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

Defensoría del Pueblo

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes

Junio, 2021

Tabla de contenido

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 1

Defensoría del Pueblo 1

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes 1

Junio, 2021 1

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 3

1. Antecedentes 3

2. Sobre el diseño de una propuesta de política pública integral, debidamente financiada, que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis en el sistema de rehabilitación social que vive el país con la participación de instituciones estatales y miembros de la sociedad civil 5

2.1. Consideraciones metodológicas de la propuesta de política pública del SNRS 5

2.1.1. Falta de una definición clara de las problemáticas estructurales des SNRS 6

2.1.2. Falta de participación de actores clave para la formulación de la política pública 9

2.1.3. Desarrollo de un Marco Programático que no responde a las problemáticas estructurales del sistema. 11

2.1.4. Falta de articulación de la Política Nacional de Rehabilitación Social con el Plan Nacional de Desarrollo 14

3. Sobre el estado de la situación de los derechos de las personas privadas de la libertad en los centros que conforman el Sistema Nacional de Rehabilitación Social del país 16

3.1. Sobre la adopción de decisiones urgentes para garantizar la seguridad en los centros de privación de libertad. 16

4. Sobre la atención de Salud 17

5. Sobre el levantamiento de información para el seguimiento del cumplimiento del auto de fase de seguimiento 20

6. Conclusiones 22

7. Tabla de referencias 25

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

1. Antecedentes

Las condiciones de privación de libertad, en los centros de rehabilitación social, se han visto gravemente afectadas por problemáticas estructurales que no han sido atendidas desde hace varios años atrás, situación que ha desembocado en el crecimiento exponencial de violencia en los referidos centros, que han conllevado al gobierno a declarar el de estado de excepción de todos los centros que conforman en Sistema Nacional de Rehabilitación Social en adelante SNRS, pero que a pesar de estas medidas drásticas, no se ha solventado la crisis penitenciaria, pues no se han atacado a los problemas de fondo que han impedido el cumplimiento de las finalidades del respectivo sistema.

La Defensoría del Pueblo, a través del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en adelante MNPT, ha evidenciado las diversas problemáticas existentes en los centros de privación de libertad, los cuales han sido expuestos a través de sus informes, alertas, reuniones interinstitucionales, oficios, entre otros, y a pesar de esto, desde los órganos rectores de la política penitenciaria no se han tomado las medidas necesarias tratar la problemática del sistema nacional de rehabilitación social de manera integral.

El Ecuador ha pasado por varias crisis carcelarias, con la emisión de varios estados de emergencia y de excepción del Sistema Nacional de Rehabilitación (2007, 2011, 2019 y 2020), sin embargo, ninguna ha venido acompañado de un plan integral que ataque las problemáticas estructurales que aquejan al referido sistema, y por tal motivo, las dificultades encontradas siguen repitiéndose de forma reiterada, como un círculo vicioso que se profundiza más.

Es importante recordar que en el año 2019, ya se efectuó una declaratoria de emergencia del sistema de rehabilitación social por un periodo de 60 días, que fue ampliada por un mes más, la cual, de conformidad a la información recogida por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (MNPT), incluso en sus visitas *in situ*, prácticamente no se tradujo en mejoras en las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, a parte de algunas adecuaciones puntuales en algunos centros, mismos que no generaron el impacto deseado ante la grave situación por la que atravesaban y atraviesan los centros de privación de libertad a nivel nacional.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1125 de fecha 11 de agosto de 2020, se declaró un

nuevo estado de excepción del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, con duración de 60 días, extendido por 30 más, sobre el cual, la Corte Constitucional en su dictamen su constitucionalidad volvió a reafirmar su preocupación respecto a la forma reiterada de recurrir al régimen de excepción para hacer frente a las problemáticas que aquejan al SNRS, y además, advierte que esta situación responde a "deficiencias estructurales y a actuaciones deficientes e irresponsables, más que a situaciones urgentes o imprevisibles", recordándole al Estado que tiene una posición especial frente a los derechos como la vida e integridad personal de las personas privadas de libertad; y, además solicitó al Presidente la presentación de un plan de acción a mediano y largo plazo para afrontar la crisis penitenciaria a través del régimen ordinario, el mismo que fue entregado a la Corte Constitucional a finales de 2020.

El 23 de febrero de 2021, nuevos hechos de violencia intracarcelaria se evidenciaron en los centros de rehabilitación social regionales de Turi, Guayaquil y Cotopaxi; y, en la denominada penitenciaría del Litoral, cuyo saldo final de personas privadas de libertad fallecidas sumaron. 79. A esto se suma los nuevos incidentes de violencia presentados con fecha 28 de abril del 2021 en la Penitenciaria del Litoral donde existieron 5 personas fallecidas y 17 heridos[1]

La Corte Constitucional, en su Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado, causa No. 4-20-EE y 6-20EE de 03 de marzo de 2021, resolvió entre otros, el diseño de "una política pública integral, debidamente financiada que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis en el sistema de rehabilitación social que vive el país con la participación de instituciones estatales y miembros de la sociedad civil". De la misma forma, ordenó a la Defensoría del Pueblo, entre otros, el seguimiento "del proceso de diseño, aprobación e implementación de la política pública de rehabilitación social".

