco

⁶⁶ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Presidente de la República mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

⁶⁷ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Presidente de la República mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

legal, los guías no podrían usar armas letales⁶⁸. En particular, llamó la atención de la Comisión que durante su visita al Centro Guayas No. 4, al consultar sobre la existencia de protocolos de actuación en casos de violencia, la autoridad penitenciaria indicó que no habría una política, y en ese sentido, las personas privadas de libertad debían correr hacia las oficinas administrativas en busca de refugio.

72. Por su parte, en sus observaciones al presente informe, el SNAI indicó que el Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNRS) cuenta con el Protocolo para la Seguridad y Vigilancia Penitenciaria en los Centros de privación de libertad –vigente desde 2018– que fue elaborado de manera conjunta con apoyo técnico de la Policía Nacional. A pesar de ello, reconoció que los hechos evidenciaron la necesidad de fortalecer la aplicación de dicha normativa⁶⁹.

⁶⁸ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el SNAI mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

⁶⁹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 20.



5

Factores de la Crisis Penitenciaria

V. FACTORES DE LA CRISIS PENITENCIARIA

73. Más allá de las causas de la violencia intracarcelaria, la Comisión observa que este grave fenómeno se inserta en una crisis penitenciaria de carácter estructural que se viene acuñando desde hace por lo menos dos décadas, es de responsabilidad de las diferentes funciones del Estado y ha trascendido en diferentes gobiernos.

i. Debilitamiento de la institucionalidad

74. Las diferentes entrevistas sostenidas durante la visita coinciden en destacar el debilitamiento del sistema penitenciario como uno de los factores de la crisis, resultado de una serie de medidas de gestión gubernamental animadas por el recorte del gasto público y la precarización de recursos humanos y materiales, de una parte; y de otra, por la expansión del fenómeno de la corrupción a todos los niveles. A continuación, se registran los factores más relevantes del proceso de debilitamiento institucional.

1. Eliminación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y su impacto en el ámbito penitenciario

75. Durante la visita de trabajo, la CIDH recibió información reiterada sobre el debilitamiento del sistema penitenciario. Anteriormente, la atención de las personas privadas de libertad correspondía al Ministerio de Justicia. Con la reforma de 2018, el Ministerio de Justicia se elimina y se crean dos entidades, la Secretaría de Derechos Humanos y el SNAI⁷⁰. Esta última tiene como función la gestión, seguimiento y control de políticas, regulaciones y planes aprobados por su órgano gobernante en materia de 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 las y los adolescentes en contacto con la ley penal⁷¹.

76. La CIDH fue informada de que el SNAI se constituye como un servicio, por lo cual no tiene rectoría ni presencia territorial en comparación con un Ministerio; además de que tampoco cuenta con planificación en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, ni emite la política pública en materia de rehabilitación. Ello, a pesar de que quien ejerce la dirección tiene rango de ministro, e interviene como secretario del Organismo Técnico con voz pero sin voto⁷². Tanto las autoridades como las organizaciones de la sociedad civil coinciden en señalar que con esta división se generó una fisura de la complementariedad del sistema y se crearon debilidades en el SNAI, dificultando una administración adecuada. En este sentido, diversos actores señalaron a la CIDH que la

⁷⁰ Reuniones autoridades del Estado, 4 de diciembre de 2021. Decreto Ejecutivo 560 del 14 de noviembre de 2018.

⁷¹ Decreto Ejecutivo 560 del 14 de noviembre de 2018, artículo 3 y 4.

⁷² Decreto Ejecutivo 560 del 14 de noviembre de 2018, artículo 6. Además, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 21.

reforma había representado un verdadero desmantelamiento del sistema penitenciario, y que desde que ésta se puso en marcha no hay funciones bien definidas, líneas claras de dirección, política penitenciaria, o mecanismos de rendición de cuentas.

77. El Directorio del Organismo Técnico es el órgano gobernante del SNAI encargado de la rectoría y definición de las políticas públicas que rigen el Sistema Nacional de Rehabilitación Social⁷³. Al no tener carácter administrativo⁷⁴, dicha entidad no tiene presupuesto propio; además, en atención a que se reúne de manera periódica y no ejerce directamente la custodia, no cuenta con funcionarios a su cargo⁷⁵. En este Directorio intervienen los siguientes ministerios de Estado: Derechos Humanos, Salud Pública, Trabajo o Relaciones Laborales, Educación, Inclusión Económica y Social, Cultura, Deporte, y también participa la Defensoría del Pueblo⁷⁶. El Directorio Técnico está presidido por alguien con calidad de ministro/a⁷⁷.
78. De acuerdo con el Reglamento del Directorio Técnico, la Secretaría de Seguridad no es parte del Directorio del Organismo Técnico, pero según lo informado, ésta participa bajo invitación sin derecho a voto. Actualmente, el Directorio Técnico está presidido por la Secretaría de Derechos Humanos –misma que tiene rango de Ministerio y constituye el ente rector de la política pública en materia de derechos humanos y de reparaciones⁷⁸.
79. Respecto de esta serie de reformas, el informe elaborado por la Comisión 13 del Poder Legislativo –y aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional el día 17 de noviembre de 2021– calificó la supresión del Ministerio de Justicia como un retroceso en el abordaje de la política penitenciaria desde una perspectiva de derechos humanos⁷⁹. Asimismo, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que “las instituciones responsables no cuentan con las condiciones mínimas para realizar gestión organizada,

⁷³ El artículo 672 del Código Orgánico Integral Penal establece que el Sistema Nacional de Rehabilitación Social es el conjunto de principios, normas, políticas de las instituciones, programas y procesos que se interrelacionan e interactúan de manera integral para dar cumplimiento a la finalidad del sistema y para la ejecución penal.

⁷⁴ Artículo 9, Directorio del Organismo Técnico, Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social.

⁷⁵ Información proporcionada por el Estado a través del documento "Sistema Nacional de Rehabilitación Social del Ecuador", entregado en el marco de la visita al país, p. 2.

⁷⁶ Artículo 9, Directorio del Organismo Técnico, Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social.

⁷⁷ Artículo 9, Directorio del Organismo Técnico, Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social. Artículo 674 del Código Orgánico Integral Penal.

⁷⁸ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Secretaría de Derechos Humanos mantenida en la visita de país. Ecuador, diciembre de 2021.

⁷⁹ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 135.

eficiente y sostenible que brinde soluciones estructurales y que por ende resulta permeable ante la violencia social en los centros de privación de libertad⁸⁰". Por su lado, la Secretaría de Derechos Humanos reconoció la urgencia de que el SNAI tenga rango de ministerio, presupuesto y presencia territorial⁸¹.

80. Un desafío identificado por las autoridades bajo la actual estructura del SNAI es el presupuesto asignado y la distribución del mismo a cada entidad del Estado. Por ejemplo, las autoridades estatales indicaron que con la desarticulación del Ministerio de Justicia, el fondo para la atención de hijos e hijas de personas privadas de libertad quedó en un limbo jurídico a partir de la emisión del Decreto Ejecutivo 560. Esta competencia fue recuperada con el decreto 216 y ahora se encuentra bajo el Ministerio de Inclusión Económica. Además, el Estado informó que la documentación del extinto Ministerio de Justicia se perdió, incluyendo planos de centros de detención, contratos, etcétera.
81. En el marco de la visita, la CIDH recibió información que indica que el Ecuador no cuenta con una política pública particular evaluable con metas e indicadores concretos, y que esté dirigida a resolver la crisis penitenciaria. Al respecto, diversos actores señalaron que los debates de la política criminal y, en general, de la política de seguridad integral, han girado en torno al aumento y profesionalización de las fuerzas policiales, incremento en el catálogo de delitos, endurecimiento de penas, disminución de beneficios penitenciarios, incorporación complementaria de las fuerzas armadas, y a la flexibilización en la tenencia y el porte de armas⁸².
82. En este orden de ideas, la CIDH toma nota de algunos esfuerzos del Estado para elaborar una política pública de seguridad y rehabilitación penitenciaria. Tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo titulado "Plan de Creación de Oportunidades 2021 - 2025", que incluye indicadores específicos sobre las personas privadas de libertad. Del mismo modo, la CIDH conoció el "Plan Estratégico Institucional SNAI 2019-2021", en donde se propone reducir la tasa de personas privadas de libertad de 351,3 a 305,5 por cada 100.000 habitantes al 2021⁸³. Recientemente, el 18 de mayo de 2021, el Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social aprobó la "Política Pública de Rehabilitación Social⁸⁴". En relación con esta política pública, la Defensoría del Pueblo

⁸⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Auto de fase de seguimiento Nro. 4-20EE/21 y acumulado. 3 de marzo de 2021.

⁸¹ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Secretaría de Derechos Humanos mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

⁸² Reunión con autoridades estatales. Visita de trabajo a Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

⁸³ Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Plan Estratégico Institucional 2019 – 2021.

⁸⁴ Defensoría del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, Informe de seguimiento al cumplimiento del Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado, causa No. 4-20-EE y 6-20EE, junio de 2021.

indicó que la misma no contó en su formulación con actores clave y que adolece de una falta de definición clara de las problemáticas estructurales. Por esta razón, fue el único organismo que votó en contra de la aprobación de dicho documento⁸⁵.

83. Igualmente, en sus comentarios al presente informe, el Estado resaltó que desde la expedición del Decreto Ejecutivo 210 de 1 de octubre de 2021 –que designó a la titular de la Secretaría de Derechos Humanos como Presidenta del Directorio del Organismo Técnico del SNAI– se convocó inmediatamente a la Sesión Extraordinaria 003. En la primera reunión, se definió un cronograma de trabajo para la revisión de la Política Pública del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, a fin de que se alinee a estándares internacionales de derechos humanos en la materia y al Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025. Al respecto, el Estado indicó que para la construcción de dicha política, se ha previsto la participación de diversos actores, entre ellos, la academia, sociedad civil, personas privadas de libertad y sus familiares, así como especialistas internacionales⁸⁶.
84. La CIDH considera que la situación penitenciaria del Ecuador amerita una política criminológica integral, que considere las causas estructurales que dieron origen a la crisis, que tenga en cuenta la voz de las personas privadas de libertad, y que adopte un enfoque de derechos humanos. Asimismo, la CIDH destaca que existe una evidente inconsistencia entre los objetivos de los planes antes señalados –dirigidos principalmente a reducir el hacinamiento carcelario–, y los debates recientes de la política criminal en el país, que tienden al incremento y endurecimiento de penas intramurales.

2. Corrupción

85. La CIDH observa que sin una institucionalidad fuerte o frente a una falta de gestión adecuada, se generan espacios para la corrupción. Al respecto, la Comisión ha señalado que la corrupción se caracteriza por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y los derechos humanos⁸⁷. Asimismo, la Comisión ha expresado que un primer impacto que genera la corrupción es la inestabilidad democrática en la medida que ésta

⁸⁵ Defensoría del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, Informe de seguimiento al cumplimiento del Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado, causa No. 4-20-EE y 6-20EE, junio de 2021. Además, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 24.

⁸⁶ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 24.

⁸⁷ CIDH, [Corrupción y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V.II., Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, párr 88.

tiene una dimensión institucional y no solo económica⁸⁸. Igualmente, la corrupción tiene un impacto directo en la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado⁸⁹.

86. La CIDH ha sostenido que la corrupción genera un doble efecto. Por una parte, envía un mensaje equivocado a la sociedad ya que esta ve cómo las autoridades públicas utilizan al Estado para beneficios privados, desviándose del cumplimiento de sus funciones propias y en muchos casos eso va acompañado de una amplia impunidad frente a los casos de corrupción⁹⁰. Al mismo tiempo, la corrupción tiene un serio impacto respecto del Estado de Derecho; en particular afecta: i) el principio de la primacía de la ley; ii) el ideal de la búsqueda del bien común por parte de las autoridades como base de su legitimidad; y iii) la independencia de las autoridades, quienes por diversos mecanismos ilegítimos pasan a estar comprometidas con intereses privados. Así, los actos que desvían las decisiones desde el bien común a beneficios privados dañan la base de la convivencia democrática al generar privilegios en el acceso a la toma de decisiones con base en el poder⁹¹.
87. De igual forma, la CIDH considera que los principales factores que facilitan la corrupción son de naturaleza institucional y cultural. Entre los factores institucionales que fomentan la corrupción, se encuentran: i) debilidad institucional del Estado, que se caracteriza por su incapacidad de cobertura territorial y por instituciones incapaces de cumplir plenamente con sus funciones; ii) monopolio o concentración de poder en áreas con alto impacto económico o social; iii) amplio espacio de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de agentes estatales; iv) falta de control de los actos de la autoridad, lo que deriva de poca transparencia y rendición de cuentas, y; v) alto nivel de impunidad, lo que permite que actos o sistemas de corrupción operen sobre la base de garantías de que el costo de la corrupción es ampliamente superado por los beneficios obtenidos.
88. Los factores culturales que permiten y fomentan que la corrupción se haya instalado en nuestros países guardan relación con una cultura de tolerancia frente a esta práctica,

⁸⁸ CIDH, [Corrupción y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V.II., Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, párr 127.

⁸⁹ CIDH, [Corrupción y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V.II., Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, párrs. 126-128.

⁹⁰ CIDH, [Corrupción y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V.II., Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, párr. 128.

⁹¹ CIDH, [Corrupción y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V.II., Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, párrs 131-133.

y particularmente, con una cultura de la ilegalidad, donde el respeto a las leyes y a las instituciones es desvalorizado socialmente⁹².

89. Durante la visita a Ecuador, la CIDH fue informada sobre distintos actos de corrupción que impedirían el correcto funcionamiento del sistema y que éste protegiera los derechos de las personas privadas de libertad de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. Así, según la información recibida, en las administraciones anteriores las personas detenidas no estaban siendo clasificadas en atención del delito cometido, sino en función de cuánto dinero se paga a quien controla el centro penitenciario. La dimensión del problema se presenta en mayores proporciones en las denominadas megacárceles –mismas que son controladas por los propios internos.
90. En este escenario, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil informaron a la delegación que para que las personas detenidas fueran colocadas en regímenes de mínima seguridad –en lugar de mediana–, las familias tenían que pagar aproximadamente US\$500. Asimismo, las personas detenidas tenían que pagar cuotas, entre otras cuestiones, para tener acceso a diferentes servicios, incluyendo el espacio para dormir, el uso de teléfono e Internet.
91. Durante la visita, la CIDH recibió información según la cual el fenómeno de la corrupción se haría especialmente visible en el Economato, que es el servicio encargado de la provisión y venta de artículos y bienes de consumo para las personas privadas de la libertad, adicional a los que proveen los centros de reclusión⁹³. Este programa es el medio que tienen las personas privadas de libertad para acceder a artículos de aseo e higiene, así como para complementar su alimentación. Según informaron organizaciones de la sociedad civil, en la práctica, el Economato habría creado un mercado con prácticas corruptas. De hecho, se habrían reportado casos en que a los familiares de las personas detenidas les estarían cobrando por ingresar artículos de primera necesidad. Esta situación habría tenido un impacto diferenciado de género, toda vez que son las mujeres quienes por lo general asumen la carga económica y afectiva de tener un familiar privado de la libertad⁹⁴.
92. La falta de cumplimiento por parte del Estado de las condiciones de detención acordes a estándares internacionales –en particular de lo contenido por los *Principios y Buenas Prácticas* y las *Reglas Mandela* en materia de alojamiento, higiene personal, vestimenta, cama, alimentación y salud– ha generado espacios para que en la práctica

⁹² CIDH, [Corrupción y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V.II., Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, párrs 116-117.

⁹³ Artículo 54, Directorio del Organismo Técnico, Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social.

⁹⁴ Kaleidos, Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador, Octubre de 2021.

se generen hechos continuos de corrupción, que en ciertos casos han ocasionado que familiares de las personas detenidas a ser sujetos de cobro por ingresar artículos de primera necesidad. Esta situación de corrupción también es utilizada para el ingreso de otro tipo de sustancias ilícitas y de armas.

93. Las autoridades reconocieron la magnitud de la problemática, e indicaron a la Comisión que la corrupción ha facilitado el ingreso a los centros de privación de libertad de drogas, armas corto punzantes, armas de fuego de corto y largo alcance, armas hechizas, e incluso explosivos. A juicio de la CIDH, esta situación evidencia claramente la indefensión y el grave peligro que enfrentan las personas privadas de libertad al interior de las cárceles ecuatorianas y el impacto que tiene esta práctica en sus derechos humanos.

3. Falta de registro adecuado de las personas privadas de libertad

94. El Estado informó que no hay un censo de población penitenciaria y que las personas privadas de libertad no están debidamente registradas. Asimismo, indicó que próximamente se realizará un censo, y que durante el mes de diciembre de 2021 se iniciaría un pilotaje de la muestra⁹⁵. Este tema fue planteado como prioritario por los diversos actores con los que la delegación se reunió durante la visita. En particular, durante la reunión con organizaciones de la sociedad civil, se indicó que las personas privadas de libertad no están debidamente registradas, y que en algunos casos sus cédulas de identidad o sus huellas no coinciden, lo que impediría tener certeza sobre la cifra precisa sobre la población penitenciaria en el país⁹⁶. Asimismo, tanto la UNODC como la OACNUDH, resaltaron la falta de enfoques diferenciados en la recolección de los datos de las personas privadas de libertad⁹⁷.
95. Por su parte, la CIDH observa que desde el 2014, Ecuador cuenta con un Sistema de Gestión Penitenciaria (SGP) diseñado para recopilar los datos de las personas privadas de la libertad, y que tiene el objeto de garantizar su rehabilitación y sus derechos⁹⁸. En dicho Sistema se incorporarían los datos relacionados con el centro de detención, traslados, actividades, rutinas, visitas médicas y familiares. Según informaron organizaciones de la sociedad civil, existen varios problemas relacionados con la recopilación de datos debido a que la información en algunos centros de privación de la libertad se tiene duplicada, incompleta o desactualizada. Estos problemas de recopilación de datos serían aún mayores en los centros de privación de la libertad con mayor capacidad de alojamiento, donde además no hay agentes penitenciarios

⁹⁵ Reunión con autoridades estatales. Visita de trabajo a Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

⁹⁶ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Secretaría de Derechos Humanos mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

⁹⁷ UNODC, Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Diagnóstico y hoja de ruta para responder a la crisis penitenciaria en el Ecuador, 2021.

⁹⁸ Kaleidos, [Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021](#), Octubre de 2021, pp. 25.

suficientes⁹⁹.

96. Otros de los problemas identificados para el correcto funcionamiento del SGP son: resistencia de funcionarios a usar el sistema, desconocimiento sobre su funcionamiento. y falta de competencias para su manejo. Conforme lo informado por organizaciones de la sociedad civil, en la práctica se utilizan con frecuencia diferentes hojas de cálculo para sistematizar la información, lo que evitaría que ésta se centralice y que hayan muchos registros por una misma persona¹⁰⁰.

