



## **Reformas penitenciarias en Ecuador: no contribuyen al proceso de rehabilitación**

**Beatriz Villarreal Tobar**

**Coordinadora Social INREDH**

La cárcel, las penitenciar





ias, los centro psiquiátricos son el testimonio silencioso de lo que es capaz de producir una sociedad de exclusión. Las cárceles están sobrepobladas, por lo que se construyen nuevos edificios, donde el círculo vicioso puede seguir operando, ya que la rehabilitación no llega y se continúa penalizando la pobreza.

¿Cuál es la situación de las personas privadas de la libertad? ¿Cuáles son las reformas que se han hecho y qué niveles de cumplimiento tiene en el sistema de rehabilitación?

## **Antecedentes**

En 2008, con la instalación de la Asamblea Constituyente se logró aglutinar esfuerzos y reivindicaciones en beneficio de sectores sociales más vulnerables de la sociedad, como las Personas Privadas de la Libertad (PPL). Así el 4 de julio del 2008, se promulga el Indulto a las llamadas “mulas”, aquellas personas que fueron detenidas con droga en una cantidad de hasta 2 mil gramos. En aquel momento las personas aspirantes al indulto fueron 2.614 personas de una población penitenciaria nacional de 18.022 <sup>1</sup>.

---

Para acogerse al indulto se tenía que cumplir con los siguientes requisitos: tener sentencia ejecutoriada, no ser reincidente y haber cumplido al menos el 10% de la pena impuesta, en ningún caso menos de un año.



Esta resolución fue positiva y justa para las personas capturadas con pequeñas cantidades de droga, que por incongruencias de la Ley de Estupefacientes fueron sentenciadas a las mismas penas que los grandes traficantes de droga. Fue importante constatar que hubo un bajo nivel de reincidencia en las personas indultadas que no llegaba ni al 2%.

La Constitución, aprobada por la mayoría de ecuatorianos y ecuatorianas, en su Art. 35 estipula que, entre otros grupos, las personas privadas de su libertad recibirán atención prioritaria y especializada. Además, el Art. 51 reconoce que dichas personas no podrán ser sometidas a aislamiento como sanción, el derecho a mantener comunicación y visita de sus familiares y abogados, contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral, siendo además obligación del Estado la atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.

En tanto, en la sección decimotercera, sobre Rehabilitación Social, Art. 201 señala que:

el sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad, y la garantía de sus derechos. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad

Adicionalmente en el art. 203 se plantea que en los Centros de Rehabilitación Social (CRS) y los de Detención Provisional (CDP), el Estado debe promover y ejecutar planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación

La propuesta constitucional buscaba garantizar un proceso de rehabilitación y reincorporación social, por lo que se activan acciones para reformular el Código de Ejecución de Penas.

**Resoluciones de la Asamblea Constituyente para las Personas Privadas de la Libertad PPL**



En el pleno de la Asamblea Constituyente se plantea la ley reformativa al Código de Ejecución de Penas para la transformación del Sistema de Rehabilitación Social, el 31 de julio del 2008 y oficiado en el registro oficial No. 393.

Se reforma el Art. 4 referido a la integración del nuevo Consejo Nacional de Rehabilitación Social por los siguientes miembros: Ministro de Justicia y Derechos Humanos o su delegado quien lo presidirá y tendrá voto dirimente, Ministro de Salud o su delegado, Ministro de Trabajo o su delegado, Ministro de Educación o su delegado, el Defensor del Pueblo o su delegado.

Y se reforma el Art. 32, respecto a los Criterios para la concesión de rebajas.<sup>2</sup>

---

Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 393 del jueves 31 de julio del 2008, pag. 3. *La reducción de penas operará sobre un sistema de méritos que permita evaluar la buena conducta y la colaboración activa del interno en su rehabilitación que se demostrará por la participación en procesos culturales, educativos, laborales, de tratamientos de adicciones u otros. La reducción de penas podrá concederse hasta por un máximo del 50% de la pena impuesta al detenido y no procederá cuando los internos hayan sido sentenciados por plagio, asesinato, delitos sexuales, trata de personas o por crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra, de agresión, determinados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*



En el mismo documento se deja establecido que el sistema de méritos y su valoración serán determinados por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social mediante reglamento que se expedirá para el efecto. Y en el registro oficial 282 del 20 de septiembre del 2010 el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, resuelve la designación de la Comisión Técnica para la reducción de penas, quienes se encargarían de analizar y verificar la veracidad del contenido de los expedientes administrativos .