El día 18 de mayo de 2021, el Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, aprueba con siete votos a favor y uno en contra (Defensoría del Pueblo) la Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social.

[1] SNAI, Respuesta a requerimiento de información oficio SNAI-CPLGV-2021-0572 de 04 de mayo del 2021.

2. Sobre el diseño de una propuesta de política pública integral, debidamente financiada, que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis en el sistema de rehabilitación social que vive el país con la participación de instituciones estatales y miembros de la sociedad civil

2.1. Consideraciones metodológicas de la propuesta de política pública del SNRS

Según la Secretaría de Planificación, manifiesta que las políticas públicas son:

> … En tal sentido, una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada. En la práctica, las políticas públicas funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades (ver Art. 85 de la Constitución). La interrelación de las decisiones de los distintos actores públicos. Entonces, al ser las políticas públicas procesos deliberadamente diseñados y planificados, con objetivos, cursos de acción y lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales, podemos afirmar: la política pública se define como un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado (SENPLADES, , 2011, p. 10)

Las políticas públicas son consideradas como los mecanismos utilizados por los gobiernos para atender las problemáticas generadas dentro de la sociedad. Una Política Pública se caracteriza por la atención que presta en su estudio a un tema de gran importancia en donde se encuentran inmersas autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental quienes, a través de múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación para lo cual pueden utilizar diferentes herramientas para tratar de conseguir los resultados esperados (Thoenig, 1997, 19); y para lo cual, la política pública generará distintos instrumentos de política pública materializados en normativa, planes, programas o proyectos.

En este sentido, desde un análisis clásico de las políticas públicas, se establece el denominado ciclo de las políticas públicas mismo que está conformado por seis fases: 1. Aparición y construcción de los problemas 2. Conformación de la agenda pública 3. Formulación de las alternativas de acción 4. Decisión o legitimación de la acción 5. Puesta en marcha de la políticas públicas o implementación 6. Evaluación, que a pesar de tener críticas por creerlo un modelo idealista, facilitará el análisis de la política pública del SNRS aprobada el pasado 18 de mayo de 2021, sobre todo en el diseño de la política y la formulación de las alternativas de acción.

Al hablar de la aparición y construcción del problema, es necesario identificar la información relevante que permita definir al problema específico sobre el cual se desea actuar, es decir, indicadores, diagnósticos o feedback, o la retroalimentación de una política en marcha, que constituya la data necesaria para de una manera más clara posible identificar la concepción de la problemática. Es importante precisar que el reconocimiento del problema, es necesario para el diseño de la agenda.

Una vez que la problemática se encuentra en la agenda, se inicia con la construcción de las alternativas, propuestas y soluciones a los problemas, para lo cual es importante se generen las llamadas "comunidades de especialistas" las cuales incluyen a académicos, investigadores, consultores, servidores públicos, y demás expertos relacionados con la materia, donde se debe tomar en cuenta diversos factores como la factibilidad técnica, la congruencia de con el resto de expertos, la anticipación de constricciones futuras como restricciones presupuestarias, aceptabilidad pública y receptividad política (Kingdom en Navarro, 2008, 241).

2.1.1. Falta de una definición clara de las problemáticas estructurales des SNRS

El éxito de una política pública está ligado a varios factores, aquellos técnicos relacionados a la formulación de la problemática, y el diseño de la política previo a su implementación; y, por otro lado, del posicionamiento dentro de la agenda pública, que permita una implementación según lo planificado, y que su implementación pueda contar desde indicadores operativos, de gestión, pero sobre todo, de impacto, lo cual, al final podrá evidenciar el éxito o no de la misma, para lo cual, las metas asociadas a plazos determinados, permitirán hacer un seguimiento constante, lo que admitirá tomar los correctivos correspondientes durante su implementación.

En este sentido, primero se debe recalcar la falta de información y de análisis, que permita evidenciar y definir claramente las problemáticas estructurales del sistema, lo que metodológicamente impedirá definición del problema, y por consiguiente la generación de alternativas o planteamiento de soluciones adecuadas que formen parte del diseño de la política pública que debe generarse, y es este contexto, incumpliría con el requerimiento solicitado por la Corte Constitucional.

Así, la primera observación sobre la propuesta de política pública del SNRS, no ha definido de manera clara la o las problemáticas que aquejan al sistema nacional de rehabilitación social. El título "3. Diagnóstico" hace un breve recuento estadístico sobre el

número de personas privadas de libertad por edad, sexo, nacionalidad, tipo de delito; sin embargo, no realiza un análisis de las problemáticas que encierra cada una de estas categorías, sobre las cuales se debe actuar. Así por ejemplo, al hablar de la población adolescente, la narrativa se enfoca al número de adolescentes que se encuentran en los centros de adolescentes infractores, más no analiza las diferentes dificultades que aquejan es esta población como lo son la infraestructura adecuada, falta de actividades para el cumplimiento de sus medidas de internamiento, la falta de separación entre menores de 18 años, con aquellos mayores que se encuentran cumpliendo su medida en los mismos centros, la falta atención psicológica o el tratamiento para consumo de sustancias prohibidas, entre otros. Para personas adulas mayores privadas de libertad, de la misma manera no se evidencia un diagnóstico sobre las problemáticas que los aquejan como es la falta de medicación, dietas por prescripción médica, falta de medicinas y de acceso a tratamiento psicológico, etc.