4. Disminución presupuestaria, falta de personal de custodia y ausencia de política penitenciaria

97. Organizaciones de la sociedad civil informaron que el presupuesto asignado al sistema penitenciario en general ha ido disminuyendo desde el año 2017. Lo anterior, a pesar de que la población privada de libertad ha aumentado en los últimos años. En este orden de ideas, el presupuesto para el sistema penitenciario era de 153 millones de dólares en 2017, de 131 millones de dólares en 2018, de 90 millones de dólares en 2019, de 88 millones de dólares en 2020, y de 54 millones de dólares en 2021. Estos indicadores reflejan una marcada disminución del presupuesto destinado al sistema penitenciario y la rehabilitación social, lo cual es especialmente preocupante considerando que en 2017 había 35.978 personas privadas de libertad, mientras que en 2021 este número llegó a 36.599¹⁰¹.

98. Sobre el personal penitenciario, la Comisión recibió con preocupación información que indica una insuficiencia de agentes dedicados a la vigilancia y control de los centros, que se ve profundizada en Guayaquil. En particular, el SNAI señaló que el estándar es un agente penitenciario por 20 personas detenidas, y se contarían con aproximadamente 1.650 agentes en total. Sin embargo, debido a que el personal se divide en distintas guardias, por turno se destinan 600 agentes para los 36 centros de detención que albergan a 36.599 personas¹⁰². Estas cifras indican que hay un agente para 62 reclusos.

99. Según lo informado, la proporción sería aún menor en los centros de privación de libertad con gran capacidad de alojamiento, denominados megacárceles. Por ejemplo, en el caso del recinto carcelario de Guayaquil –conformado por cinco centros con un total de 14.877 personas detenidas– se cuentan con 150 agentes (denominados

⁹⁹ Kaleidos, [Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021](#), Octubre de 2021, p. 21.

¹⁰⁰ Kaleidos, [Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021](#), Octubre de 2021, p. 22.

¹⁰¹ Kaleidos, [Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021](#), Octubre de 2021, p. 59.

¹⁰² En este sentido, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el SNAI mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021; y Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/2021, 29 de octubre de 2021, p. 4.

“guías”) divididos en tres turnos¹⁰³. Estas cifras indican que hay un agente por turno para 99 personas detenidas. Por su parte, la OACNUDH ha identificado un déficit de 2.500 agentes penitenciarios¹⁰⁴. Adicionalmente, el Ministerio de Defensa indicó que el personal no puede utilizar armas debido a la complejidad del marco legal con lo cual por falta de medios los guías penitenciarios no tienen forma de defenderse¹⁰⁵.

100. A su vez, el informe aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional señaló que los agentes penitenciarios no cuentan con un modelo de gestión del talento humano que brinde garantías para el desarrollo de su labor. Esta circunstancia se ve reflejada en la ausencia de un plan de carrera, ascensos, apoyo psicológico y procesos de reclutamiento idóneos. De igual forma, se refleja en la falta de compensación por laborar horas extras; en la insuficiencia de agentes penitenciarios; y en la ausencia de regulación para el porte de implementos disuasivos, y armas letales y no letales¹⁰⁶. Asimismo, este informe señaló que los agentes penitenciarios no tienen incentivos y compensaciones en el caso de traslados, y que los mismos son percibidos como castigos. A esto se suma que carecen de seguros de vida¹⁰⁷.
101. Según informó la Defensoría del Pueblo, como consecuencia de la crisis económica en el contexto de la pandemia y de restricciones fiscales, no se habrían renovado contratos en distintos centros de privación de la libertad. Ello derivó en la reducción de personal técnico para asistir a la población penitenciaria en diversos servicios, tales como asesoría legal, tramitación de cambios de régimen y beneficios penitenciarios, y trabajo

¹⁰³ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Presidente de la República mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

¹⁰⁴ UNODC - OACDH, Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al Gobierno del Ecuador, Septiembre de 2021, p. 4.

¹⁰⁵ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Ministerio de Defensa mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021. La Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Integral Penal en su reforma de 2019 establece que existe cumplimiento del deber legal cuando una o un servidor de la Policía Nacional y de seguridad penitenciaria, al amparo de su misión constitucional, en protección de un derecho propio o ajeno, cause lesión, daño o muerte a otra persona, siempre y cuando se reúnan todos los siguientes requisitos: 1. Que se realice en actos de servicio o como consecuencia del mismo; 2. Que para el cumplimiento de su misión constitucional, dentro de su procedimiento profesional, observe el uso progresivo, proporcional y racional de la fuerza; y, 3. Que exista amenaza o riesgo inminente a la vida de terceros o a la suya propia o para proteger un bien jurídico.

¹⁰⁶ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 227.

¹⁰⁷ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 134.

social¹⁰⁸. Al mismo tiempo, esta situación habría resultado en la imposibilidad de formar e incorporar a nuevos agentes de servicio penitenciario¹⁰⁹. De igual forma, en sus comentarios al presente informe, la Defensoría del Pueblo adicionó que gran parte del personal no cuenta con nombramientos definitivos, sino con contratos ocasionales¹¹⁰.

102. Sobre este particular, los *Principios y Buenas Prácticas* establecen que el personal de los lugares de privación de libertad debe estar integrado por empleados y funcionarios idóneos, el cual debe ser calificado y suficiente para garantizar la seguridad, vigilancia, custodia de los centros, así como para atender las necesidades médicas, psicológicas, educativas, laborales y de otra índole. Además, el personal debe recibir instrucción inicial y capacitación periódica especializada “con énfasis en el carácter social de la función”¹¹¹. En adición, las *Reglas Mandela* estipulan que las prestaciones laborales y condiciones de servicio del personal penitenciario deben ser favorables y tener en cuenta el difícil trabajo que hacen¹¹². Respecto a la capacitación, señalan que las personas que integran el personal penitenciario deben recibir una capacitación adaptada a sus funciones generales y específicas antes de entrar en funciones. Asimismo, a fin de mantener y mejorar sus conocimientos y capacidad profesional, dichas Reglas establecen que la administración penitenciaria debe dar cursos de formación, los cuales deben brindarse de manera continua y en el empleo¹¹³.
103. Por su lado, la Asamblea Nacional informó que paulatinamente han habido reducciones a numerosas entidades del Estado, como el Consejo de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Deporte, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura y Patrimonio, y Defensoría Pública del Ecuador¹¹⁴. De manera particular, la Defensoría Pública habría sufrido reducciones

¹⁰⁸ Defensoría del Pueblo de Ecuador-Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, Informe sobre muertes violentas en los centros parte del sistema nacional de rehabilitación social, Agosto de 2021, pp. 7-8.

¹⁰⁹ Defensoría del Pueblo de Ecuador-Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, Informe sobre muertes violentas en los centros parte del sistema nacional de rehabilitación social, Agosto de 2021, pp. 7-8.

¹¹⁰ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 30.

¹¹¹ CIDH, [Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas](#), Principio XX.

¹¹² ONU, [Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos \(Reglas Mandela\)](#), E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015, Regla 74.

¹¹³ ONU, [Reglas Mandela](#), 21 de mayo de 2015, Regla 75.

¹¹⁴ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de

tanto presupuestarias como de recursos humanos¹¹⁵. En criterio del Poder Legislativo, la falta de asignación de recursos humanos y económicos a ciertas entidades ha profundizado las problemáticas preexistentes dentro de los centros de privación de la libertad. Por ejemplo, según fue informado, las personas privadas de libertad en pabellones de máxima o mediana seguridad no tendrían acceso a actividades, y sólo el 30% de la población carcelaria tendría acceso a éstas, conduciendo a excesivo tiempo de ocio¹¹⁶.

5. Situación del Mecanismo de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes

104. El Estado informó que cuenta con el Mecanismo de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes. Este mecanismo se fue creado tras la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, el 8 de noviembre de 2011, mediante la Resolución Defensorial No. 111-DPE-2011¹¹⁷. La Defensoría del Pueblo de Ecuador asume el rol de este mecanismo, mismo que es ejercido a través de unidades internas compuestas por una Dirección Nacional y las Delegaciones Provinciales¹¹⁸.
105. Entre las funciones del Mecanismo de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes se encuentran: dirigir, planificar y ejecutar acciones que permitan prevenir la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, en los lugares de privación de libertad, públicos o privados. Lo anterior, a través de estrategias que involucren visitas periódicas, recomendaciones a autoridades competentes, propuestas u observaciones a la normativa o políticas públicas en la materia, así como acciones judiciales¹¹⁹.
106. Según la Asamblea Nacional, la Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención contra la Tortura de la Defensoría del Pueblo ha contado con un monto que sería insuficiente para su adecuada implementación. Anteriormente, este sería de aproximadamente

seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 100.

¹¹⁵ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 30.

¹¹⁶ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 133.

¹¹⁷ Defensoría del Pueblo Ecuador, Gestión del Mecanismo de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes.

¹¹⁸ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 32.

¹¹⁹ Defensoría del Pueblo Ecuador, Gestión del Mecanismo de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes.

10.000 USD, suma destinada a los aspectos logísticos de visitas a los centros de privación de libertad a nivel nacional. No obstante, dicho monto habría caído a 6.882 USD en 2021¹²⁰. Igualmente, según información disponible, ni el actual gobierno ni los anteriores han tenido voluntad para fortalecer el Mecanismo de Prevención contra la Tortura¹²¹. Por su lado, la Defensoría del Pueblo informó que desde su creación dentro de su estructura orgánica en 2013, el mecanismo ha contado con entre cuatro y siete integrantes a nivel nacional. Sin embargo, dada la deficiencia presupuestal y los recortes anuales, el número de integrantes se redujo a cinco en 2021¹²². Considerando la gravedad de la situación penitenciaria y la alta vulnerabilidad de las personas privadas de la libertad en el Ecuador, a juicio de la CIDH el presupuesto resulta manifiestamente insuficiente.

ii. Encarcelamiento y política de drogas

107. Durante los últimos 20 años, en Ecuador se observa un notable crecimiento de las tasas de población carcelaria como consecuencia de una serie de medidas adoptadas por diferentes gobiernos. Así, en el año 2000 la población carcelaria estaba compuesta por 8.029 personas privadas de la libertad, mientras que en octubre de 2021, se registraron un total de 37.679¹²³. Estas cifras equivalen a un incremento del 469.29% en 20 años.
108. Con base en la información recibida, la Comisión advierte que el aumento de la población carcelaria deriva principalmente de la adopción de políticas que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad, a través de privilegiar la aplicación de prisión preventiva y de la obstaculización de imposición de beneficios de excarcelación. Al respecto, la Oficina Regional de América de la OACNUDH identifica como causas del incremento de la población penitenciaria la adopción de políticas punitivas que derivan en el aumento de penas y en la creación de nuevos tipos penales¹²⁴.

¹²⁰ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 100.

¹²¹ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 135.

¹²² Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Defensoría del Pueblo mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021. Además, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 32.

¹²³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 3.

¹²⁴ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con OACDH – Oficina Regional de América del Sur, 16 de noviembre de 2021.

109. Efectivamente, la CIDH observa que las políticas en materia de drogas en Ecuador son muestra de las medidas que privilegian el encarcelamiento, y que contribuirían a la sobrepoblación en las cárceles ecuatorianas¹²⁵. En particular, la Comisión nota que recientes reformas legislativas aumentan las penas respecto de estos delitos, e imposibilitan la aplicación de beneficios penitenciarios a personas condenadas con base en el tipo de tráfico ilícito. Lo anterior ha resultado en que, según información oficial, los delitos relacionados con drogas constituyan actualmente la principal causa de encarcelamiento en Ecuador, con un 28.19% de la población penitenciaria¹²⁶. De igual forma, la CIDH recibió información que indica que se presentan detenciones masivas respecto de personas que habrían cometido delitos relacionados con drogas, y que la mayor cantidad de personas encarceladas serían por estos delitos¹²⁷.
110. Al respecto, en octubre de 2015 fue sancionada la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de Drogas que introdujo modificaciones al Código Orgánico Integral Penal ¹²⁸. Estas modificaciones aumentaron las escalas penales establecidas en el anterior Código en dos supuestos: i) para el tráfico ilícito en mínima escala de “dos a seis meses” a “uno a tres años”, y ii) para el tráfico ilícito en mediana escala de “uno a tres años” a “tres a cinco años”. Asimismo, con la entrada en vigencia de las reformas al COIP en junio de 2020, el tipo de tráfico constituye un delito impedido de acceso al régimen abierto y semiabierto¹²⁹. De igual forma, la CIDH fue informada sobre la aplicación *de facto* de la prisión preventiva automática respecto de los delitos relacionados con drogas¹³⁰.
111. En este contexto, la Comisión reitera que no hay pruebas empíricas que demuestren que las políticas basadas en mayores restricciones del derecho a la libertad personal

¹²⁵ En este sentido, ver: CIDH, Información proporcionada a la CIDH por la Defensoría del Pueblo de Ecuador durante reunión, 4 de noviembre de 2021; Ministerio de Gobierno, [Tabla de sanción al tráfico de drogas ha permitido endurecer las penas, 2021](#); INREDH, [Ecuador registra más de 38 mil presos en el 2021, 15 mil están sin una sentencia y sus familiares pagan más de 200 dólares mensuales para cubrir sus necesidades mínimas](#), 14 de octubre de 2021; y El Comercio, [En 10 años el número de presos se triplicó; existen tres razones](#), 25 de mayo de 2019.

¹²⁶ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 4.

¹²⁷ Información proporcionada a la CIDH por la organización Parametría durante reunión con Sociedad Civil mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021. Información proporcionada a la CIDH por la Universidad Católica del Ecuador durante reunión con Sociedad Civil mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

¹²⁸ Ecuador, [Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de Drogas](#), 26 de octubre de 2015.

¹²⁹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021 – Cuestionario sobre mujeres privadas de libertad en las Américas, 12 de abril de 2021, p. 4.

¹³⁰ CIDH, Información proporcionada a la CIDH por la Defensoría del Pueblo de Ecuador durante reunión, 4 de noviembre de 2021.

tengan un efecto real en la reducción del delito y la violencia o que resuelvan, en un sentido más amplio, los problemas de la inseguridad ciudadana¹³¹. Por el contrario, el nivel de violencia carcelaria ha aumentado en niveles sin precedentes.

iii. Hacinamiento

112. Considerando la población penitenciaria reportada por el Estado (36.599 personas) y la capacidad de alojamiento (30.169)¹³², la CIDH observa que el nivel de sobrepoblación penitenciaria en términos numéricos equivale al 21.31%. Si bien este porcentaje no constituye una cifra tan alta en comparación con otros países de la región, la CIDH fue informada que los niveles de hacinamiento serían más elevados derivado de que la capacidad nominal declarada por el Estado se basaría únicamente en el número de camas, y no correspondería con la capacidad real de alojamiento¹³³. Así, por ejemplo, la OACNUDH ha observado que una cárcel de mujeres que tendría disponibles cerca de 70 plazas, en verdad solo podría alojar a 21 personas aproximadamente¹³⁴. Igualmente, la Defensoría del Pueblo de Ecuador señala que en algunos centros de rehabilitación social provinciales y regionales se registran tasas de sobrepoblación que triplicarían su capacidad real de alojamiento, pese a que los datos reportados por el Estado indicarían una sobrepoblación menor¹³⁵.
113. De igual forma, la Comisión nota que cuatro centros de detención reportan elevadas tasas de hacinamiento que superan el 95%. En particular, la Comisión expresa su preocupación por la situación que enfrentan las personas privadas de libertad en los centros CPPL Masculino Los Ríos No. 1, CPL Guayas No. 5, CPL El Oro No. 1, y CPL Santo Domingo No. 1, cuyas tasas de hacinamiento son de 141%, 124.60%, 106.98% y 95.30%, respectivamente¹³⁶.

¹³¹ CIDH. [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 86; CIDH, [Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, párr. 100.

¹³² Información proporcionada por el SNAI durante la visita de trabajo. SNAI, Información estadística a nivel nacional - Información con corte 24 de noviembre de 2021. Archivo de la CIDH.

¹³³ En este sentido, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con OACDH – Oficina Regional de América del Sur, 16 de noviembre de 2021.

¹³⁴ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con OACDH – Oficina Regional de América del Sur, 16 de noviembre de 2021.

¹³⁵ En este sentido, Defensoría del Pueblo de Ecuador, Propuesta visita CIDH, 2 de noviembre de 2021, p. 3; y CIDH, Información proporcionada a la CIDH por la Defensoría del Pueblo de Ecuador durante reunión, 4 de noviembre de 2021.

¹³⁶ La Comisión obtuvo estos datos a partir del cálculo de la capacidad de alojamiento reportada por el Estado en 29 de octubre, y la cantidad de personas registradas por el SNAI en 29 de noviembre. En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, pp. 2-3; e Información proporcionada por el SNAI durante la visita de trabajo. SNAI, Numérico ASP y PPL de los centros de privación de libertad, 29 de noviembre de 2021. Archivo de la CIDH.

114. En atención a lo desarrollado, la CIDH recuerda que de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, el hacinamiento de personas privadas de libertad puede llegar a constituir en sí mismo una forma de trato cruel, inhumano o degradante, violatoria del derecho a la integridad personal y de otros derechos humanos. En consecuencia, cuando el colapso de un sistema penitenciario o de un centro penitenciario determinado conlleva a la imposibilidad material de ofrecer condiciones dignas a las personas privadas de libertad, no le es dable al Estado seguir ingresando personas a esos espacios, porque al hacerlos los somete deliberadamente en una situación que vulnera sus derechos fundamentales¹³⁷.

iv. Creación de megacárceles

115. La CIDH fue informada que a fin de enfrentar la situación de hacinamiento, una de las medidas adoptadas a partir de 2014, fue la de construir complejos penitenciarios grandes, conocidos como megacárceles, ubicados en lugares alejados de los centros urbanos. En este contexto, de manera reiterada se informó a la Comisión que debido a la falta de presupuesto y la logística inadecuada en estas cárceles, la pérdida de control de los centros penitenciarios más grandes del país –en los que coincidentemente han ocurrido los mayores actos de violencia– está intrínsecamente relacionado con la construcción de megacomplejos carcelarios¹³⁸.

116. Al respecto, la Comisión ha señalado que esta medida no constituye una solución idónea ni representa una solución sostenible en el tiempo. Lo anterior, debido a que el crecimiento de la población penal es una consecuencia directa de la adopción de una política criminal estatal que prioriza el encarcelamiento¹³⁹. Adicionalmente, la Comisión ha indicado que los megacomplejos penitenciarios ocasionan diversas problemáticas, tales como la generación de condiciones contrarias al principio de individualización de la ejecución de la pena, el incremento de la vulnerabilidad de las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, y la dificultad de que los agentes de custodia ejerzan efectivamente el control interno de las instalaciones¹⁴⁰. Esta situación se observa claramente en la crisis penitenciaria que actualmente atraviesa Ecuador.

117. La Comisión ha sostenido adicionalmente que con el establecimiento de este tipo de cárceles y las medidas adoptadas para su funcionamiento, el Estado privilegia el modelo

¹³⁷ CIDH, [Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 290.

¹³⁸ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con OACDH – Oficina Regional de América del Sur, 16 de noviembre de 2021.

¹³⁹ En este sentido, CIDH, [Situación de Derechos Humanos en Honduras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, 27 de agosto de 2019, párrs. 343-344.