De esta manera se cuenta con elementos establecidos en las leyes y la constitución que dista mucho en la realidad de las PPL para su cumplimiento concreto

Este proceso de reglamentación, información y claridad para las personas directamente beneficiadas ha sido ignorado. Las PPL fueron poco o nada informadas, ni hechas partícipes de los avances, parámetros y criterios contemplados para la calificación. A los casi tres años de aplicación del reglamento con un instructivo, lo que sorprende es que en las resoluciones emitidas por la Comisión Técnica a las solicitudes presentadas para la reducción de penas por el sistema de méritos, se hacen acreedoras a rebajas con porcentajes bajos que van desde el 12% a máximo el 20% de méritos, sin argumentar una motivación que sirva de referente a una apelación y tener mas claro los parámetros para mejorar los porcentajes en la calificación.

Toda esta situación ha provocado indignación en la PPL, como lo refleja el testimonio de una mujer privada de la libertad del Centro Femenino de Quito:

(...) no son ellos los que tienen que pasar este tiempo en ausencia con nuestros hijos, en abandono, con problemas, hacemos muchos esfuerzo para estar en una convivencia lo mas positiva, me involucrado en las actividades, cursos, talleres

---



que han brindado, tengo una actitud de colaboración y apporto a los procesos que se plantean, y ¿de qué me ha servido?, me responden en mi petición de rebajas por méritos que me han otorgado el 15%, esta noticia me deprimió, me siento muy desanimada, no sé qué hacer, soy extranjera, no tengo visitas, pierdo la esperanza en estos beneficios que tenemos derecho las privadas de la libertad

A todo esto se suma que en septiembre del 2011, por disposición de la Comisión Técnica, se suspenden los trámites de las solicitudes de rebajas, lo que evidentemente provoca incertidumbre y malestar en las PPL; ante esta situación a los cinco meses de esta suspensión, en febrero de 2012, las PPL del Complejo Penitenciario ubicado en el Ex Penal García Moreno efectúan una manifestación pacífica, para exigir una respuesta desde el Ministerio de Justicia, por el silencio y no explicación de esta disposición. A esta medida tomada por las PPL, se responde con violencia por parte de agentes estatales, provocando varias personas heridas. Este hecho evidenció, a nivel público, las condiciones inhumanas que viven las Personas Privadas de la Libertad: el hacinamiento, la inadecuada y escasa alimentación, falta de medicinas y personal médico, falta de higiene, salubridad y violencia. Luego de esta grave situación presentada las autoridades penitenciarias abren un espacio para el dialogo e información con los representantes de las y los internos de los Centros de Rehabilitación.

En este espacio se discute y analiza que lo que se encuentra estipulado en el Art. 6 del reglamento *"las actividades se harán conforme el diagnostico y los recursos de infraestructura, humana y técnicos (...)"*, tienen serias dificultades de cumplimiento por que esta atravesado con infraestructura y espacios físicos insuficientes, hacinamiento, compra de renuncias y jubilación de personal, escasísima oferta de cursos y talleres.

De igual manera no se esta tomando en cuenta lo que estipula el Art. 5 del reglamento respecto a que *"(...)se considera circunstancias especiales por razones de enfermedad, mayores de 65 años, personas con capacidades especiales demostradas y otros casos justificados, para quienes se acordara actividades especiales (...)"*



Las PPL plantean abiertamente por que no se mantiene informada con claridad y transparencia lo que tenia estipulado el reglamento y el instructivo para el funcionamiento de la Comisión Técnica para la reducción de penas por sistema de méritos (29 de abril del 2011-Registro oficial No.437); por que conllevo a no saber de que manera se operó todo este tiempo para dicha calificación, desde cuando opero.

El conocimiento del instructivo adquirido por gestión directa de las PPL y no desde las autoridades penitenciarias, implicaba que para su aplicación la Dirección y administración técnica de cada Centro de Rehabilitación tienen que planificar y organizar programas y proyectos que se lleven a cabo a través de los departamentos educativos, laboral, médico, tratamiento psicológico y trabajo social para que las PPL puedan acceder al logro del 100% de méritos que correspondería al 50% de rebaja de pena otorgada en la sentencia ejecutoriada.

Para evidenciar que ha pasado en los últimos años se solicita a la dirección del Centro de Rehabilitación de Quito el registro del número de cursos y talleres dictados a las mujeres privadas de la libertad desde Septiembre del 2008 hasta marzo del 2012 y cuantas se han beneficiado de los mismos, para relacionar con lo que se exige en el instructivo.