¹⁴⁰ CIDH, [Situación de Derechos Humanos en Honduras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, 27 de agosto de 2019, párrs. 343-344.

de seguridad sobre su deber de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de libertad y de sus familias¹⁴¹.

v. Uso excesivo de la prisión preventiva

1. Aplicación y normativa vigente ecuatoriana

118. Uno de los principales desafíos que enfrenta el Estado ecuatoriano en materia de privación de libertad es el relativo al uso excesivo de la prisión preventiva. Durante su visita, la CIDH observó el consenso entre todas las autoridades –incluyendo el Presidente de la República– y otros actores en el sentido de que se presenta el abuso de esta medida cautelar. Así, el Estado reporta que al 29 de octubre de 2021, más del 39% del total de la población carcelaria se encuentra bajo este régimen¹⁴². Las cifras anteriores reflejan que la prisión preventiva se aplica de manera contraria a la excepcionalidad que exige su naturaleza.
119. El uso excesivo de la prisión preventiva se contrapone al mandato constitucional establecido en el artículo 77 numeral 1 de la Constitución ecuatoriana que dispone que “la privación de la libertad no será la regla general¹⁴³”. Ello, en concordancia con el numeral 11 del mismo artículo que impone a las autoridades judiciales en materia penal la obligación de aplicar el principio de gradualidad de las medidas cautelares alternativas contempladas en el artículo 522 del COIP¹⁴⁴. Al respecto, dicho precepto dispone que se podrá imponer una o varias de siguientes medidas cautelares para asegurar la presencia de la persona procesada y se aplicará de forma prioritaria a la privación de libertad¹⁴⁵. En particular, la normativa ecuatoriana prevé la aplicación de las siguientes medidas alternativas: i) prohibición de ausentarse del país; ii) obligación de presentarse periódicamente ante la autoridad respectiva, y iii) dispositivo de vigilancia electrónico¹⁴⁶.
120. Según el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (RSNRS) hay una diferenciación entre la orden de autoridad competente que se requiere para el ingreso de una persona a un centro de privación provisional de libertad (CPPL), con la requerida para el internamiento en un centro de rehabilitación social. En el primer caso se establece la necesidad de una orden judicial de encarcelamiento, mientras que para el

¹⁴¹ CIDH, [Situación de Derechos Humanos en Honduras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, 27 de agosto de 2019, párrs. 343-344.

¹⁴² Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 4.

¹⁴³ Artículo 77 de la Constitución de la República de Ecuador (2008).

¹⁴⁴ Artículo 77 de la Constitución de la República de Ecuador (2008).

¹⁴⁵ Ecuador, [Código Orgánico Penal Integral](#), adoptado el 10 de febrero de 2014.

¹⁴⁶ Ecuador, [Código Orgánico Penal Integral](#), adoptado el 10 de febrero de 2014.

segundo se requiere verificar que, además, exista una sentencia ejecutoriada¹⁴⁷. Ahora bien, la delegación fue informada que en la actualidad ningún CPPL funciona como tal, de manera formal o en la práctica, puesto que en todos se encuentran personas privadas de libertad en prisión preventiva o con sentencia ejecutoriada indistintamente¹⁴⁸.

121. Por su parte, en sus comentarios al presente informe, el SNAI aclaró que siempre que una persona ingresa a un centro de detención se verifica la orden de autoridad competente, cuyo documento es una boleta de encarcelamiento. Esta boleta se emite tanto en casos de prisión preventiva como de sentencia condenatoria. El único supuesto excluido es la privación de libertad por 24 horas en casos de flagrancia, hasta que la autoridad judicial decida la situación procesal de la persona detenida¹⁴⁹.
122. Asimismo, según la Defensoría del Pueblo, una vez dictada la prisión preventiva, la jueza o el juez de garantías penales la puede dejar sin efecto, ya sea por revocatoria o sustitución por una medida cautelar no privativa de libertad. En el primer caso, la revocatoria procede, cuando ya no existen los indicios que la motivaron, existe sobreseimiento o ratificación del estado de inocencia del procesado, por caducidad de la medida o por declaratoria de nulidad. En cuanto a la sustitución, como se analizará más adelante, la Defensoría puntualiza que la normativa en primera instancia no establece causas específicas para dictarla, pero sí la prohíbe en los casos de infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años y en supuestos de reincidencia¹⁵⁰.
123. Adicionalmente la normativa ecuatoriana permite supuestos en que se pueda sustituir la prisión preventiva por otras medidas cautelares, como en los casos de mujeres embarazadas o hasta noventa días posteriores al parto, personas mayores, personas que tienen enfermedades terminales, personas con discapacidad severa, o personas cuya condición no les permita valerse por sí mismas. Por otra parte, la medida de prisión preventiva se suspende cuando la persona procesada rinde caución¹⁵¹.
124. Por su parte, la Fiscalía General del Ecuador informó a la Comisión que el 24 de noviembre de 2021 dictó un documento denominado “Lineamientos de política criminal sobre el uso de la prisión preventiva como una medida de carácter

¹⁴⁷ Artículo 29 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social de 2016.

¹⁴⁸ Ver también, Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Temático sobre la prisión preventiva desde la prevención de la tortura y otros malos tratos en el Ecuador, 2018, p. 26.

¹⁴⁹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 37.

¹⁵⁰ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Temático sobre la prisión preventiva desde la prevención de la tortura y otros malos tratos en el Ecuador, 2018, en referencia a COIP, 2014, arts. 534-542.

¹⁵¹ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Temático sobre la prisión preventiva desde la prevención de la tortura y otros malos tratos en el Ecuador, 2018, (COIP, 2014, arts. 534-542).

excepcional”. Dicho documento recuerda a las y los fiscales su deber de cumplir con la constitución y leyes al momento de solicitar la aplicación de la prisión preventiva¹⁵².

2. Desafíos que ocasionan la inadecuada utilización de la prisión preventiva

125. De acuerdo con la información recibida durante la visita, en la práctica la aplicación de la prisión preventiva se ha convertido en la regla y no en la excepción. La CIDH tuvo acceso a información que indica que entre los principales desafíos que enfrenta el Estado para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva, y en consecuencia, los altos niveles de hacinamiento carcelario, se encuentran los siguientes: i) mayores niveles de encarcelamiento con la idea de solucionar problemas relacionados con la seguridad ciudadana; ii) obstáculos en la labor de operadores de justicia para aplicar medidas alternativas, tales como falta de respaldo para solicitarlas e imponerlas; y iii) retos en la utilización de medidas alternativas vinculados con su implementación en la práctica.
126. En primer lugar, como fue señalado anteriormente, la adopción de políticas que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad ciudadana en materia de prisión preventiva se refleja en la existencia de legislación que busca privilegiar la utilización de este régimen mediante la imposibilidad de aplicación de medidas alternativas a la misma en determinados supuestos. Al respecto, la legislación ecuatoriana prioriza el uso de la prisión preventiva al excluir la aplicación de medidas alternativas por razones que no se encuentran vinculadas con los fundamentos legítimos de la prisión preventiva –peligro de fuga y riesgo de obstaculización de la investigación.
127. En este sentido, la Comisión advierte con preocupación que a pesar de que el Código Orgánico Integral Penal establece que la prisión preventiva es una medida para asegurar la presencia de la persona acusada en la audiencia de juicio o el cumplimiento de la pena¹⁵³ y dispone la existencia de recursos o supuestos para controvertir su aplicación¹⁵⁴, dicha normativa excluye la sustitución de esta medida respecto de los

¹⁵² Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Fiscalía General de Ecuador, 17 de diciembre de 2021.

¹⁵³ Ecuador, [Código Orgánico Integral Penal](#), actualizado en 17 de febrero de 2021, artículo 534.

¹⁵⁴ Dentro de los otros recursos o supuestos se encuentran: i) apelación (art. 653, inc. 5), ii) revocatoria (art. 535); iii) suspensión (art. 538); y iv) casos especiales (art. 537). En particular, la apelación habilita a que se vuelvan a debatir la configuración de todos los requisitos establecidos en el artículo 534 del COIP. Asimismo, procede la revocación de esta medida cuando: i) se han desvanecido los indicios o elementos de convicción que la motivaron”; ii) la persona procesada ha sido sobreseída o ratificado su estado de inocencia; iii) se produce la caducidad; o iv) por declaratoria de nulidad que afecte dicha medida. Además, puede suspenderse su aplicación cuando la persona procesada rinde caución.

Por otra parte, se denominan “casos especiales” a los supuestos en que la prisión preventiva puede ser sustituida por arresto domiciliario y uso del dispositivo de vigilancia electrónica. Esto ocurre cuando: i) la procesada es una mujer embarazada y se encuentre hasta en los noventa días posteriores al parto, pudiendo extenderse hasta un máximo de noventa días más cuando su hija o hijo nazca con enfermedades que requieren cuidados especiales de la madre; ii) la persona procesada es mayor de sesenta y cinco años de edad; iii) la persona procesada presente una enfermedad incurable en etapa terminal, una discapacidad severa o una enfermedad catastrófica, de alta complejidad, rara o huérfana que no le permita valerse por sí misma; y iv)

delitos sancionados con pena privativa de libertad superior a cinco años, y cuando se trata de un caso de reincidencia¹⁵⁵. Estos supuestos no se vinculan con los fundamentos legítimos de la utilización de esta medida.

128. Con base en lo expresado, la Comisión considera que los supuestos que imposibilitan la sustitución de la prisión preventiva por medidas alternativas –consistentes en el monto de la pena o la condición de reincidente de la persona acusada– no se encuentran vinculados con los fundamentos legítimos de la prisión preventiva, y en consiguiente, no deberían impedir la utilización de medidas menos gravosas que permitan asegurar los fines del proceso. Sumado a ello, conforme fue informada la CIDH por la Defensoría del Pueblo, la prisión preventiva se aplicaría *de facto* respecto de todos los delitos relacionados con drogas.
129. Respecto de la prisión preventiva, la CIDH reitera que esta medida debe partir de la consideración al derecho a la presunción de inocencia, tener en cuenta su naturaleza excepcional, y aplicarse de conformidad con los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En este sentido, la privación de libertad de una persona imputada no puede residir en fines preventivos atribuibles a la pena, es decir, no puede constituir una pena anticipada, como así tampoco una manera de prevenir que se cometan otros crímenes. Por el contrario, la detención preventiva debe tener un carácter procesal y, en consecuencia, sólo puede fundamentarse en sus fines legítimos: asegurar que la persona acusada no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia. Asimismo, la prisión preventiva debe justificarse en el caso concreto¹⁵⁶.
130. En particular, respecto de las causales de procedencia de la prisión preventiva que se contemplan en la normativa ecuatoriana, la CIDH observa que son diversas a las tradicionales o cautelares, y responden a criterios punitivos o a manifestaciones del derecho penal de autor. Por ejemplo, según la información revisada, el COIP establece que si por cualquier medio, la persona procesada evade, retarda, evita o impide su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad, esto es, por causas no imputables a la administración de justicia, la orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá de pleno derecho el plazo de la prisión preventiva¹⁵⁷. Conforme ha señalado la Defensoría del Pueblo, al no precisarse en la

cuando el procesado sea miembro activo de la Policía Nacional y de seguridad penitenciaria y el hecho investigado tenga relación con una circunstancia suscitada en el cumplimiento de su deber legal. En este sentido, Ecuador, [Código Orgánico Integral Penal](#), actualizado en 17 de febrero de 2021, artículos 653, 535, 537 y 538.

¹⁵⁵ Ecuador, [Código Orgánico Integral Penal](#), actualizado en 17 de febrero de 2021, artículo 536.

¹⁵⁶ En este sentido, CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párrs. 1, 87 y 230.

¹⁵⁷ Ecuador, [Código Orgánico Integral Penal](#), actualizado en 17 de febrero de 2021, artículo 541.

norma los medios intencionales con los cuales la persona procesada intentaría provocar la caducidad, se otorga amplia discreción a las autoridades judiciales¹⁵⁸.

131. La CIDH ha establecido que cualquier consideración relativa a la regulación, necesidad o aplicación de la prisión preventiva debe partir de la consideración al derecho a la presunción de inocencia, y tener en cuenta la naturaleza excepcional de esta medida y sus fines legítimos. Así, toda norma que excluye la posibilidad de aplicar otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva en razón de la pena fijada para el delito imputado, ignora el principio de necesidad consistente en la justificación de la prisión preventiva en el caso concreto, a través de una ponderación de los elementos que concurren a éste. En cuanto al criterio de reincidencia, la Comisión ha señalado que éste sólo puede considerarse como un elemento más en el análisis de procedencia de la medida en el caso concreto, pero en ningún caso debe utilizarse como criterio rector de aplicación de la prisión preventiva¹⁵⁹.
132. Asimismo, la Comisión ha señalado que cuando la vigencia de la norma permite que la base de la detención previa radique únicamente en la imposibilidad de excarcelación durante el proceso —y no se determine de acuerdo con la evaluación de indicios de riesgo de fuga u obstaculización del proceso— la diferencia de trato en la consecuente restricción de la libertad personal, resulta arbitraria, y por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación y del derecho a la libertad personal¹⁶⁰.
133. Conforme se señaló anteriormente, respecto de la política criminal en materia de drogas del Estado ecuatoriano, la CIDH observa con preocupación que se aplicaría la prisión preventiva *de facto* respecto de todos los delitos relacionados con drogas. Sobre este particular, la CIDH fue informada que la medida cautelar sería utilizada, sin posibilidad de aplicación de medidas alternativas, respecto de todos los delitos de drogas —incluso delitos menores, como el de microtráfico. La CIDH observa que esta falta de distinción respecto del tratamiento de los delitos vinculados con drogas ignora los principios en que se basa la aplicación de la prisión preventiva, en especial, el de proporcionalidad¹⁶¹.
134. Por otra parte, de conformidad con la información disponible, los operadores de justicia se encontrarían poco respaldados por las instituciones de justicia para solicitar e imponer medidas sustitutivas, lo que resultaría en desafíos para que puedan ejercer

¹⁵⁸ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Temático sobre la prisión preventiva desde la prevención de la tortura y otros malos tratos en el Ecuador, 2018, pag. 35.

¹⁵⁹ CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 88.

¹⁶⁰ CIDH, Informe No. 53/16, Caso 12.056. Fondo. Gabriel Oscar Jenkins. Argentina. 6 de diciembre de 2016, párrs. 147-149. En este sentido, ver CIDH, [Situación de derechos humanos en Guatemala](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208, 31 de diciembre de 2017.

¹⁶¹ En este sentido, ver: CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 90.

sus funciones con independencia, autonomía e imparcialidad. En este sentido, la CIDH fue enterada sobre la aplicación de procesos disciplinarios contra fiscales y autoridades judiciales, por la respectiva solicitud o aplicación de la medida en referencia; lo que resultaría a su vez, en el temor de las autoridades al ataque de sus decisiones. De manera particular, la sociedad civil informó a la CIDH sobre lo que consideraron como “persecución” a autoridades judiciales que no aplican la medida cautelar en referencia por parte del Consejo de la Judicatura. Frente a esta situación, en agosto de 2020 la Corte Constitucional declaró que la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable que aplicaría en estos casos, deberá ser declarada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato, antes del sumario administrativo que corresponda ante el Consejo de la Judicatura; además de que deberá también encontrarse debidamente motivada¹⁶².

135. Por su parte, el Consejo de la Judicatura señaló que desde 2019 se habrían abierto 5.277 sumarios disciplinarios por diversos tipos de faltas, y en estricto apego de la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial. De ellos, indicó que solo el 0.037% correspondería a sanciones por aplicación indebida y negligente de medidas sustitutivas. Durante el mismo periodo, el Consejo de la Judicatura indicó que en el mismo periodo, han habido cuatro sanciones por faltas disciplinarias respecto de la atención en garantías penitenciarias, cifra que equivale al 0.076% del total de las sanciones aplicadas. Sumado a lo anterior, destacó que para proceder con procesos disciplinarios respecto de “dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”, el Consejo de la Judicatura actúa solo cuando existe declaratoria jurisdiccional previa¹⁶³.
136. Por último, respecto de los retos para la aplicación de medidas alternativas, la Comisión recibió información que indica que no se cuentan con suficientes mecanismos de vigilancia electrónica, y que estos se aplicarían únicamente en la capital¹⁶⁴. Además, se indicó a la CIDH sobre la falta de suficiente personal de policía que se requiere para el dictado de arresto domiciliario¹⁶⁵.

vi. Obstáculos legales y administrativos para la concesión de beneficios penitenciarios

137. Durante la visita, la CIDH pudo constatar un consenso respecto de una serie de desafíos existentes para la aplicación de beneficios penitenciarios dirigidos a obtener la excarcelación. Entre estos destacan: i) demoras en asignación de audiencias para beneficios de sustitución de penas; ii) dificultades para dar boletas de excarcelación a

¹⁶² Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia Nro. 3-19-CN/20: Independencia judicial y responsabilidad por error inexcusable, manifiesta negligencia y dolo, 25 de agosto de 2020.

¹⁶³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 47.

¹⁶⁴ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Corte Suprema de Justicia mantenida en la visita de país. Ecuador, 3 de diciembre de 2021.

¹⁶⁵ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Corte Suprema de Justicia mantenida en la visita de país. Ecuador, 3 de diciembre de 2021.

las personas privadas de libertad que han sido trasladadas, en virtud de la Resolución No. 166 de 2019; iii) centralización de solicitudes de beneficios penitenciarios en la oficina matriz; iv) falta de herramientas tecnológicas para identificar en tiempo real cuando una persona de libertad puede acceder a un beneficio penitenciario; v) requerimiento de copias de procesos judiciales para la obtención de beneficios penitenciarios, y vi) excesiva discrecionalidad en el reglamento SNRS¹⁶⁶. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Ecuador informó que entre los obstáculos para el acceso a estos beneficios, destacan la falta de personal penitenciario suficiente; la restricción en el acceso a beneficios por tipo de delito por el cual se habría condenado a las personas detenidas, y el insuficiente número de defensores públicos¹⁶⁷.

138. Existe consenso entre las personas entrevistadas respecto de las demoras para obtener beneficios penitenciarios. Al respecto, los respectivos procesos pueden demorar entre seis meses y dos años, y se inician desde la construcción del propio expediente. Además, se indicó que para el avance de dichos casos, los familiares deben impulsar los mismos¹⁶⁸. De igual forma, respecto de las demoras en la asignación de audiencias para beneficios en sustitución de penas, la Defensoría Pública informó a la delegación sobre retrasos por parte de autoridades judiciales para la determinación de las mismas con el fin de verificar el cumplimiento de requisitos para beneficios penitenciarios¹⁶⁹.
139. En cuanto a las dificultades para dar boletas de excarcelación a las personas privadas de libertad que han sido trasladadas, la CIDH fue informada sobre los desafíos para que los jueces y juezas de garantías penitenciarias o autoridad encargada otorguen la libertad a la persona privada de libertad en el lugar donde está cumpliendo la pena, cuando la misma ha sido trasladada de centro penitenciario¹⁷⁰. Al respecto, en sus observaciones al presente informe, el Consejo de la Judicatura indicó que los principales desafíos vinculados con la emisión de boletas de excarcelación cuando las personas son trasladadas, se solventarían con la Resolución No. 176-2021 del Pleno de este organismo. En particular, dicha normativa resuelve: “precisar las competencias de las y los jueces especializados en Garantías Penitenciarias, así como de las y los jueces de Garantías Penales para la emisión y envío de las boletas de excarcelación de las

¹⁶⁶ Información aportada por la Defensoría Pública durante la visita de trabajo, 3 de diciembre de 2021. Defensoría Pública del Estado, Nudos críticos y propuestas de solución a la crisis penitenciaria, Oficio Nro. DP-DPG-2021-0410-O, 29 de julio de 2021.

¹⁶⁷ CIDH, Información proporcionada a la CIDH por la Defensoría del Pueblo de Ecuador durante reunión, 4 de noviembre de 2021.

¹⁶⁸ Información proporcionada a la CIDH por la Fundación Dignidad durante reunión con Sociedad Civil mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

¹⁶⁹ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Defensoría Pública mantenida en la visita de país. Ecuador, 3 de diciembre de 2021.

¹⁷⁰ El Consejo de la Judicatura confiere la facultad de otorgar la libertad al Juez de Garantías Penitenciarias o quien hace sus veces mediante Resolución 166 de 2019.

personas privadas de libertad¹⁷¹”.

140. Por otra parte, la centralización de solicitudes de beneficios penitenciarios en Quito para el análisis y revisión del expediente previo al envío a la autoridad judicial competente para su otorgamiento, fue un tema planteado constantemente durante la visita como un nudo crítico¹⁷². Asimismo, la realización de audiencias para cada causa fue planteada como innecesaria para muchos casos; por ejemplo, cuando un expediente contiene toda la información requerida. Sumado a ello, se planteó la falta de herramientas tecnológicas para que todas las instituciones involucradas puedan acceder a la información en tiempo real que garantice la transparencia y que genere alertas cuando una persona privada de libertad pueda acceder a un beneficio penitenciario o esté por cumplir la condena¹⁷³. En adición, se identificaron desafíos en el orden de revisión de las solicitudes, los cuales apuntarían a que éstas no serían analizadas de forma cronológica sino en función de quienes aporten recursos.
141. Según lo informado por el Consejo de la Judicatura, existen suficientes jueces de garantías para revisar los casos, mismos que suman 274 en total. En particular, indicó que mediante la adopción de las resoluciones No. 136-2019, 137-2019, 138-2019 y 139-2019 del 3 de septiembre de 2019, se crearon cuatro Unidades Especializadas en materia de Garantías Penitenciarias en las provincias de Guayaquil -con 12 jueces-, Latacunga -con tres jueces-, Cuenca -con tres jueces- y Portoviejo -con un juez-, respectivamente; contabilizando un total de 19 jueces especializados en esta temática. Asimismo, dicha entidad informó que con el propósito de ampliar la cobertura nacional, mediante Resolución No. 166-2019 del 24 de octubre de 2019, se amplió la competencia de 133 jueces penales de todo el país incorporando la materia de garantías penitenciarias¹⁷⁴.
142. Sumado a ello, a través de la Resolución No. 168-2021, el Consejo de la Judicatura declaró la necesidad extraordinaria y emergente del servicio judicial de garantías penitenciarias y aprobó otras medidas para el fortalecimiento en esta materia. Para ello amplió temporalmente, la competencia de 95 juezas y jueces de las Unidades Judiciales de Garantías Penales, de Tránsito y Especializadas en Violencia contra la Mujer o miembros del Núcleo Familiar, para que conozcan y resuelvan las causas que se encuentren en trámite en materia de garantías penitenciarias en los cantones de

¹⁷¹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 49.

¹⁷² En este sentido, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el SNAI mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021; Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Consejo de la Judicatura, 16 de diciembre de 2021; y Defensoría Pública del Estado, Nudos críticos y propuestas de solución a la crisis penitenciaria, Oficio Nro. DP-DPG-2021-0410-O, 29 de julio de 2021.

¹⁷³ Defensoría Pública del Estado, Nudos críticos y propuestas de solución a la crisis penitenciaria, Oficio Nro. DP-DPG-2021-0410-O, 29 de julio de 2021.

¹⁷⁴ En este sentido, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Consejo de la Judicatura mantenida en la visita de país. Ecuador, 3 de diciembre de 2021; e Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Consejo de la Judicatura, 16 de diciembre de 2021.

Guayaquil, Portoviejo, Cuenca y Latacunga. Ello, mientras dure esta declaratoria de necesidad extraordinaria y emergente y hasta tanto se designen otros jueces permanentes y temporales de garantías penitenciarias¹⁷⁵.

143. Como resultado del establecimiento de unidades especializadas y la ampliación del número de juezas y jueces con competencia en garantías penitenciarias, el Consejo de la Judicatura documentó que desde el año 2019 hasta el 30 de noviembre de 2021, aumentó la cantidad de causas resueltas en un 35.9%, pasando de 9.666 en 2019 a 15.081 en 2021¹⁷⁶. No obstante, las diversas autoridades con las que la CIDH se entrevistó así como las organizaciones de la sociedad civil manifestaron que el número de jueces de garantías sigue siendo insuficiente para atender las necesidades de la población penitenciaria. Adicionalmente indicaron que el hecho de que las autoridades que conocen de distintas materias, hoy conozcan asuntos de carácter penal no resuelve necesariamente la situación y se genera un alejamiento a la especialidad temática.
144. Asimismo, la Comisión recibió información que indica que se han establecido promedios para evaluar la productividad de las autoridades judiciales. En particular, la Resolución No. 040-2021 del Pleno del Consejo de la Judicatura dispone como promedio de resolución, la cantidad de 76 causas mensuales por autoridad judicial especializada. De esta forma, indica el Consejo de la Judicatura que se habría logrado un marcado incremento de las resoluciones durante el último trimestre de 2021¹⁷⁷.
145. Por otra parte, el Estado informó que un desafío para la aplicación de beneficios penitenciarios está relacionado con la falta de regulación de tiempos procesales para su tramitación¹⁷⁸. En efecto, la legislación aplicable no regula los plazos procesales que tienen las partes involucradas en el marco del trámite de los procesos para la solicitud de beneficios. Esta situación, además de permitir que los procesos se extiendan¹⁷⁹, impide que el Consejo de la Judicatura pueda evaluar el actuar de jueces y juezas y eventualmente sancionarlos, por extensas demoras en los trámites. Al respecto, el Consejo de la Judicatura expresó a la Comisión que desde el 29 de enero de 2019 hasta el 30 de noviembre de 2021, se iniciaron 41 expedientes disciplinarios contra jueces de garantías penitenciarias o jueces penales con estas atribuciones, por retardo

¹⁷⁵ En este sentido, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Consejo de la Judicatura mantenida en la visita de país. Ecuador, 3 de diciembre de 2021; e Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Consejo de la Judicatura, 16 de diciembre de 2021.

¹⁷⁶ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Consejo de la Judicatura, 16 de diciembre de 2021.

¹⁷⁷ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 52.

¹⁷⁸ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4 - 2- 362 / 2021, 10 de diciembre de 2021.

¹⁷⁹ Por ejemplo, el Consejo de la Judicatura señaló que los plazos para resolver toman en promedio 13.5 días, pero hay casos que resuelven en un día y otros en 30 días.

injustificado. De estos, 24 se corresponden a investigaciones y 17 a sumarios¹⁸⁰.

146. Por su lado, la CIDH toma nota de que la referida Resolución No. 168-2021 adoptada por el Consejo, dispuso a la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones Tic`s, para que en el sistema informático –que permite actualmente la emisión de boletas de excarcelación telemáticas– se implemente un módulo de alertas tempranas para que las autoridades judiciales puedan aplicar sin demoras beneficios penitenciarios y cumplimiento de penas¹⁸¹.
147. En adición, según lo informado por el Consejo de la Judicatura, para mejorar la respuesta judicial en la materia, se está trabajando en mejoras al Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE). Entre ellas, destacan: i) incorporación de dos tipos de boletas adicionales en el catálogo (boleta de libertad por beneficio penitenciario y boleta de revocatoria de libertad por beneficio penitenciario); ii) notificación electrónica de las boletas de excarcelación y de libertad por beneficio penitenciario tanto a correos electrónicos como al casillero judicial electrónico; iii) realización del cómputo de la pena de manera automatizada; iv) implementación de alertas de cumplimiento integral de la pena; v) emisión de mensaje recordatorio y notificación de causas de garantías penitenciarias pendientes de resolución a operadores judiciales; y, vi) visualización de un contador y reporte de días de despacho en procesos judiciales de garantías penitenciarias¹⁸². Según la información recibida, estos avances en materia de tecnología se contraponen con los desafíos persistentes en el SNAI tanto en capacidades técnicas como en recursos humanos.
148. Con relación al reglamento SNRS, existe consenso entre las autoridades entrevistadas sobre cierta discrecionalidad y subjetividad en el momento de su aplicación, lo que exige uniformidad de criterios. Sumado a ello, se requieren una serie de requisitos para acceder al sistema de mérito para la rebaja de la pena, lo cual en la práctica lo haría poco eficiente¹⁸³. Por ejemplo, para otorgar la prelibertad, se debe estar en un centro de mínima seguridad o su equivalencia y haber cumplido al menos el 40% de la pena, así como tener un informe favorable del equipo técnico¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Consejo de la Judicatura, 16 de diciembre de 2021.

¹⁸¹ En este sentido, Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Consejo de la Judicatura mantenida en la visita de país. Ecuador, 3 de diciembre de 2021; e Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Consejo de la Judicatura, 16 de diciembre de 2021.

¹⁸² Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-371/ 2021 - Informe del Consejo de la Judicatura en torno a la crisis carcelaria del año 2021, 20 de diciembre de 2021, p. 11.

¹⁸³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4 - 2- 362 / 2021, 10 de diciembre de 2021.

¹⁸⁴ Según el Estado, para rebajas por pena por el sistema de mérito, aplica para las personas que cometieron el delito, fueron procesadas y sentenciadas en vigencia del Código Penal, y perdieron la libertad a partir del 22 de julio de 2008 hasta el 10 de agosto de 2014. No pueden acceder a este beneficio las personas que cometieron los delitos de: plagio, asesinato, delitos sexuales, trata de personas, crímenes de genocidio, de

149. En cuanto a rebajas de pena por el sistema de mérito, informa el Estado que se requiere: i) certificado de conducta; ii) certificado de Permanencia, habiendo cumplido al menos el 50% de la pena; iii) copia de la sentencia con razón de ejecutoria; iv) informe jurídico; v) certificado de evaluación del plan individualizado de cumplimiento de la pena; vi) informe psicológico; e vii) informe del equipo técnico¹⁸⁵. Asimismo, para acceder a la libertad controlada –que aplica para las personas que cometieron el delito, fueron procesadas y sentenciadas en vigencia del Código Penal anterior y perdieron la libertad antes del 10 de agosto de 2014–, se requieren los siguientes requisitos: i) certificado de conducta; ii) certificado que acredite el medio de subsistencia, tales como vivienda y trabajo; iii) haber cancelado las indemnizaciones civiles en caso de haber sido condenado a las mismas; y iv) obtener informe favorable del equipo técnico y del fiscal respectivo¹⁸⁶.
150. Para que una persona detenida sea beneficiaria del cambio de régimen semiabierto – que aplica para todas personas que cometieron los delitos y fueron sentenciadas a partir del 10 de agosto de 2014– se requiere: i) haber cumplido en 60% de la pena, con certificado de permanencia; ii) un informe de valoración y calificación de plan individualizado de cumplimiento de la pena, de mínimo cinco puntos; iii) certificado de no haber sido sancionado por el cometimiento de faltas graves o gravísimas; iv) certificado de encontrarse en nivel de mínima seguridad; v) documento que justifique el domicilio fijo; vi) informe Jurídico, e vii) informe psicológico¹⁸⁷. A fin de acceder al cambio de régimen abierto –dirigido a todas personas que cometieron los delitos y fueron sentenciadas a partir del 10 de agosto de 2014– el Estado señaló que se requiere: i) cumplir al menos el 80% de la pena; ii) informe de haber cumplido el régimen semiabierto iii) presentar documentos que demuestren actividad productiva; iv) informe de constatación del lugar de domicilio; e v) informe jurídico que señale que no tiene causas pendientes¹⁸⁸.

lesa humanidad, agresión y lo determinados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4 - 2- 362 / 2021, 10 de diciembre de 2021.

¹⁸⁵ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4 - 2- 362 / 2021, 10 de diciembre de 2021.

¹⁸⁶ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4 - 2- 362 / 2021, 10 de diciembre de 2021.

¹⁸⁷ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4 - 2- 362 / 2021, 10 de diciembre de 2021.

¹⁸⁸ A partir del 22 de junio de 2020 no podrán acceder al régimen semiabierto las personas que han cometido los delitos establecidos en el art. 698. "Art. 698.- Régimen semiabierto.- (...) No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por 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.

151. Otro factor importante relevado por la Defensoría Pública es que actualmente tiene un déficit de 200 defensores públicos a nivel nacional y, si bien cuentan con 30 partidas para ser asignadas, requieren del Ministerio de Economía para poder cubrirlas¹⁸⁹.
152. Por otra parte, según la Defensoría del Pueblo, la falta de personal suficiente en los ejes de tratamiento de esta población –en materia laboral, de educación, cultura, y deporte– ocasionaría que únicamente el 50% de las personas condenadas tengan acceso a este tipo de actividades. Ello imposibilitaría el cumplimiento de los planes individuales de cumplimiento de la pena¹⁹⁰. Al mismo tiempo, la situación de escaso personal provocaría demoras en la expedición de los certificados que acreditan la participación en dichas actividades, mismos que resultan esenciales para acceder a estos beneficios. Por otra parte, tampoco habría suficiente personal jurídico para asistir a las personas detenidas y tramitar el proceso de estas solicitudes¹⁹¹.
153. Sumado a todos estos desafíos, la CIDH destaca que la legislación ecuatoriana restringe la aplicación de beneficios penitenciarios a personas condenadas con base en el tipo de delito. En particular, el 21 de junio de 2020 entraron en vigencia las 127 reformas del Código Integral Penal, mediante las cuales se aprobó un catálogo de delitos impedidos de acceder tanto al régimen abierto como semiabierto¹⁹². Entre éstos, destacan los delitos de tráfico ilícito de sustancias, delincuencia organizada, y delitos contra la vida y trata de personas¹⁹³.
154. Por su parte, el Estado informó a la CIDH que desde agosto a octubre de 2021, “se han emitido informes para que se apliquen beneficios penitenciarios a 536 personas privadas de la libertad¹⁹⁴”. Para lograr la aplicación de estos beneficios, el Estado informó que se ha reestructurado la conformación del equipo de analistas y se han designado monitores en todos los centros --con énfasis en aquellos con mayor población penitenciaria-- para dar respuesta a todas las solicitudes respectivas¹⁹⁵. Al respecto, la Comisión advierte que con una población penitenciaria condenada de 22.954 personas, estos esfuerzos serían insuficientes para reducir los niveles de hacinamiento pues solamente beneficiarían a un 2.3% de las personas privadas de

¹⁸⁹ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Defensoría Pública mantenida en la visita de país. Ecuador, 3 de diciembre de 2021.

¹⁹⁰ CIDH, Información proporcionada a la CIDH por la Defensoría del Pueblo de Ecuador durante reunión, 4 de noviembre de 2021.

¹⁹¹ CIDH, Información proporcionada a la CIDH por la Defensoría del Pueblo de Ecuador durante reunión, 4 de noviembre de 2021.

¹⁹² Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021 – Cuestionario sobre mujeres privadas de libertad en las Américas, 12 de abril de 2021, p. 4.

¹⁹³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 4.

¹⁹⁴ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 7.

¹⁹⁵ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 7.

libertad.

vii. Indultos

155. Durante la visita, en las entrevistas con la Secretaría de Derechos Humanos y en reunión con el Presidente de Ecuador, se identificó como uno de los obstáculos para la aplicación de indultos en el país la falta de un censo penitenciario. Ello, con el fin de conocer la integralidad de la población penitenciaria y por tanto el número de personas que podrían calificar para este beneficio.

viii. Condiciones de detención

156. A través de sus diversos mecanismos, la CIDH ha identificado que las condiciones de detención de los centros de privación de la libertad en Ecuador se caracterizan – además de sobrepoblación y violencia intracarcelaria– por i) falta de separación por categorías; ii) deficiente infraestructura; iii) atención médica negligente, y consecuentes desafíos en la implementación de medidas en el contexto del COVID-19; iv) alimentación inadecuada; v); obstáculos en el acceso al agua; vi) insuficiente personal penitenciario; vii) falta de perspectiva de género en el tratamiento penitenciario, y; viii) obstáculos para la efectiva reinserción social de la población penitenciaria¹⁹⁶.

157. En criterio de la CIDH, las deplorables condiciones de detención y las situaciones de extrema violencia a las que están expuestas las personas privadas de la libertad constituyen en sí mismas un trato cruel, inhumano y degradante.

158. Respecto a la falta de separación por categorías, el informe aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional reportó que no se aplica una asignación técnica por edad o peligrosidad en los Centros de Privación de Libertad Social Varonas No. 1, Social Cotopaxi 1, Rehabilitación No. 4 - Quito, Turi, y Libertad Chimborazo No. 2. Adicionalmente, en algunos de estos centros se encontró que había criterios irregulares en la asignación a pabellones, como la presunta pertenencia a bandas criminales¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Respecto de las condiciones de detención, ver: CIDH, Informe Anual, [Capítulo IV.A “Desarrollo de los derechos humanos en la región”](#), 2019, párr. 249; CIDH, Información proporcionada a la CIDH por la Defensoría del Pueblo de Ecuador durante reunión, 7 de octubre de 2021; Defensoría del Pueblo de Ecuador, Oficio Nro. DPE-DDP-2021-S/N-O, 2 de octubre de 2021, p. 2; Defensoría del Pueblo de Ecuador-Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, Informe sobre muertes violentas en los centros parte del sistema nacional de rehabilitación social, Agosto de 2021; y Kaleidos, [Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021](#), Octubre de 2021.

¹⁹⁷ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, pp. 68 - 81.

159. Asimismo, conforme datos de la OACNUDH, en general las personas privadas de libertad no serían separadas de acuerdo con su situación procesal (condenadas o sujetas a prisión preventiva), ni tampoco conforme su grado de peligrosidad. Sobre este punto, el Estado indicó que este problema no es reciente y que en el gobierno anterior la clasificación de acuerdo con la peligrosidad de las personas era casi nula¹⁹⁸. Del mismo modo, durante la visita, organizaciones de la sociedad civil señalaron que en algunos centros de privación de la libertad, la asignación de las personas a los pabellones estaría cargo de "jefes de mafia" y se realizaría en función de la capacidad económica de las personas detenidas¹⁹⁹.
160. La CIDH reitera que, de conformidad con los *Principios y Buenas Prácticas*, las personas privadas de libertad pertenecientes a diversas categorías deberán ser alojadas en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, según su sexo, edad, la razón de su privación de libertad, la necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o del personal, las necesidades especiales de atención, u otras circunstancias relacionadas con cuestiones de seguridad interna²⁰⁰. En adición, las *Reglas Mandela* estipulan que las personas detenidas deben ser separadas por categorías de acuerdo a sus antecedentes penales²⁰¹, y a fin de facilitar su tratamiento de reinserción social. Además, indican que su clasificación debe servir para separar a las personas privadas de libertad que pueden afectar negativamente a otras personas detenidas²⁰².
161. En relación con la infraestructura penitenciaria, la Defensoría del Pueblo informó que algunos centros de detención presentan inadecuadas condiciones sanitarias y de ventilación, además de insuficiente espacio en las celdas y pabellones²⁰³. A lo anterior se suma un inadecuado mantenimiento de las instalaciones, incluyendo las redes eléctricas y sanitarias, así como de los espacios para la recepción de visitas²⁰⁴. Además, indicó que la atención se ha centrado en las denominadas "megacárceles", dejando de

¹⁹⁸ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Ministerio de Defensa mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

¹⁹⁹ Información proporcionada a la CIDH por profesor de la Universidad de Guayaquil durante reunión con Sociedad Civil mantenida en la visita de país. Ecuador, 2 de diciembre de 2021.