De la sistematización realizada se visualiza lo siguiente:

**En el área educativa**

<b>Cursos</b>	<b>Año 2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Belleza	12				
Informática exel 1 SECAP		10			
Desarrollo personal		29			
Escuela para padres			35		
tejidos	12				
Gastronomía		8			
Baile		13			
Computación básica	10		31	9	
Español para extranjeras			13 + 8		
Ingles			18+11+29	26	
Masa-pan y pintura en madera			30		
Computación internet			16 + 15		



Alternativas a la violencia básico INREDH			24 + 30	21	
Alternativas a la violencia avanzado INREDH			20 + 10		
Aeróbicos y bailo-terapia			35	46 + 19	
Corte y confección			120+ 19		
Radio y revista misceláneos			12	13	
Vive tu sueño				17	
Vivir en integridad				11	
Curso bíblico				42	
Computación intermedia				39	
danza			16	12	
Curso de emprendimiento				17	
Desarrollando hábitos				17	
Taller de musica			5+10+7	24	
Terapia para el alma			158		



Bailo-terapia				56	
Actividad física				12	
Títeres			13		
Educación formal bachillerato				7	
Educación formal básica				45	
TOTAL	34	60	685	433	

En el área educativa formal escolarizada en el año escolar 2010 -2011 existe un registro de apenas 56 mujeres en los diferentes ciclos de educación básica (primero a décimo) y bachillerato (primero a tercero)

Del área de tratamiento la información proporcionada solo se cuenta con el tema de los cursos dictados sin nombres ni número de participantes. Demostrándose de esta manera que el personal técnico de los diferentes departamentos de la administración del centro de rehabilitación no contaba con una adecuada organización de archivos ni física ni digital.

Se suma a esto que las autoridades que cesaron de sus funciones ya sea por compra de renuncias o por jubilación, eliminaron los archivos digitales de los cursos y talleres realizados de los años pasados, perjudicándose a las PPL en méritos para la calificación de rebajas.



Los cambios y resoluciones desde el Consejo Nacional de Rehabilitación Social a partir de la reforma de art. 32 y 22 del Código de Ejecución de Penas, expedido el 22 de julio 2008 en la Asamblea Constituyente de Montecristi, lleva un periodo de alrededor de tres años:

- ⤴ La expedición del Reglamento para la concesión de rebajas el 26 de septiembre del 2008
- ⤴ La resolución de la Corte Nacional de Justicia para que sean los jueces y tribunales penales los que concedan las sentencias de las rebajas de penas por méritos el 26 de agosto del 2009
- ⤴ La expedición de reformas al reglamento para la concesión de rebajas de penas 9 de julio del 2010.
- ⤴ La sustitución del art 14 del reglamento, presentación cronológica de informes semestrales de los departamentos de diagnóstico y evaluación de cada persona privada de la libertad, su inobservancia acarreará sanciones administrativas. Se agrega en este artículo la designación de la Comisión Técnica para la Reducción de Penas
- ⤴ la expedición del Instructivo para el funcionamiento de la Comisión Técnica 29 de abril del 2011, Registro oficial No. 437

Se evidencia de esta manera que hay una incongruencia y negligencia institucional, al no contar con una propuesta y oferta programada que guarde coherencia con los postulados de la Rehabilitación y de reintegración social para las PPL.

## **Incumplimiento de Resoluciones**

### Derecho a la Salud



Ante la persistente violación del derecho a la salud en los centros penitenciarios, se interpone un acción de Protección – Caso Lorena Caicedo- mujer privada de la libertad. Dando cumplimiento a lo establecido legal y la Constitución se logra una resolución judicial positiva de parte del Juez Vigésimo quinto de lo civil de Pichincha, y confirmada por la Tercera sala de lo penal de la Corte Provincial de Pichincha que dispone “...*que a través de las entidades a cargo del Ministerio de Salud Publica se realicen los exámenes médicos que necesite la accionante para diagnosticar la enfermedad que la misma padezca, así mismo que se suministre a la legitimada activa la medicación propia para curar su enfermedad la cual sera a costa del Estado.*” Esta resolución se amplia disponiendo que el Consejo Nacional de Rehabilitación social en coordinación con el Ministerio de Salud y la Dirección de Rehabilitación Social <sup>3</sup>

#### *Derecho al Arresto Domiciliario*

Luego de agotar las instancias nacionales por el caso de las mujeres privadas de la libertad en estado de embarazo, cinco mujeres demandaron al Estado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, <sup>4</sup> por la reiteración en la