²⁰⁰ CIDH, [Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas](#), Principio XIX.

²⁰¹ ONU, [Reglas Mandela](#), Regla 11.

²⁰² ONU, [Reglas Mandela](#), Regla 93.

²⁰³ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Oficio Nro. DPE-DDP-2021-S/N-O, 2 de octubre de 2021, p. 2.

²⁰⁴ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Anual 2019 - Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, Noviembre de 2020, p. 99.

lado la situación de las cárceles antiguas, muchas de las cuales no están diseñadas para alojar personas por periodos prolongados²⁰⁵.

162. Por otra parte, tras realizar visitas a varios centros de privación de la libertad, la Comisión 13 de la Asamblea Nacional identificó, entre otras cosas, que no hay una inadecuada gestión de desechos, lo que ha obligado a las personas privadas de libertad a orinar en botellas²⁰⁶. Además, en algunos centros de privación de la libertad como Chimborazo No. 2 habría fugas, humedad, y paredes no seguras, lo que facilitaría que desde el exterior se lancen botellas de alcohol o droga²⁰⁷.
163. Igualmente, la CIDH toma nota de un informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del año 2018, que señala que el 42% de las personas privadas de libertad duerme en el piso, y el 20% no cuenta con agua potable suficiente²⁰⁸. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil informaron que hay centros de privación de la libertad que no cuentan con agua de forma permanente, como en Cotopaxi No. 1, donde sólo reciben el recurso hídrico por dos horas al día, el cual recogen en los baldes donde hacen las necesidades fisiológicas²⁰⁹. Además, el hacinamiento y la sobrepoblación aumentarían la exposición a la propagación de enfermedades infectocontagiosas como el SIDA o la tuberculosis²¹⁰. Con relación a la falta de perspectiva de género, la CIDH ha sido informada que los centros carcelarios no tendrían servicios de salud adecuados ni especializados con enfoque de género²¹¹.
164. Con respecto al derecho a la salud, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura documentó que muchos centros no cuentan con servicios de atención médica, otros

²⁰⁵ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con la Defensoría del Pueblo mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

²⁰⁶ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 69.

²⁰⁷ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 80.

²⁰⁸ Kaleidos, Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador, Octubre de 2021, p. 11.

²⁰⁹ Información proporcionada a la CIDH por la organización Alianza por los Derechos en Ecuador durante reunión con Sociedad Civil mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

²¹⁰ Kaleidos, Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador, Octubre de 2021, p. 11.

²¹¹ CIDH, Informe Anual, [Capítulo IV.A “Desarrollo de los derechos humanos en la región”](#), 2019, párr. 249.

cuentan con personal médico insuficiente, o carecen de instalaciones adecuadas. Adicionalmente la delegación fue informada que las personas prestadoras de salud en muchos casos se niegan a entrar a los centros penitenciarios para brindar servicios de salud, en particular en los centros donde ocurrieron los hechos de violencia más graves por temor a su vida e integridad personal, dificultando el acceso a estos servicios. Por su parte, autoridades penitenciarias informaron a la CIDH que existe un déficit importante de personas trabajadoras de la salud, y que en algunos centros de privación de la libertad hay uno o dos especialistas por cada 5.000 reclusos²¹². Adicionalmente, el Mecanismo observó que muchas personas con enfermedades no reciben tratamientos de forma continua, pues para acceder a los mismos requieren de turnos que son designados por otros internos en los pabellones. Esta situación generaría conflictos e inclusive extorsión²¹³.

165. En su informe, la Asamblea Nacional señaló que al interior de los centros de privación de la libertad se reportan casos de tuberculosis, asma y cuadros de deshidratación. Adicionalmente, la atención en salud en varios centros sería deficiente por una serie de factores, tales como la falta de laboratorios clínicos, analgésicos, inhaladores, atención odontológica, y por el hecho de que muchas afecciones serían tratadas únicamente con paracetamol e ibuprofeno. Además, aunque existe un sistema para ingresar información en la historia clínica de las personas privadas de libertad, en ocasiones se presentarían fallas en la red, lo que impide que la información se actualice correctamente²¹⁴
166. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil informaron que en los pabellones de mujeres hay dificultades para acceder a productos para el cuidado de la higiene menstrual²¹⁵. Del mismo modo, indicaron que los hechos de violencia ocurridos en 2021 tuvieron un impacto en la salud de la población penitenciaria en general, y que durante los mismos, algunas personas trabajadoras de la salud habrían sufrido amenazas por parte de personas detenidas²¹⁶. Asimismo, como consecuencia de los hechos de violencia, el acceso a los servicios de salud se interrumpió varias veces en el 2021. Se

²¹² Información proporcionada a la CIDH por la organización Alianza por los Derechos en Ecuador durante reunión con Sociedad Civil mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

²¹³ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Anual 2019 - Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, Noviembre de 2020.

²¹⁴ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, p. 72.

²¹⁵ Información proporcionada a la CIDH por la organización Alianza por los Derechos en Ecuador durante reunión con Sociedad Civil mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

²¹⁶ Kaleidos, [Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021](#), Octubre de 2021, pp. 65-67.

suspendió tras la masacre ocurrida el 23 de febrero del 2021, tras el amotinamiento en el Turi el 28 de abril, y nuevamente el 21 de julio del mismo año en Guayas y Cotopaxi.

167. De otra parte, la CIDH observa que el Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social establece que cuando una persona ingresa al sistema penitenciario debe contar con una revisión médica inicial. Sin embargo, el Ministerio de Salud Pública informó que hay personas privadas de libertad que nunca han recibido atención médica ni están registradas en las bases de datos sobre salud²¹⁷.
168. En el contexto del COVID-19, la Defensoría del Pueblo reporta que se habrían presentado desafíos agravados en el acceso a este derecho²¹⁸. Por su parte, el Estado reporta que al 22 de septiembre de 2021, el 93% de la población penitenciaria a nivel nacional se encuentra vacunada, mientras que el 7% restante se habría negado²¹⁹.
169. En cuanto al derecho a la alimentación, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura informó que la mayoría de personas privadas de la libertad está insatisfecha por la poca cantidad, frecuencia, calidad y falta de variedad de alimentos y dietas. En algunos centros de privación de la libertad no se cuenta con servicio constante de agua, obligando a las personas privadas de libertad a comprarla, lo que representa un gasto para sus familias²²⁰. Asimismo, la encuesta realizada por Kaleidos a familiares de personas privadas de libertad arrojó que el 76% considera que las porciones son escasas, el 64% considera que no se distribuye bien la comida y que algunas personas no reciben alimentación suficiente, el 57% dijo en la comida se encuentran elementos poco saludables como azufre, y el 43% de familiares mencionó que la comida llega en mal estado, incluso en estado de descomposición²²¹.
170. En cuanto a la reinserción social, el Estado brindó información relativa a la implementación de actividades en áreas de educación, trabajo, cultura, vinculación familiar y deporte²²². Al respecto, reportó que: i) un total de 16.279 personas privadas de libertad han participado en actividades educativas --educación escolarizada y no escolarizada; ii) 12.627 han realizado actividades vinculadas con el eje laboral, tales como capacitaciones o talleres; iii) 1.460 personas han participado en capacitaciones relacionadas con vinculación social y familiar en diversas materias tales como género y

²¹⁷ Kaleidos, [Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021](#), Octubre de 2021, pp. 65-67.

²¹⁸ Defensoría del Pueblo de Ecuador-Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención de la Tortura, *Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes*, Informe sobre muertes violentas en los centros parte del sistema nacional de rehabilitación social, Agosto de 2021, p. 9.

²¹⁹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 15.

²²⁰ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Anual 2019 - Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes*, Noviembre de 2020, p. 100.

²²¹ Kaleidos, [Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021](#), Octubre de 2021, p. 69.

²²² Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, pp. 14-16.

no discriminación; v) 14.120 personas han formado parte de actividades deportivas, y; vi) 8.816 personas han participado de actividades culturales²²³.

171. De acuerdo con el informe aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional, algunos centros de privación de la libertad presentan obstáculos para el desarrollo de actividades de rehabilitación. Entre estos, se destacan: ausencia de un acompañamiento personalizado y de un sistema para registrar el estado de cumplimiento de los ejes de tratamiento, cierre de espacios laborales, y falta de diversificación de las áreas laborales²²⁴.
172. Por su parte, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura informó que no todos los centros de privación de la libertad cuentan con la presencia de las instituciones que forman parte del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social para ofrecer estas actividades. Según el mecanismo, además, la mayoría de las personas privadas de libertad no realiza un plan de actividades desde el ingreso a un centro de reclusión, sino que éstos son efectuados como un requisito para acceder a beneficios penitenciarios o cambio de régimen²²⁵. Sumado a lo anterior, existiría una escasa oferta de actividades laborales, y las que se ofrecen estarían basadas en estereotipos y roles de género²²⁶.
173. Sumado a lo anterior, la Defensoría del Pueblo informó a la CIDH que debido a la insuficiencia de este tipo de programas y al escaso personal asignado para este fin, solamente el 50% de la población penitenciaria podría acceder a actividades enfocadas a la reinserción social²²⁷. Como resultado, conforme datos de OACNUDH, la falta de políticas eficaces de prevención del delito y rehabilitación social provoca que ocho de cada diez personas liberadas vuelvan a delinquir²²⁸. Desde los hechos de violencia

²²³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, pp. 14-16.

²²⁴ Asamblea Nacional República del Ecuador, Comisión 13, Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público, 8 de octubre de 2021, pp. 72 - 81.

²²⁵ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Anual 2019 - Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, Noviembre de 2020.

²²⁶ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Anual 2019 - Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, Noviembre de 2020.

²²⁷ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Oficio Nro. DPE-DDP-2021-S/N-O, 2 de octubre de 2021, p. 2.

²²⁸ UNODC - OACDH, Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para una reforma penitenciaria al Gobierno del Ecuador, Septiembre de 2021, p. 5.

ocurridos en las cárceles, la CIDH fue informada que las actividades y programas para la población penitenciaria habrían quedado suspendidos.

174. Por su parte, en el marco de la visita, el Estado informó sobre diversas medidas adoptadas para mejorar las condiciones de detención de las personas privadas de libertad en las cárceles ecuatorianas. Estas medidas estarían vinculadas principalmente con la adopción del Plan de Recuperación y Fortalecimiento del Sistema Penitenciario, y para ello se contaría con un fondo especial de 74 millones de dólares financiados con fondos del BID y del Gobierno Central que se invertirán en cuatro ejes de acción: i) infraestructura; ii) tecnología; iii) rehabilitación, y iv) personal, capacitación y equipamiento de Agentes de Seguridad Penitenciaria²²⁹.

²²⁹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 7. Ver también Resolución COSEPE 37-3 de 16 de agosto de 2021.



6

Medidas adoptadas por el Estado en atención a la crisis penitenciaria

VI. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO EN ATENCIÓN A LA CRISIS PENITENCIARIA

175. Frente a los hechos de violencia que han puesto en evidencia la grave crisis estructural del sistema penitenciario que enfrenta el país, la Comisión toma nota de diversas medidas adoptadas por el Estado. Entre estas se encuentran: i) declaratorias de estados de excepción; ii) creación de una comisión especial para trabajar en temas de seguridad; iii) conformación de la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación; iv) acciones del Directorio del Organismo Técnico del SNAI para fortalecer el sistema penitenciario; v) acciones de la Corte Nacional de Justicia; vi) investigación de los hechos de violencia; vii) medidas para garantizar la seguridad de los funcionarios judiciales y otros trabajadores de los centros; viii) indultos, ix) decisiones adoptadas por la Corte Constitucional de Ecuador en la verificación de cumplimiento respecto de medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social; y x) medidas tomadas para asistir a familiares de víctimas.

1. Investigación de los hechos de violencia

176. En relación con las acciones para investigar los hechos de violencia ocurridos en centros de detención, el Estado aportó información que da cuenta de la Resolución No. 018-FGE-2021 emitida por la Fiscalía General el 1 de marzo de 2021, que resolvió la conformación de un equipo especializado de fiscales para el trámite de las investigaciones iniciadas por los hechos suscitados a partir del 23 de febrero de 2021 en los Centros de Rehabilitación Social de Cuenca, Guayaquil y Latacunga²³⁰. Dicho equipo está dirigido por el Coordinador de la Unidad Nacional Especializada de Investigación contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNIDOT), bajo el seguimiento de la Dirección de Derechos Humanos y Participación Ciudadana, y

²³⁰ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, pp. 8-9.

supervisado por la Fiscal General del Estado²³¹. En este contexto, la Fiscalía General del Estado ha abierto 26 “noticias de delito”, respecto de las cuales se han realizado 180 “impulsos fiscales” y se ha dispuesto la realización de 701 diligencias investigativas que abarcan autopsias, exámenes médicos legales, reconocimiento de diligencias y solicitudes a varias instituciones del Estado²³².

177. En la reunión con la delegación, la Fiscalía indicó que la investigación está integrada por todos los hechos violentos ocurridos entre enero y noviembre en los que se analiza si los mismos obedecen a una misma línea de acción articulada por el crimen organizado. Es decir, hay una investigación macro llevada a cabo por el Fiscal Subrogante y las investigaciones específicas y coordinadas realizadas en cada región. Asimismo, se indicó que se viene trabajando con especialistas forenses. Uno de los desafíos en la investigación planteados a la delegación está relacionado con las dificultades para recabar información de los propios internos.
178. Con relación a los dos casos de violación sexual en contra de dos mujeres durante los actos de violencia ocurridos en julio de 2021 en Cotopaxi, en particular, en perjuicio de una mujer privada de libertad y de una mujer policía²³³, el Estado brindó información sobre las investigaciones iniciadas. En particular, indicó que respecto de la violación en perjuicio de la mujer detenida, se inició la investigación de oficio, misma que en la actualidad se encuentra en la fase de investigación previa, razón por la que no se proporcionó información adicional²³⁴. Sobre el caso de violación de la mujer policía, el Estado informó que iniciaron investigaciones, sin embargo, el presunto perpetrador privado de libertad falleció por suicidio, lo que produjo la extinción de la acción penal en su contra²³⁵. Igualmente, el Estado manifestó que se ha dado inicio a una segunda investigación por el presunto delito de violación con la finalidad de determinar si existieron otros autores involucrados en dicha agresión sexual.
179. En atención a lo anterior, la Comisión reitera que es obligación del Estado actuar con debida diligencia reforzada en la prevención, protección, investigación, sanción y

²³¹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, pp. 8-9.

²³² Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 63.

²³³ En este sentido, Información aportada por el Estado de Ecuador, Fiscalía General del Estado mediante Oficio No.FGE-DSP-2021-007634-O de 8 de diciembre de 2021; y Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, pp. 17-18.

²³⁴ En este sentido, Información aportada por el Estado de Ecuador, Fiscalía General del Estado mediante Oficio No.FGE-DSP-2021-007634-O de 8 de diciembre de 2021; y Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, pp. 17-18.

²³⁵ En este sentido, Información aportada por el Estado de Ecuador, Fiscalía General del Estado mediante Oficio No.FGE-DSP-2021-007634-O de 8 de diciembre de 2021; y Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-362/ 2021, 10 de diciembre de 2021, pp. 17-18.

reparación de toda forma de violencia y discriminación basada en género²³⁶.

2. Declaratorias de estados de excepción

180. Respecto de las declaratorias de estado de excepción, la CIDH observa que la medida más reciente adoptada en este sentido consistió en el dictado del Decreto Ejecutivo No. 210 de 29 de septiembre de 2021, que declaró estado de excepción en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional por el plazo de 60 días²³⁷. Ello, con el objeto de “precautelar los derechos de las personas privadas de libertad, como grupo de atención prioritaria, del cuerpo de seguridad penitenciaria y de los miembros de la Policía Nacional”. Durante la visita se consultó sobre los motivos para declarar estado de excepción en todos los centros cuando los hechos de violencia ocurrieron en algunos, ante lo cual el Estado informó que sería como forma de prevención de mayores situaciones de violencia.
181. Al respecto, la CIDH observa que la declaratoria de estados de excepción para abordar el sistema carcelario en Ecuador no es una práctica nueva. En este sentido, se han dictado otras declaratorias de excepción durante 2019, 2020 y 2021, respectivamente en los Decretos Ejecutivos No. 741 de 16 de mayo de 2019, No. 823 de 15 de julio de 2019, No. 1125 de 19 de agosto de 2020, y No. 1169 de 10 de octubre de 2020²³⁸, así como en la Resolución No. SNAI-SNAI-2021-0038-R de 28 de julio de 2021²³⁹.
182. Las autoridades informaron a la delegación que con los estados de excepción se ha tomado el control con fuerzas policiales y militares dado que una de las vulnerabilidades existentes es que el cuerpo de vigilancia y control penitenciario tiene un número insuficiente, en términos cuantitativos y cualitativos²⁴⁰. De esta forma, se reforzó la seguridad interna y perimetral de algunos centros de privación de libertad. De manera particular, el SNAI precisó que en cumplimiento de lo establecido por la Corte Constitucional, la participación de las fuerzas armadas en cárceles se encuentra restringida al control de armas y únicamente se les permite su presencia en determinados sectores externos de las cárceles junto con la policía, pero no así en los

²³⁶ Al respecto, la Corte IDH ha señalado que en casos de violencia contra la mujer, las obligaciones generales establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana se complementan y refuerzan para aquellos Estados que son Parte, con las obligaciones derivadas del tratado interamericano específico, la Convención.

²³⁷ SNAI, Ecuador, [Decreto Ejecutivo No. 210](#), adoptado el 29 de septiembre de 2021.

²³⁸ En este sentido, ver CIDH, Informe Anual, [Capítulo IV.A “Desarrollo de los derechos humanos en la región”](#), 2019, párr. 248; y Defensoría del Pueblo de Ecuador, Propuesta visita CIDH, 2 de noviembre de 2021, p. 1.

²³⁹ SNAI, Ecuador, [Resolución No. SNAI-SNAI-2021-0038-R](#), adoptada el 28 de julio de 2021.

²⁴⁰ Reunion con autoridades estatales, 4 de diciembre de 2021.

pabellones²⁴¹.

183. Al respecto, la Corte de Constitucionalidad emitió dictámenes de constitucionalidad sobre los decretos de estados de excepción emitidos en el marco de distintas crisis dentro del Sistema de Rehabilitación Social. La Corte ha reconocido la grave situación por la que atraviesan los centros de privación de libertad lo cual pone en permanente riesgo los derechos de las personas privadas de libertad, así como a los funcionarios penitenciarios. Asimismo, ha sostenido que los hechos de violencia ocurridos son producto de fallas estructurales que no han sido solventadas oportunamente por las autoridades estatales, más que a situaciones urgentes o imprevisibles²⁴². En este sentido, desde el 2019 la Corte de Constitucionalidad “ha insistido en que factores como el enfrentamiento entre grupos internos, el hacinamiento y una deficiente política pública carcelaria han incidido en la grave crisis por las que atraviesan los centros de privación de libertad”²⁴³.
184. La Comisión concuerda con el razonamiento de la Corte de Constitucionalidad en cuanto a que los estados de excepción no pueden ser utilizados reiteradamente para superar una crisis de tipo estructural como la que afecta al sistema penitenciario, sino que debería ser manejada mediante un régimen institucional ordinario que busque soluciones integrales y urgentes²⁴⁴. En dicho contexto, el Estado indica que conforme el artículo 685 del COIP, el control del orden interno le corresponde al cuerpo de seguridad penitenciaria y la vigilancia perimetral a la Policía Nacional²⁴⁵. En esta línea, en su Dictamen de 6 de octubre de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador concluyó que la intervención de la fuerza pública es constitucional “siempre que se circunscriba al perímetro exterior, incluido el primer filtro de ingreso, de los Centros de Privación de Libertad”²⁴⁶.
185. Adicionalmente, la Comisión observa que el artículo 720 del COIP establece que “las personas encargadas de la seguridad de los centros podrán tomar medidas urgentes

²⁴¹ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el SNAI mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

²⁴² Corte de Constitucionalidad de Ecuador, Dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021. Ver Dictamen de Constitucionalidad 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 44.

²⁴³ Corte Constitucional de Ecuador, Dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párr. 24.

²⁴⁴ Corte Constitucional de Ecuador, Dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párr. 62.

²⁴⁵ En particular, en sus comentarios al presente informe, la Policía Nacional señaló que la Constitución de la República del Ecuador, el COIP y la Corte Constitucional establecen las competencias de la Policía Nacional. En este sentido, destacó que “no es responsabilidad de la Policía Nacional la seguridad y vigilancia interna de los centros penitenciarios”, sino que esta es una competencia del cuerpo de seguridad penitenciaria. En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 67. Ver además: Ecuador, [Código Orgánico Integral Penal](#), actualizado en 17 de febrero de 2021, artículo 685.

²⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador, [Dictamen No. 5-21-EE/21](#), 6 de octubre de 2021, considerando 63. Además: Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, pp. 66-67.

encaminadas a evitar o prevenir faltas disciplinarias”, y que “cuando se produzca un motín o una grave alteración del orden en un centro de privación de libertad, la autoridad competente del centro solicitará, de ser necesario, la intervención de la fuerza pública en la medida y el tiempo necesario para el restablecimiento del orden”. Con lo cual, en el ordenamiento interno ecuatoriano no se requiere de estados de excepción para la intervención de la fuerza pública en dichos supuestos.

186. En este sentido, la CIDH destaca que de conformidad con los estándares interamericanos, el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben estar primordialmente reservados a los cuerpos policiales civiles. En tal medida, la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad debe ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso. Además, dicha intervención debe ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. De igual forma, debe ser regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y ser fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces²⁴⁷.

187. Ahora bien, en su reciente Dictamen 8-21-EE/21 del 10 de diciembre de 2021 respecto del Decreto Ejecutivo No. 276 del Presidente de la República –mediante el cual se dispuso renovar el estado de excepción declarado mediante Decreto No. 210 de 29 de septiembre de 2021–, la Corte Constitucional determinó que a diferencia de la justificación fáctica expuesta en las declaratorias de otros estados de excepción relacionados con la situación de los centros de privación de libertad del país, en esta ocasión el Ejecutivo sí evidenció la insuficiencia del personal policial para atender de manera efectiva la grave situación carcelaria del país. En particular, indicó:

el número de agentes de seguridad penitenciaria y policías resultaría insuficiente para controlar la situación presente en los centros de privación de libertad sin dejar al resto de la población desprovista de vigilancia policial por días enteros a la vez”; y, que “es operativa y presupuestariamente imposible implementar de forma rápida la incorporación de nuevos agentes de seguridad penitenciarios debidamente capacitados que controlen la situación actualmente en curso²⁴⁸.

188. En este Dictamen, la Corte determinó que los fundamentos fácticos difieren de otros casos que motivaron decretos anteriores. En este sentido, señaló:

²⁴⁷ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 181 y 182.

²⁴⁸ Corte Constitucional de Ecuador, Dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 58.

Tomando como base el Informe del Comité Jurídico Interamericano No. CJI/doc.401/12 rev. 4, Guía para la regulación del uso de la Fuerza y la protección de las personas en situación de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado: “La práctica de recurrir a las autoridades militares con el fin de apoyar a las fuerzas de seguridad del Estado en el restablecimiento del orden (...) [s]e trata de una medida legítima a la que pueden recurrir los Estados cuando sus fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar una cierta situación”. (Énfasis añadido); entendiéndose esta como una regla o mandato estrictamente excepcional que responde a una situación fáctica concreta: la imposibilidad y falta de capacidad de hacer frente a la situación fáctica existente. En esta línea, se previene en la responsabilidad de la Función Ejecutiva de forma coordinada con las fuerzas públicas para una adecuada valoración de la situación fáctica y dinámica de la crisis carcelaria existente que justifique la legitimidad de esta medida²⁴⁹.

189. La Corte Constitucional determinó la legitimidad de la medida en dicho caso siempre que cumpla con tres parámetros, a saber:

(a) que tenga efectivamente un carácter excepcional, aplicándose únicamente cuando las fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar la situación y que se afecte gravemente y de forma inminente a la integridad y vida de las personas privadas de libertad u otras presentes en los Centros de Rehabilitación Social;

(b) que tenga un carácter subsidiario y temporal, hasta que se garantice que no exista amenaza o afectación grave a la integridad y vida de las personas privadas de libertad u otras presentes en los Centros de Rehabilitación Social y,

(c) que en todo caso las fuerzas armadas deberán actuar en apoyo y bajo las órdenes de las autoridades civiles electas²⁵⁰.

190. Consecuentemente, señaló que “la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, en lo concerniente a su “participación (...) en el interior de los centros de privación de libertad de manera coordinada con la Policía Nacional” será legítima siempre y cuando cumpla con los requisitos fijados en el párrafo anterior. Con ello, la Corte declaró constitucional el Decreto Ejecutivo Nro. 276 de 29 de noviembre de 2021 que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción por grave conmoción interna en

²⁴⁹ Corte Constitucional de Ecuador, Dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 61.

²⁵⁰ Corte Constitucional de Ecuador, Dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 62.

todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional.

191. Asimismo, indicó que las actuaciones que ejecuten las Fuerzas Armadas “en el perímetro externo de los centros de privación de libertad, en las vías y en las zonas de influencia de estos, y también en el interior de los centros de privación de libertad” deberán cumplir con los siguientes estándares: (d) respeto a los principios de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad; (e) sujeción al principio de juridicidad; (f) planificación del uso de la fuerza, capacitación y entrenamiento a los miembros de los cuerpos armados y organismos de seguridad estatales; y, (g) control adecuado y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza²⁵¹.

3. Conformación de la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación

192. Durante la visita, el Presidente de la República informó a la Comisión sobre la instalación de un proceso o plan de pacificación de los centros penitenciarios liderado por actores con experiencia en metodología de consenso, tales como representantes de iglesias y otros actores relevantes. Con posterioridad a la visita, el Estado brindó información a la CIDH que da cuenta de la conformación de la “Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación, con la misión de contribuir al desarrollo de estrategias para erradicar las muertes violentas y la crueldad en los centros de privación de libertad en el territorio nacional”²⁵². Asimismo, indicó que dicha entidad gozará de plena autonomía para establecer su propia hoja de ruta y metodología de trabajo²⁵³.
193. Esta Comisión estará integrada por un equipo multidisciplinario de nueve personas, entre expertos nacionales e internacionales, provenientes de la sociedad civil organizada, iglesias, academia y sector público²⁵⁴, y que tendrá un plazo de vigencia de seis meses. Al concluir dicho plazo, la Comisión deberá entregar una Memoria final que recoja y explique el trabajo durante los seis meses previos así como una propuesta

²⁵¹ Corte Constitucional de Ecuador, Dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 63.

²⁵² Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4 - 2 - 369/ 2021, 17 de diciembre de 2021, p. 1.

²⁵³ Artículo 3. Objetivos específicos. Para alcanzar su misión de erradicar las muertes violentas y la crueldad en los centros de privación de libertad, la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación tendrá los siguientes objetivos específicos: 1. Desarrollar una estrategia enfocada en derechos humanos que sea puesta en consideración del Estado para prevenir, controlar y responder ante la problemática de violencia en los centros de privación de libertad. 2. Construir líneas de acción que reconozcan entorno, problemática y causas de la actual crisis de violencia carcelaria, considerando tanto los factores intramuros como extramuros que inciden en este fenómeno. 3. Analizar los aspectos sociológicos, criminológicos y victimológicos de la actual crisis de violencia carcelaria. 4. Desarrollar memoria histórica y comparativo de centros penitenciarios en tiempo, territorios y fenomenología delictiva. 5. Identificar mecanismos para integrar a las personas privadas de libertad como gestores de paz en los centros de privación de libertad. 6. Sugerir a cualquier entidad estatal acciones específicas que puedan tomarse para alcanzar la pacificación y la entrega voluntaria de armas dentro y fuera de los centros de privación de libertad. Ecuador, Decreto Presidencial No. 294, adoptado el 16 de diciembre de 2021.

²⁵⁴ Ecuador, Decreto Presidencial No. 294, adoptado el 16 de diciembre de 2021, art. 1.

pública, estrategia y acciones para la erradicación de las muertes violentas y crueldad en los centros de privación de libertad, así como la violencia criminal en el territorio nacional, la misma que deberá ser puesta a consideración de los tres poderes del Estado²⁵⁵. De acuerdo con el Decreto Presidencial No. 294, el SNAI deberá proveer los recursos necesarios elaborados en la hoja de ruta así como garantizar el acceso a los centros de privación de libertad que soliciten.

4. Creación de una Comisión especial para trabajar en temas de seguridad

194. Durante su visita, la CIDH fue informada que desde que el Gobierno actual asumió la Presidencia, una de las primeras acciones realizadas fue convocar al Gabinete de Seguridad para abordar el tema de seguridad interna en su integralidad. En particular, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Cosepe) es el máximo organismo que asesora al Presidente de la República cuando se producen situaciones de emergencia en el país, y se crea en 2009 en reemplazo del Consejo de Seguridad Nacional (Cosena).
195. Según informó el Estado, el Cosepe asesora principalmente al Presidente de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado, y sobre sus procedimientos en materia de seguridad pública. Asimismo, se encarga de recomendar la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado. El Consejo de Seguridad Pública y del Estado está conformado por las tres funciones del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial. Las autoridades que lo integran son: el Presidente de la República; el Vicepresidente; la máxima autoridad de la Asamblea Nacional y de la Corte Nacional de Justicia; los titulares de los Ministerios de Gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa; el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; y la Comandante de Policía. Dicho Consejo está presidido por el Presidente de la República del Ecuador, y su Secretario es el Ministro de Defensa.
196. Por otra parte, existe consenso entre las autoridades al más alto nivel respecto de que uno de los temas prioritarios es construir la institucionalidad del SNAI. En este sentido, reiteraron a la Comisión su compromiso de adoptar todas las medidas requeridas para abordar esta grave situación. El Estado refirió haber asignado recursos por la suma de US\$75 millones destinada a infraestructura urgente, y mejoras en materia de seguridad, tecnología y equipamiento del personal²⁵⁶.
197. Asimismo, según información oficial, el 10 de noviembre fue conformada la “Comisión de Intervención Emergente del Estado en Centros de Privación de Libertad” con el propósito de trabajar en los ejes de seguridad y social²⁵⁷. La misma estará integrada

²⁵⁵ Decreto Presidencial No. 294, adoptado el 16 de diciembre de 2021.

²⁵⁶ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con Policía Nacional mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

²⁵⁷ #Urgente | Frente a lo sucedido en la crisis Penitenciaria, el Directorio del Organismo Técnico del SNRS aprobó por unanimidad la conformación de la “Comisión de Intervención Emergente del Estado en

por: Defensoría del Pueblo, Integrantes del Directorio del Organismo Técnico del SNRS, Asamblea Nacional, Iglesia ecuatoriana, Función Judicial, Academia, medios de comunicación, y gobernaciones.

5. Acciones del Directorio del Organismo Técnico del SNAI para fortalecer el sistema penitenciario

198. La Comisión resalta la disposición del titular del Ejecutivo para convocar al Directorio del Organismo Técnico del SNAI, lo que en varios años no se había realizado, según la información recibida. Respecto de las medidas adoptadas por dicho Directorio, el Estado informó sobre las siguientes: i) establecimiento de la Mesa Técnica con Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Trabajo para fortalecer la gestión institucional y presupuestaria del SNAI; y ii) creación de Mesa Técnica Jurídica con integrantes del Directorio para reformar el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social a fin de adecuarlo a los estándares internacionales de derechos humanos²⁵⁸.
199. Al respecto, la CIDH toma nota de que la política pública de Rehabilitación Social fue aprobada el 18 de mayo de 2021 bajo la administración anterior. Según informó el Estado, la política pública tiene actualmente una mesa técnica de delegados de los ministerios y un asesor permanente de UNODC, que busca adecuarla a los derechos humanos. En efecto, la política pública ha sido cuestionada por una serie de factores, entre estos destacan: i) la falta de una definición clara de las problemáticas estructurales que datan de años atrás, incluyendo un enfoque securitista, endurecimiento de penas, y aplicación excesiva de la prisión preventiva; ii) la situación infraestructura; iii) la cantidad de jueces de garantías penitenciarias, y iv) el seguimiento del cumplimiento de la pena²⁵⁹. Asimismo se cuestionó la falta de participación de actores clave en su formulación, tales como representantes del Consejo de la Judicatura, jueces, Defensoría Pública, Consejos de Igualdad, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), Asamblea Nacional, y organizaciones de sociedad civil academia²⁶⁰.

6. Acciones desde la Corte Nacional de Justicia

Centros de Privación de Libertad liderada por @DEFENSORIAEC @LassoGuillermo. Cuenta de Twitter del SNAI (@SNAI_Ec). [Publicación del 10 de noviembre de 2021](#).

²⁵⁸ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 6.

²⁵⁹ Defensoría del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, Informe de seguimiento al cumplimiento del Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado, causa No. 4-20-EE y 6-20EE, junio de 2021, pp. 8 y 12.

²⁶⁰ Defensoría del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, Informe de seguimiento al cumplimiento del Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado, causa No. 4-20-EE y 6-20EE, junio de 2021, pp. 8 y 12.

200. Por su parte, la CIDH fue informada que el 15 de diciembre de 2021, la Corte Nacional de Justicia aprobó un proyecto de resolución general y obligatoria que establece parámetros “para una correcta motivación de las resoluciones de prisión preventiva, así como para la fundamentación de la misma por parte de Fiscalía”. Dicho proyecto, que adquirió fuerza de ley el 23 de diciembre con su publicación en el Registro Oficial No. 14-2021, destaca que la prisión preventiva es una medida cautelar excepcional, solicitada y ordenada bajo criterios de última *ratio* siempre que se evidencie el riesgo procesal²⁶¹.
201. Asimismo, la Corte Nacional de Justicia ha coordinado la conformación de la Comisión Interinstitucional sobre la Crisis Carcelaria, integrada por dicho Tribunal, el SNAI, la Secretaría de DDHH, Policía Nacional, Cancillería, Fiscalía, Defensoría Pública y Consejo de la Judicatura. Esta Comisión Interinstitucional fue constituida como espacio único de diálogo para la adopción consensuada de acciones concretas que permitan superar las problemáticas identificadas, así como para coordinar adecuadamente la asistencia técnica de organismos internacionales.
202. En las reuniones sostenidas se ha determinado, entre otras cuestiones, la necesidad de: realizar reformas al Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social que permitan el descongestionamiento carcelario; modificar el COIP en ese mismo sentido; reformar el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y emitir resoluciones del Consejo de la Judicatura que permitan que más autoridades judiciales conozcan garantías penitenciarias, así como la digitalización o expediente electrónico en materia de garantías jurisdiccionales²⁶².

7. Indultos

203. La CIDH observa que entre las medidas adoptadas para reducir el hacinamiento, el 22 de noviembre de 2021 el Presidente de la República emitió los Decretos Ejecutivos No. 264 y No. 265 para conceder indulto presidencial²⁶³. El primer decreto concede el indulto presidencial a toda persona privada de libertad que haya sido sentenciada por las infracciones previstas en los artículos 383 o 386 del Código Orgánico Integral Penal²⁶⁴. Es decir, por: i) conducción de vehículo con llantas en mal estado, ii)

²⁶¹ En este sentido, información proporcionada a la CIDH por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador - Resolución del 15 de diciembre de 2021. Archivo de la CIDH, 16 de diciembre de 2021; y Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 - Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 72.

²⁶² Información proporcionada a la CIDH por la Dirección de Asesoría Jurídica y Cooperación Judicial Internacional de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador. Archivo de la CIDH, 10 de diciembre de 2021.

²⁶³ Decretos Ejecutivos 264 y 265 de fecha 22 de noviembre de 2021.

²⁶⁴ De conformidad con el inciso a) del artículo 2 del Reglamento para Concesión de Indulto, Conmutación o Rebaja de Penas, el Indulto Presidencial es una facultad discrecional del Presidente de la República que consiste en otorgar, de oficio o previa solicitud, la conmutación, rebaja o perdón del

conducción sin licencia, iii) faltar de obra a la autoridad o agente de tránsito, y iv) exceso de los límites de velocidad²⁶⁵.

204. El segundo decreto ejecutivo otorga el indulto presidencial a las personas privadas de la libertad que padezcan de una o más de las siguientes condiciones: i) enfermedades catastróficas²⁶⁶, ii) enfermedades terminales; iii) tuberculosis multidrogorresistentes, y iv) coinfección TB-VIH²⁶⁷. Para acceder al indulto en este caso la persona privada de libertad no debe estar sentenciada por la comisión de delitos imprescriptibles, y no debe estar condenada por alguno de los siguientes delitos tipificados en el COIP: genocidio; lesa humanidad; desaparición forzada; tortura, tratos crueles o grave violación a los derechos humanos; secuestro; trata de personas, delitos contra la inviolabilidad de la vida; delitos contra la integridad personal; violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar; delitos contra la libertad personal; delitos contra la integridad sexual y reproductiva; peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, usurpación y simulación de funciones públicas y testaferrismo; enriquecimiento privado no justificado; lavado de activos; captación ilegal de dinero; extorsión; delincuencia organizada, y asociación ilícita.
205. En todos los casos, para beneficiarse con el indulto presidencial, la persona privada de libertad deberá cumplir los siguientes requisitos: i) tener sentencia condenatoria ejecutoriada por una de las infracciones referidas; y, ii) no tener procesos penales pendientes en su contra. El SNAI, por su parte, deberá verificar la identidad de las personas privadas de libertad que cumplen con los requisitos señalados. Una vez comprobada esta información, remitirá a la autoridad judicial competente el informe para que se proceda a la excarcelación²⁶⁸.

cumplimiento de penas, aplicable a personas que se encuentren privadas de la libertad en virtud de una sentencia ejecutoriada, y que observen buena conducta en lo posterior al delito. Según los Decretos, el indulto consiste en el perdón total de la pena privativa de libertad, y no se extingue la obligación de la reparación integral que cada uno de los receptores del indulto tenga a su cargo, manteniéndose inclusive, aquellas de naturaleza pecuniaria. Tampoco se extinguen las multas u otras penas no privativas de libertad impuestas mediante sentencia ejecutoriada.