---

Resolucion de la Acción de Protección, 30 julio 2009. Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha. Dispone que se *formulen y ejecuten políticas para garantizar la salud de las personas privadas de la libertad, especialmente aquellas que posean enfermedades graves y degenerativas que tenga relación con la atención médica, cuidado y medicina con el carácter de gratuito dentro de un periodo razonable de ciento ochenta*



violación de los derechos de las mujeres embarazadas y adultas mayores que no se acogieron al arresto domiciliario. La CIDH plantea al Estado un acuerdo amistoso, en el que el Estado se compromete a indemnizar a mujeres y niños que fueron violados sus derechos, realizar medidas de reparación no pecuniaria como la creación de una casa de prisión correccional, capacitación a funcionarios de la Policía Nacional, Tribunal Constitucional hoy Corte Constitucional sobre derechos humanos de las mujeres en general, dotación de material a las guarderías existentes en los Centros de Rehabilitación, creación de un programa especial de atención médica a las mujeres embarazadas además de la realización de actividades como parte de la reparación y mejorar la situación carcelaria.

Este acuerdo se lo firma en diciembre del 2008, fecha desde la cual se ha estado vigilantes desde el Comité de Internas del Centro de Rehabilitación femenino de Quito, como de los representantes de las víctimas para verificar el cumplimiento del mismo.

A los cuatro años se puede lastimosamente verificar el incumplimiento del acuerdo amistoso por parte del Estado, en los casos de mujeres embarazadas se tiene obligatoriamente seguir presentando recursos de Habeas Corpus ante la administración de justicia para que se efectivice y se proceda a aplicar el arresto domiciliario, habiendo en unos casos resoluciones positivas, no obstante existen otros en los que los jueces no lo aplican y no se asume el compromiso adquirido por el Estado de no repetición y de otorgar arresto domiciliario a las mujeres embarazadas.

Situación que conlleva a solicitar a la CIDH, por una parte que se homologue el Acuerdo de Solución Amistosa en los casos actuales en los que se sigue vulnerando los derechos de las mujeres embarazadas privadas de la libertad, y por otro lado que la Comisión de seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano.

---



## **Conclusiones**

Con todos los cambios realizados a nivel de la constitucionalidad en referencia a los sistemas penitenciarios para el creado Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, lastimosamente se evidencia que la administración de la política penitenciaria continúa a cargo de un órgano poco técnico y con inmensas facultades discrecionales, que evidencia la despreocupación estatal.

Los planteamientos en las referidas reformas no están acompañadas con los procesos, infraestructura y ofertas en los diferentes campos que plantea y argumenta el instructivo de rebajas por méritos. Sistema de Rehabilitación Social y los centros destinados a la privación de libertad, continúan en una aguda crisis administrativa, jurídica y humana, que se ve reflejada en la mala condición de las instalaciones e infraestructura, hacinamiento, insalubridad, permanente riesgo de contagio de enfermedades, mala alimentación, violencia e inexistencia de programas educativos, culturales o laborales. Todas estas circunstancias han imposibilitado el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación y reinserción social que tiene el sistema penitenciario nacional, según lo dispuesto a partir del artículo 201 de la Constitución.

## **Propuestas**

Uno de los actores fundamentales del Sistema de Seguridad Ciudadana, es precisamente el Sistema de Rehabilitación Social, el Estado tiene, la responsabilidad de facilitar los servicios penitenciarios que sirven de estructura para el control, la custodia de las personas privadas de libertad y la ejecución de las penas,

Con la rehabilitación social se debe cumplir como fin principal el tratamiento, la reeducación, la rehabilitación y futura reinserción social, cuya eficacia y eficiencia



dependen ciertamente de la inversión estatal, su organización, la infraestructura, los recursos humanos profesionales, el marco regulatorio de funcionamiento, y la planificación y ejecución de un plan de acción que rige la política penitenciaria nacional.

En aplicación de la norma constitucional, el trabajo, la educación, la cultura, el deporte, la atención a la salud y el fortalecimiento de las relaciones familiares de las personas sentenciadas, deben ser los puntales que orienten el desarrollo de las capacidades de las personas privadas de libertad, y establezcan su reinserción progresiva a la sociedad.

Es indispensable establecer regímenes semi-abiertos y abiertos en la ejecución de las penas, que motiven la participación de las personas privadas de libertad en los programas que ofrezca el Estado para el desarrollo de sus capacidades y posterior ejercicio de derechos y cumplimiento de responsabilidades al recuperar la libertad.

Bajo la consideración de que la mayoría de la población penitenciaria esta por pequeños traficantes de droga, hurto, robo como delitos menores que no causan conmoción social; resoluciones como el indulto contribuirían a mejorar la seria situación de hacinamiento que se dan en las cárceles del país.