²⁶⁵ Artículos 383 y 386 del Código Orgánico Penal Integral. En el primer caso la pena privativa de libertad es de 5 a 15 días de pena privativa de la libertad. En el caso de que el vehículo sea de transporte público, la sanción es el doble, es decir, de 10 a 30 días en prisión. En los casos siguientes la pena privativa de libertad es de 3 días.

²⁶⁶ Según el Ministerio de Salud Pública (MSP), son enfermedades catastróficas: las malformaciones congénitas del corazón, cualquier tipo de cáncer, los tumores cerebrales en cualquier estado, la insuficiencia renal, la necesidad de un trasplante de órganos, las secuelas por quemaduras graves, las malformaciones de las arterias o venas cerebrales, entre otros. Ver: Obras Públicas, Ecuador, [Enfermedades catastróficas, raras o huérfanas, según Ministerio de Salud](#), Octubre de 2016.

²⁶⁷ Ecuador, Decreto Ejecutivo 265, adoptado el 22 de noviembre de 2021.

²⁶⁸ Ecuador, Decreto Ejecutivo 264, adoptado el 22 de noviembre de 2021.

206. Durante su visita de trabajo, la CIDH fue informada que se habían identificado a 31 personas bajo los supuestos antes mencionados²⁶⁹. El Presidente de la República expresó la voluntad de continuar otorgando indultos presidenciales a las personas privadas de libertad condenadas por delitos menores²⁷⁰. Además, la Comisión toma nota de que existe consenso entre los diferentes actores entrevistados respecto de que la figura del indulto presidencial puede constituir una solución adicional para descongestionar el hacinamiento en los centros penitenciarios. En este escenario, al 9 de diciembre de 2021, nueve personas asistidas por Defensoría Pública obtuvieron la libertad acogiéndose al Decreto Ejecutivo No. 265²⁷¹. La CIDH alienta la aplicación de esta iniciativa, a ampliar a otros delitos menores, y llama al Estado a que se tomen las medidas necesarias a fin de que la tramitación se realice de manera expedita.

8. Decisiones emitidas por la Corte Constitucional de Ecuador en la verificación de cumplimiento de medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social

207. La CIDH observa que la Corte Constitucional, mediante la emisión de autos de seguimiento, ha venido verificando el cumplimiento de las medidas impuestas en sus sentencias emitidas en los últimos años relacionadas con las medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación y la crisis del sistema penitenciario. Como se indicó anteriormente, la Corte Constitucional ha reiterado que los acontecimientos responden a fallas estructurales y que por tanto, la respuesta estatal debe ser abordada en el contexto de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, así como en la agenda legislativa. En adición, la Corte ha recordado los parámetros de política pública establecidos en sus dictámenes de estados de excepción y sentencias, como: i) fortalecimiento de la coordinación y cooperación interinstitucional, ii) reducción de la sobrepoblación carcelaria y del hacinamiento, iii) fortalecimiento de las capacidades de servidoras y servidores públicos del SNRS, iv) mejoramiento de la infraestructura y el acceso a servicios básicos, v) respeto de garantías básicas al interior de los centros de privación de libertad, y vi) aseguramiento de recursos y presupuesto.

9. Medidas tomadas para asistir a familiares de víctimas, y para garantizar la seguridad de los funcionarios judiciales y otros trabajadores de los centros

208. En cuanto a la asistencia a familiares de personas privadas de libertad, en el marco de los hechos ocurridos el 28 de septiembre y los días 12 y 13 de noviembre de 2021, el

²⁶⁹ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Presidente de la República mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

²⁷⁰ Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el Presidente de la República mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021.

²⁷¹ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/ 2022 – Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 74.

Estado reportó la adopción de diversas medidas, tales como: i) instalación de Centros de Atención para brindar servicios psicológicos y ambulatorios, información y guía durante el proceso de identificación de fallecidos; ii) activación de equipos multidisciplinarios de los Servicios de Protección Integral (SPI); y, iii) facilitación de trámites legales, como el de entrega de certificados de defunción y asistencia en interposición de denuncias²⁷².

209. Con respecto a las medidas implementadas para garantizar la seguridad de los funcionarios judiciales y otros trabajadores que se desempeñan en los centros, el Estado informó que la protección es brindada por la Policía Nacional en coordinación con el SNAI. A tal fin, se analiza el nivel de riesgo y se asegura la zona de intervención para definir el número del personal policial que se encargará de la seguridad²⁷³.

²⁷² En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 11; y Secretaría de Derechos Humanos, Ecuador, Informe de las acciones realizadas por la Secretaría de Derechos Humanos ante los hechos violentos suscitados en el Centro de Rehabilitación Social de varones No. 2 de Guayaquil, 2021, pp. 2-9.

²⁷³ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 11.



7

Conclusiones y Recomendaciones

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

210. La CIDH realizó una visita de trabajo a Ecuador con la finalidad de observar y contar con información de primera mano sobre los graves hechos de violencia que ocurrieron en diversas cárceles en el país durante el 2021 y las medidas adoptadas por el Estado para abordarla. De conformidad con la información oficial aportada por el Estado antes, durante y con posterioridad de la visita de la CIDH, hasta el 1 de diciembre de 2021 tuvieron lugar ocho eventos violentos en centros de privación de libertad, en los que perecieron 316 personas. Ello fue posible debido a que el control efectivo de los pabellones se encuentra en manos de grupos de internos que se encuentran en una lucha por el control de los centros penitenciarios, así como de los territorios al exterior de las centros de privación de libertad.
211. Al respecto, la Comisión ha señalado que los Estados deben establecer estrategias para dismantlar las estructuras criminales arraigadas en los centros penitenciarios que controlan diversas actividades delictivas, tales como el tráfico de drogas, alcohol y el cobro de cuotas extorsivas a otras personas detenidas. Asimismo, la CIDH ha identificado que, por lo general, estas estructuras operan en complicidad con autoridades penitenciarias y de otras fuerzas de seguridad²⁷⁴. De igual manera, la Comisión ha establecido que las políticas de prevención de la violencia deben integrarse dentro del marco general de políticas penitenciarias integrales que contemplen la atención a otros problemas estructurales de las cárceles²⁷⁵.
212. La Comisión resalta, en primer lugar, la importancia de continuar con las investigaciones iniciadas con la debida diligencia requerida para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades penales y administrativas pertinentes.
213. Estos graves hechos de violencia evidencian un sistema penitenciario colapsado. Existe consenso entre los diversos actores entrevistados en que los hechos ocurridos en 2021 no son hechos aislados y que el país enfrenta una “crisis del sistema penitenciario”,

²⁷⁴ CIDH, [Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 282.

²⁷⁵ CIDH, [Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 283.

producto de una situación estructural que responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado –gestado desde años atrás–, aunado a la ausencia de una política criminal integral orientada hacia estrategias de prevención y control de la delincuencia con un enfoque de derechos humanos que responda a las causas que originan a la misma.

214. La ausencia de una política criminal de tipo integral se refleja, entre otras cuestiones, en la falta de medidas adoptadas para la efectiva reinserción social. Lo anterior, en contraposición con una política punitivista y securista enfocada en: altos niveles de encarcelamiento y la construcción de megacárceles; aplicación de la prisión preventiva en contraposición de los estándares internacionales en la materia; ampliación de delitos penales con pena privativa de libertad; endurecimiento de penas, y desafíos para la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva y de otros beneficios de excarcelación. En particular, otras causas que han originado una debilidad en la institucionalidad del sistema penitenciario consisten en: falta de información clara, consolidada, sistematizada y automatizada sobre la población penitenciaria; insuficiente presupuesto para el sistema penitenciario junto con la falta del enfoque en la rehabilitación, e inadecuado personal penitenciario. Es así que la responsabilidad corresponde a todos los poderes o funciones del Estado en su conjunto.
215. En este contexto, el sistema de rehabilitación social no cuenta con una institucionalidad sólida como consecuencia de la desarticulación del Ministerio de Justicia, con lo cual se desmoronó lo que existía dejando al SNAI como “un cascarón”, conforme fue descrito por diferentes actores estatales y no estatales. Así, la falta de institucionalidad y lo que ello conlleva para la administración y gestión de los centros penitenciarios, ha facilitado la corrupción, la violencia entre grupos criminales en las cárceles, y la consecuente pérdida del control de los centros.
216. Conforme se ha descrito anteriormente, el Gobierno ha manifestado su compromiso al más alto nivel para enfrentar esta situación. La CIDH saluda las medidas adoptadas o en proceso de adopción, entre las que destacan: realización de acciones dirigidas para contar con un censo de población, aplicación de la figura de indulto, creación de comisiones para trabajar el tema de seguridad, acciones implementadas por el Directorio Técnico del SNAI a fin de fortalecer el sistema penitenciario, y la búsqueda de fórmulas para dotar de institucionalidad al sistema penitenciario.
217. En adición, la CIDH reconoce otras acciones realizadas por el Estado ecuatoriano para enfrentar la crisis penitenciaria, tanto las impulsadas por el alto gobierno como las decisiones emitidas por la Corte Constitucional de Ecuador en el marco de sus competencias. Asimismo, la Comisión destaca que la Corte Nacional de Justicia y el

Consejo de la Judicatura vienen adoptando medidas relevantes que tendrán que ser evaluadas en su integralidad junto con todas las acciones que deberán ser implementadas. Del mismo modo, la Comisión resalta las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional de Ecuador emitidas en el marco de su competencia, las cuales deben ser cumplidas y constituyen un referente importante para la implementación de medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En suma, la CIDH reitera que el abordaje del sistema penitenciario requiere del trabajo coordinado por los tres poderes o funciones del Estado de acuerdo con sus competencias y facultades.

218. Finalmente, la Comisión se pone a disposición del Estado ecuatoriano de conformidad con su mandato para brindar la asistencia técnica requerida.
219. Con base en sus observaciones y a la luz de las normas que rigen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH emite las siguientes recomendaciones al Estado de Ecuador:

i. VIOLENCIA

- 1.1. Garantizar la vida, seguridad e integridad personal de las personas que se encuentran bajo su custodia, así como de los funcionarios que cumplen tareas en los centros de detención, debe ser una prioridad del Estado. En este escenario, se recomienda que el Estado priorice la realización urgente de acciones eficaces que se orienten a prevenir y controlar todo tipo de violencia las cárceles, así como a restablecer el control de las cárceles. En particular, se recomienda que el Estado adopte las siguientes medidas:

A. De carácter inmediato

Recuperación de la administración y seguridad de los centros carcelarios

- 1.2. Realizar acciones tendientes a recuperar la completa autoridad en la administración de la gestión penitenciaria, tales como el mantenimiento de la seguridad interna, y la provisión de los elementos básicos necesarios para la vida de las personas detenidas.
- 1.3. Establecer medidas específicas con el fin de prevenir, identificar y sancionar los hechos de corrupción en los centros penitenciarios.
- 1.4. Adoptar medidas para combatir prácticas que pueden incentivar espacios de corrupción que encarecen la vida en prisión. En este sentido, debe evitarse la imposición de restricciones innecesarias a la entrada de alimentos y otros artículos de primera necesidad.

- 1.5. Evitar de manera efectiva el ingreso de armas, drogas, alcohol y de otras sustancias u objetos prohibidos por la ley, a través de registros e inspecciones periódicas, y la utilización de medios tecnológicos u otros métodos apropiados. Todos los procedimientos de ingreso y de control deben ser estandarizados, y realizarse de conformidad con los estándares internacionales en la materia.
- 1.6. Identificar las personas privadas de la libertad que deban ser sujetas a medidas restrictivas excepcionales a la movilidad o separación dentro de los centros penitenciarios hasta recuperar el control de los mismos.

En materia de prevención de violencia

- 1.7. Establecer patrones de vigilancia continua al interior de los centros que permitan prevenir amotinamientos y restablecer las condiciones de seguridad.
- 1.8. Crear mecanismos de alerta temprana para advertir, disuadir y enfrentar amenazas y riesgos en el sistema penitenciario.
- 1.9. Incrementar el personal destinado a la seguridad y vigilancia, así como dotarlo de equipo necesario para que intervengan de manera eficaz ante la ocurrencia de motines, de forma tal que su actuar oportuno prevenga en la medida de lo posible, y partiendo de un enfoque de derechos humanos, la pérdida de vidas humanas. En este contexto, el personal de custodia debe ser capacitado en materia de estándares internacionales de derechos humanos sobre uso de la fuerza y tratamiento de disturbios intracarcelarios.
- 1.10. Incorporar una perspectiva de género y tratamiento diferenciado –en su caso, con enfoque de interseccionalidad– para proteger a mujeres y a otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo de la violencia, priorizando la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad. En particular, las mujeres detenidas en el Centro de Privación Provisional de Libertad (CPPL) Femenino Guayas No. 2 en Guayaquil (cárcel contigua a Guayas 4) deben ser transferidas a un centro carcelario exclusivo para mujeres que permita asegurar que su vida e integridad no se encuentre en riesgo.
- 1.11. Separar adecuadamente las diferentes categorías de personas privadas de libertad, en atención a criterios tales como: i) situación procesal, ii) tipo de delito, iii) edad, iv) género, y v) vulnerabilidad especial en contexto de encierro. En particular, el Estado debe adoptar medidas para clasificar a las personas que se encuentran detenidas en atención al riesgo que pueden significar para la vida e integridad de otras personas privadas de libertad, personal penitenciario o personas visitantes.

- 1.12. A fin de garantizar la labor de la Comisión de Pacificación, consistente en contribuir al desarrollo de estrategias para erradicar la violencia en centros de detención, su trabajo debe contar con la participación de personas privadas de libertad y organizaciones de la sociedad civil.

B. De tipo estructural

- 1.13. Se recomienda que las políticas de prevención de violencia se diseñen y apliquen como parte del marco general de políticas penitenciarias integrales. Ello, a fin de que tanto la situación de violencia y otros problemas estructurales de las cárceles puedan abordarse conjuntamente.

Diagnóstico penitenciario

- 1.14. Presentar un diagnóstico de la situación penitenciaria a fin de contar con un mayor entendimiento de la problemática que se enfrenta en la actualidad, y evaluar si las acciones realizadas, y las que se adoptarán, dan respuesta estratégica e integral a los desafíos identificados, con un particular énfasis en los altos niveles de violencia.
- 1.15. Este documento debe contener un análisis sobre los factores que desembocaron en los altísimos niveles de violencia carcelaria en el país, incluyendo la situación de corrupción que prevalece en los centros de detención.
- 1.16. En particular, el diagnóstico debe identificar con urgencia la situación particular de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres privadas de la libertad, y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo.

Personal destinado a seguridad

- 1.17. Establecer programas especializados de formación y capacitación para el personal encargado de la seguridad de las cárceles y otros lugares de privación de libertad, a fin de crear una cultura institucional de conocimiento y respeto de las normas de derechos humanos. Los entrenamientos respectivos deben incluir instrucción en normas internacionales sobre derechos humanos en materia de seguridad, uso de la fuerza, y tratamiento humano de las personas privadas de libertad.
- 1.18. A fin de asegurar la función adecuada del personal y que su actuar se rija por un enfoque de derechos, el Estado debe establecer mecanismos independientes y efectivos de monitoreo y control de la actividad de las autoridades penitenciarias

–especialmente en lo relacionado con el uso de la fuerza y tratamiento de personas detenidas– que sirvan para garantizar que sus funciones se realicen con apego a estándares de derechos humanos.

- 1.19. Adoptar medidas tendientes a mejorar las condiciones de trabajo del personal destinado a la seguridad y vigilancia de los centros de privación de libertad. En este sentido, este personal debe contar con salarios y prestaciones competitivas, así como con formación especializada en la materia.

Resolución pacífica de conflictos

- 1.20. Formular estrategias y políticas encaminadas a la promoción de una cultura pacífica para la resolución pacífica de conflictos.
- 1.21. Instituir mecanismos de resolución pacífica de conflictos –tales como mediación y conciliación– para prevenir y enfrentar la situación de violencia penitenciaria. Para ello, es esencial contar con personal adecuado y capacitado en la utilización de mecanismos pacíficos de resolución de controversias; así como capacitación especializada en la materia, dirigida al personal técnico penitenciario y de seguridad deben contar con el entrenamiento para desarrollar estas habilidades.

ii. REDUCCIÓN DE POBLACIÓN CARCELARIA

- 2.1 Adoptar las medidas judiciales, legislativas, y administrativas requeridas para contar con una política criminal integral, y en consecuencia, reducir la población carcelaria. Para tal fin, entre otras, se recomienda que el Estado realice las siguientes acciones:

A. De carácter inmediato

Centros que reportan sobrepoblación

- 2.2 Remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecido. Para ello, el sector justicia y el sistema penitenciario deben prohibir el ingreso a los centros sobrepoblados.
- 2.3 De manera prioritaria, no debe admitirse ninguna persona detenida al centro de privación de libertad Guayas No. 1. Ello, en atención a la sobrepoblación, los altos niveles de violencia y la falta de control efectivo por parte de las autoridades.
- 2.4 Realizar las acciones necesarias a fin de contar con una gestión racional y transparente de los cupos existentes, de forma tal que las personas detenidas sean distribuidas de manera eficiente en los centros carcelarios.

Beneficios penitenciarios

- 2.5 Implementar acciones dirigidas a aplicar de manera eficiente y expedita los beneficios penitenciarios dirigidos a la excarcelación. En particular, el sistema penitenciario y el sector justicia deben tomar las acciones necesarias para asegurar que las órdenes de libertad sean ejecutadas inmediatamente.
- 2.6 Realizar jornadas coordinadas entre el sistema penitenciario y el sector justicia para revisar, de oficio, los expedientes de las personas privadas de libertad con el ánimo de identificar potenciales personas beneficiarias de medidas de excarcelación.
- 2.7 Adoptar las medidas necesarias para garantizar que en los casos en que las respectivas carpetas cuenten con los informes favorables del centro carcelario y no exista contradicción alguna, las autoridades judiciales resuelvan inmediatamente sin necesidad de convocar a una audiencia.
- 2.8 Asegurar que las personas privadas de libertad cuenten con la asesoría jurídica necesaria para acceder a los beneficios penitenciarios.
- 2.9 Implementar un plan de contingencia que permita dotar de personal suficiente a fin de que todas las personas que serían beneficiarias de beneficios de excarcelación puedan salir inmediatamente en libertad. En particular, entre el personal necesario para tal efecto, se encontraría:
 - Personal que procese sin dilación los expedientes para el acceso a los beneficios penitenciarios en favor de quienes han cumplido los requisitos para ser beneficiarios de los mismos.
 - Personal en los servicios de rehabilitación social, a fin de que las personas detenidas puedan cumplir con los requisitos en la materia que exige la normativa ecuatoriana para acceder a la prelibertad en régimen semiabierto y abierto.

Indultos

- 2.10 Continuar con la aplicación de indultos para extinción y conmutación de penas por delitos menores y sin violencia, procurando que los procesos se realicen de manera expedita a través de la determinación de parámetros claros y eliminación de requisitos que puedan resultar innecesarios. Asimismo, se recomienda que la política de indultos tenga en cuenta los enfoques diferenciales y de género.

- 2.11 La aplicación de los indultos debe contemplar personas condenadas por delitos menores y sin violencia, específicamente aquellos vinculadas con delitos menores, tales como consumo, posesión de drogas para uso personal, robo de celulares, o impago de cuotas alimenticias, entre otras.
- 2.12 En atención a una perspectiva de género y enfoque diferenciado, los indultos deben ser otorgados a determinadas categorías de personas privadas de libertad que se encuentran en una situación de mayor riesgo, con base en género, raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, y discapacidad, y condición de salud, así como a aquellas personas que tienen deberes de cuidado de hijos o hijas, o personas mayores o enfermas.

B. De tipo estructural

Acciones generales

- 2.13 Adoptar las medidas necesarias para contar con una política criminal que privilegie las sanciones alternativas a la prisión, entre otras cuestiones, mediante una estructura y personal debidamente capacitado en regímenes semiabiertos, abiertos, prelibertad, libertad controlada, y rebajas de pena por el sistema de méritos.
- 2.14 Modificar la legislación penal ecuatoriana a fin de despenalizar o establecer penas que no impliquen privación de la libertad para conductas que por sus características e impacto en la sociedad no deberían ser criminalizadas, tales como falta de pago de alimentos, infracciones de tránsito, y delitos menores relacionados con drogas.
- 2.15 Realizar reformas legislativas necesarias a fin de reducir plazos procesales para la caducidad de la prisión preventiva, así como de procesos relacionados con aplicación de medidas sustitutivas a la privación de libertad, tales como aplicación de beneficios de excarcelación.
- 2.16 Adoptar las medidas necesarias para ampliar la aplicación de beneficios propios de ejecución de pena.
- 2.17 Agilizar los procesos penales a través de la modernización de los sistemas de administración de justicia.
- 2.18 Adoptar acciones para promover una mayor aplicación de la justicia restaurativa y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, en particular, la conciliación penal, contemplada en la normativa ecuatoriana.
- 2.19 Capacitar a operadores de justicia respecto al uso de la privación de la libertad como último recurso, aplicación de la prisión preventiva y medidas alternativas a

la misma; imposición de beneficios penitenciarios; perspectiva de género y enfoques de tratamiento diferenciados e interseccionales, y funcionamiento de justicia restaurativa –con énfasis en procesos de adolescentes en contacto con la ley penal.

En materia de beneficios de excarcelación

- 2.20 Ejecutar medidas integrales que eviten la **burocratización de los procesos**, y en este sentido, permitan dar celeridad y certeza procesales a la tramitación de los mismos. Entre estas, se encuentran:
- Contar con un sistema automatizado y unificado de registro y evaluación respecto a los casos que están siendo tramitados, o respecto de aquéllos que podrían ser objeto de la aplicación de los beneficios en referencia.
 - Descentralizar las funciones de análisis, revisión y aprobación de los expedientes a través de la creación de diversas subcomisiones ubicadas en los lugares donde se encuentren centros carcelarios.
 - Posibilitar la expedición electrónica de las boletas de excarcelación.

iii. PRISIÓN PREVENTIVA

- 3.1 Implementar las medidas necesarias para reducir el empleo de la prisión preventiva y garantizar que esta medida sea aplicada de forma excepcional y se encuentre limitada por los principios de presunción de inocencia, legalidad, excepcionalidad, proporcionalidad, racionalidad y necesidad. En particular, se recomienda que el Estado realice las siguientes acciones:

A. De carácter inmediato

Aplicación de medidas alternativas

- 3.2 Revisar por parte del Poder Judicial los procesos de personas sin sentencia a fin de determinar la caducidad del régimen o la aplicación de alguna medida sustitutiva.
- 3.3 Implementar medidas alternativas a la prisión preventiva, siempre y cuando el peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación no pueda ser evitado razonablemente, atendiendo a su finalidad y eficacia de acuerdo con las características de cada caso concreto, y con observancia de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. La autoridad judicial debe optar por la aplicación de la medida menos gravosa, y considerando en todo momento, una perspectiva de género, y cuando sea el caso, un enfoque de tratamiento diferenciado e interseccional.

- 3.4 Adoptar las medidas necesarias a fin de fomentar la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, y de priorizar la financiación y el establecimiento de mecanismos para su implementación y seguimiento.
- 3.5 Garantizar la asignación de los recursos financieros necesarios para que las medidas alternativas a la prisión preventiva sean operativas, y que puedan ser utilizadas por el mayor número posible de personas.
- 3.6 Asegurar que en los casos en que la fiscalía solicite la aplicación de la medida cautelar de la prisión preventiva se demuestre la falta de viabilidad de medidas alternativas.

Adopción de perspectiva de género y enfoques diferenciados en la aplicación de medidas alternativas

- 3.7 En la determinación de las medidas alternativas a la prisión preventiva para mujeres, el Estado debe promover la incorporación de la perspectiva de género y, cuando corresponda, del enfoque del interés superior del niño y de protección especial respecto a otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo.
- 3.8 Asegurar que el encarcelamiento de las mujeres que son madres o están embarazadas, y de aquéllas que tienen bajo su cuidado a personas en situación especial de riesgo –tales como personas con discapacidad o personas mayores–, sea una medida de último recurso, priorizando en todo momento medidas alternativas no privativas de la libertad.
- 3.9 En particular, para la imposición de las medidas alternativas, las autoridades judiciales deben tomar en cuenta diversos elementos tales como los siguientes: i) posición particular y de desventaja histórica que tienen las mujeres en la sociedad; ii) historial de victimización anterior; iii) ausencia de circunstancias agravantes en la comisión del delito; e iv) impacto diferencial e incremental de la aplicación de la pena privativa de la libertad respecto de las personas bajo su cuidado.
- 3.10 Garantizar el principio de excepcionalidad de la privación de libertad en el sistemas de justicia juvenil, así como la revisión periódica de las decisiones que imponen medidas privativas de la libertad a personas menores de 18 años.

B. De tipo estructural

Regulación de medidas alternativas

- 3.11 Derogar las disposiciones que impiden la sustitución de la prisión preventiva por medidas alternativas, y que establecen restricciones a los mecanismos y posibilidades procesales de excarcelación.
- 3.12 Con el fin de atender a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, el Poder Legislativo, debe derogarse el artículo 536 del Código Orgánico Integral Penal, que contempla la prohibición de la sustitución de prisión preventiva, en atención al monto de la pena en expectativa o por la condición de reincidente de la persona acusada de cometer delitos.
- 3.13 Ampliar el catálogo de medidas alternativas contemplado por el artículo 522 del COIP, a fin de disponer de una mayor gama de opciones a fin de que pueda determinarse la medida adecuada a las particularidades de cada caso.
- 3.14 Adoptar las medidas necesarias para dar seguimiento a la implementación de las medidas alternativas, mediante el establecimiento de mecanismos de supervisión y monitoreo, con perspectiva de género y enfoques diferenciados. Para tal fin, el Estado debe realizar evaluaciones periódicas que permitan analizar y verificar sus objetivos, funcionamiento y eficacia; y en consecuencia, se identifiquen los desafíos y buenas prácticas en su aplicación y utilización.

iv. INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Se recomienda al Estado realizar las siguientes acciones:

A. De carácter inmediato

Fortalecimiento institucional del SNAI

- 4.1 Adoptar la fórmula legal de conformidad con la legislación nacional que garantice un fortalecimiento institucional del SNAI para que pueda contar con presencia territorial, así como los recursos humanos y presupuestarios necesarios acordes con las necesidades reales para abordar eficazmente la crisis en la gestión penitenciaria de conformidad con los derechos humanos.

Mecanismo de prevención contra la tortura

- 4.2 Respecto del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para

incrementar los recursos financieros y humanos a fin de fortalecer y garantizar su funcionamiento.

B. De tipo estructural

Fortalecimiento institucional

- 4.3 Adoptar las medidas necesarias para asegurar que el personal del SNAI en todo nivel cuente con las capacidades requeridas para realizar su trabajo libre de presiones externas. Ello incluye recibir instrucción inicial y capacitación periódica especializada y adecuada, con énfasis en el carácter social de la función. Para tales fines, el Estado deberá promover la creación y el funcionamiento de programas de entrenamiento y de enseñanza especializada que deberá incluir, por lo menos, capacitación sobre derechos humanos, deberes y prohibiciones en el ejercicio de sus funciones.
- 4.4 El personal destinado a trabajar con grupos específicos de personas privadas de libertad como mujeres, personas mayores, personas con discapacidad y personas migrantes, entre otros, debe recibir una formación particular que se adapte a sus tareas especializadas, con base en tratamientos diferenciados y en su caso, enfoque interseccional.
- 4.5 Instalar una comisión o instancia de coordinación técnica interinstitucional, de carácter temporal, para la implementación participativa de las medidas urgentes para enfrentar la crisis que atraviesa el sistema penitenciario. Esta iniciativa debe incluir la participación de organizaciones de la sociedad civil, academia, personas privadas de libertad y sus familiares.
- 4.6 Establecer mecanismos de supervisión y monitoreo independientes y rendición de cuentas de la gestión realizada por el sistema penitenciario.

Registro de las personas privadas de libertad

- 4.7 Contar y mantener sistemas de gestión innovadores de la información judicial y penitenciaria con enfoque de derechos humanos, que permita proporcionar datos actualizados y confiables sobre las personas privadas de libertad. Para tal efecto:
 - La información respectiva debe ser de fácil acceso a las personas detenidas, familiares, autoridades judiciales y sus defensores.
 - Los datos deben tener un flujo eficiente entre el sistema penitenciario y sector justicia que permita que sea gestionada y manipulada de manera organizada y eficiente por todas las autoridades vinculadas con los procesos y tratamiento de personas privadas de libertad, dentro y fuera de prisión.

- El mantenimiento adecuado del registro, archivo y manipulación de los sistemas de información requiere que las respectivas autoridades estén debidamente capacitadas y que se les provea de los instrumentos y medios tecnológicos adecuados para cumplir estas funciones.

4.8 A fin de contar con mecanismos adecuados de recolección de datos que permitan diseñar y analizar políticas públicas efectivas dirigidas a combatir las formas de violencia y discriminación contra las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios, y asignar recursos suficientes con el ánimo de recolectar y analizar datos estadísticos de manera sistemática y comprehensiva, que consideren diversos factores, tales como género, raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, interculturalidad, interseccionalidad, así como la condición de discapacidad.

v. CONDICIONES DE DETENCIÓN

Se recomienda al Estado realizar las siguientes acciones:

A. De carácter estructural

- 5.1 Garantizar condiciones de detención compatibles con la dignidad humana y con el respeto de los derechos humanos que aseguren el trato digno a las personas bajo custodia del Estado. Ello, de conformidad con los estándares en materia de privación de libertad y atendiendo a perspectiva de género, enfoques diferenciados de tratamiento respecto de personas en situación especial en riesgo, y enfoque de interseccionalidad.
- 5.2 Asegurar que todos los centros de privación de libertad cuenten con personal especializado del Ministerio de Salud Pública e instalaciones adecuadas para ofrecer atención en salud, garantizando que todas las personas detenidas tengan una revisión médica inicial y periódica, de forma que se pueda hacer seguimiento a las condiciones médicas y al tratamiento correspondiente. En el caso de niñas y mujeres, debe ofrecerse una atención en salud acorde con sus características físicas y biológicas, y que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud sexual y reproductiva, incluyendo el acceso a productos de higiene menstrual al interior de los recintos carcelarios.
- 5.3 Garantizar el acceso de las personas privadas de libertad a agua suficiente, salubre y aceptable, así como el acceso a alimentos en cantidad y calidad suficiente, sin sustancias nocivas. Para este propósito, es fundamental que los familiares de las personas privadas de libertad puedan ingresar productos de primera necesidad y bienes de consumo sin ningún tipo de amenaza o extorsión.

vi. REINSERCIÓN SOCIAL

Se recomienda al Estado realizar las siguientes acciones:

- 6.1 Fortalecer los programas de reinserción social, mediante asignación de presupuesto y personal que permita garantizar su eficacia para cumplir con la finalidad de las penas. Estos programas, además de propiciar la reintegración de personas privadas de libertad y prevenir la reincidencia en el delito, resultan esenciales para acceder a beneficios penitenciarios.
- 6.2 Dotar de suficiente personal a las áreas encargadas de los programas de reinserción social, así como establecer una cantidad suficiente de actividades. Ello, con el propósito de asegurar una amplia oferta de opciones a fin de que las personas condenadas puedan cumplir con sus planes individuales de cumplimiento de la pena.
- 6.3 En materia de trabajo y educación, el Estado debe adoptar medidas para asegurar que las personas privadas de libertad tengan oportunidades efectivas de trabajo en detención, así como que reciban una remuneración adecuada y equitativa. Asimismo, debe implementar acciones que garanticen la disponibilidad de servicios de educación en los lugares de privación de libertad, mismos que deben funcionar en estrecha coordinación e integración con el sistema de educación pública. En particular, estos servicios deben abarcar enseñanza primaria, secundaria, técnica, profesional y superior.
- 6.4 Crear una red de cooperación entre el SNAI, servicios de asistencia social, grupos comunitarios locales, organizaciones de la sociedad civil y familiares con el propósito de contar con programas de reintegración que se dirijan a dar seguimiento a la reinserción social y a asegurar apoyo continuo a las personas que han salido de la cárcel; en particular, en materia de vivienda, trabajo, salud integral, educación, capacitación y asistencia jurídica.

vii. INVESTIGACIÓN Y MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

Se recomienda al Estado realizar las siguientes acciones:

A. De carácter inmediato

- 7.1 Investigar de oficio y con la debida diligencia las muertes violentas, y actos de tortura y malos tratos, ocurridos al interior de centros de detención de manera seria, exhaustiva, imparcial y ágil. Ello, con el objeto de esclarecer sus causas, individualizar a los responsables –tanto materiales como autores intelectuales–,

e imponer las sanciones legales correspondientes a los autores de los hechos y autoridades que por acción u omisión pudieran ser responsables.

- 7.2 Activación de protocolos de asistencia médica, psicológica y jurídica a las personas heridas y familiares de las personas fallecidas.

B. De tipo estructural

- 7.3 Elaborar un informe independiente sobre las masacres ocurridas en las cárceles durante 2021, destacando circunstancias de modo, tiempo, y lugar, así como saldos de los hechos de violencia. Este informe deberá contener identificación de las causas que resultaron en estas masacres, incluyendo información sobre las omisiones en el control del ingreso de armas y otros objetos ilegales a los centros de detención respectivos. Asimismo, deberán detallarse las medidas de reparación otorgadas a las personas privadas de libertad que han sufrido violaciones a derechos humanos y a sus familiares.
- 7.4 Capacitar de manera continua y permanente para personal técnico de criminalística y de medicina legal, en particular, en lo relacionado con el manejo de cuerpos y gestión administrativa en la materia. Al respecto, debe de buscarse la posibilidad de garantizar espacios que permitan que se compartan experiencias nacionales y con el exterior. Asimismo, los peritos y forenses deben recibir apoyo psicológico.

viii. ACCIONES DE TIPO TRANSVERSAL

- 8.1 Se recomienda que para la adopción de cualquier medida –de carácter inmediato o estructural, y desde un enfoque de derechos humanos— el Estado tome las siguientes medidas:

A. Establecimiento de una ruta común por parte de los tres Poderes del Estado

- 8.2 Las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y seguimiento de las medidas dirigidas a solucionar y enfrentar los desafíos que actualmente enfrenta la crisis penitenciaria en Ecuador, deben ser asumidas como una prioridad y comprometer a todas las ramas del poder público. Para ello, resulta necesario promover un diálogo y debate interinstitucional al interior de los tres Poderes del Estado ecuatoriano para la efectiva aplicación y evaluación de dichas medidas.
- 8.3 Respecto al seguimiento de las medidas adoptadas, esta hoja de ruta común debe establecer objetivos medibles, así como mecanismos de monitoreo, con miras a evaluar la efectividad de ejecución de las acciones respectivas. Lo anterior, resulta esencial a fin de asegurar que la implementación y monitoreo de las medidas adoptadas en este marco, sean efectivas, comprensivas y participativas.

B. Adopción de perspectiva de género y de un tratamiento diferenciado, con enfoque interseccional

- 8.4 En atención al riesgo que enfrentan las mujeres privadas de libertad, el Estado ecuatoriano debe adoptar medidas diligentes con una perspectiva de género que tome en consideración la discriminación histórica y los estereotipos de género que han afectado a las mujeres y las adolescentes, y que han limitado de forma severa el ejercicio de sus derechos. En particular, el enfoque de género implica tomar en cuenta la situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones así como también considerar los riesgos específicos que enfrentan las personas que tienen orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino. Asimismo, la perspectiva de género también considera el impacto y las cargas específicas que han llevado históricamente a las mujeres en razón de su sexo y roles sociales tradicionales.
- 8.5 Tomando en cuenta las afectaciones desproporcionadas enfrentadas por personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, el Estado debe adoptar medidas especiales que contemplen un enfoque diferenciado respecto, entre otras, de personas afrodescendientes, indígenas, LGTBI, personas mayores, y personas con discapacidad. Un enfoque diferenciado implica considerar las condiciones de vulnerabilidad particulares y los factores que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación en contextos de prisión preventiva, como el sexo, raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, y discapacidad.
- 8.6 El Estado debe también tomar en cuenta la **frecuente interseccionalidad** de los factores mencionados, lo que puede acentuar y hacer más frecuente la violación a derechos humanos de las mujeres y de otras personas en situación especial de riesgo.

C. Participación de personas detenidas, familiares y organizaciones de la sociedad civil en la adopción de medidas inmediatas y de tipo estructural

- 8.7 Generar mecanismos a fin de garantizar la participación de la sociedad civil, incluyendo personas privadas de libertad y excarceladas, en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas carcelarias, asegurando que éstas sean integrales, participativas e inclusivas.
- 8.8 Diseñar de forma participativa un mecanismo de monitoreo y fiscalización de las condiciones al interior de los centros de privación de libertad, por parte de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que cuenten con líneas de investigación en temas de seguridad y política criminal.

- 8.9 Permitir el involucramiento de las familias en la pacificación de los centros de reclusión, a través del establecimiento de regímenes de visitas flexibles.
- 8.10 El Estado ecuatoriano debe asegurar la participación de las personas beneficiarias de dichas acciones. Lo anterior, a fin de que las políticas en la materia, cuenten con una perspectiva de derechos humanos que permitan la concepción de las personas beneficiarias como titulares de derechos, y no únicamente como receptores de las mismas.