Describe la evolución de la población penitenciaria a lo largo del tiempo, tomando en cuenta el hacinamiento existente, y hace una mención a la capacidad de la infraestructura instalada, sin embargo, no se encontró la definición de la problemática específica donde se señale porqué el hacinamiento, por ejemplo, constituye una problemática estructural del sistema, las causas y consecuencias del mismo, lo que permitirá tomar a posteriori, la discusión sobre las posibles alternativas o soluciones a un corto, mediano o largo plazo.

La única situación sobre la cual se ha formulado una problemática de mayor claridad, es la relacionada a la situación de violencia y criminalidad del SNRS, sin embargo, es necesario señalar que a pesar que la seguridad al interior de los centros, es parte de las situaciones primordiales sobre las cuales se debe trabajar, se debe recalcar la existencia de otros problemas estructurales del sistema, como los relacionados a la infraestructura, acceso a servicio de salud física y mental, acceso inadecuado a ejes de tratamiento, falta de acceso permanente a agua potable, quejas por falta de alimentación de cantidad y calidad, interposición arbitraria de sanciones, falta de servidores públicos para la implementación de los distintos ejes de tratamiento, y de seguridad del centro, ineficiente manejo de expedientes, etc.

Al respecto es importante señalar que entre las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en el Auto de Fase de Seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado, ha reiterado que la crisis del sistema de rehabilitación social responde a "deficiencias estructurales, y a actuaciones deficientes e irresponsables, más que a situaciones urgentes o imprevisibles" (numeral 10), que las fallas estructurales del sistema han sido detectadas desde el primer estado

de excepción en el años 2019 (párrafo 12), frente a lo cual se solicitó al Presidente de la República la elaboración de un plan de acción para la implementación de soluciones estructurales del problema carcelario (párrafo 13); y, que dadas las falencias encontradas en el Plan de acción remitido por SNAI (párrafo 33), más no por el Presidente de la República como jefe de gobierno, dispuso la elaboración de la Política Pública al Organismo Técnico de Rehabilitación Social, el mismo que debía tener en cuenta un enfoque de derechos humanos y la aplicación de sus principios transversales, y que no se limite a consideraciones relacionadas con la seguridad expuestas en el Plan Nacional de Seguridad Integral (párrafo 31)

Por lo expuesto, no se ha tomado en cuenta las condiciones solicitadas por la Corte Constitucional en lo que respecta a la atención integral de las deficiencias estructurales del SNRS, que para ello era imprescindible se elabore un diagnóstico integral de las problemáticas y deficiencias estructurales que aquejan al sistema nacional de rehabilitación social, a pesar de que estos deberían haber sido realizados, al menos por las instituciones que forman parte del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, como primera fuente de información, pero que en esta propuesta de política pública no se encontró.

Además, es necesario precisar que las consideraciones relacionadas con la seguridad de los centros de rehabilitación social, no comprenden a todas las deficiencias estructurales del sistema, por lo cual, el diseño de la política pública no tiene que tener un enfoque securitista, que principalmente aborda las problemáticas de violencia intracarcelaria observada en los últimos años, sino que la política debe ser formulada para actuar frente a las problemáticas estructurales existentes desde años e inclusive décadas atrás, que por falta de una decisión política e irresponsabilidad de las autoridades de gobiernos pasados, han ahondado en la crisis penitenciaria existente hoy en día.

La Defensoría del Pueblo en reiteradas ocasiones ha manifestado la necesidad de la generación de una política pública que aborde de manera integral y estratégica las principales problemáticas estructurales del SNRS. Se ha referido a problemáticas que no han permitido el pleno ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad, donde condiciones como, inadecuados espacios de celdas y pabellones sin sanitarios suficientes y en malas condiciones, quejas reiteradas sobre la calidad y cantidad de la alimentación, falta de provisión de agua para el consumo humano permanente en determinados centros y de útiles de aseo personal y de limpieza, inexistencia de espacios adecuados para la recepción de visitas y menos aún de visitas conyugales, falta de realización del plan individual de cumplimiento de la pena mismo que se

relaciona con las escasas actividades referidas a los ejes de tratamiento, especialmente los correspondientes a los ejes cultural, productivo, laboral, deportivo y recreacional, reducidos turnos para el acceso a salud física y mental, desinformación de las PPL sobre sus derechos y obligaciones, incumplimiento de los procesos disciplinarios siendo sancionados comúnmente con aislamiento como castigo y sin un debido proceso, demoras en el procesamiento de los beneficios penitenciarios, insuficientes abogados públicos, falta de separación entre procesados y sentenciados y por el nivel de seguridad, quejas sobre malos tratos por parte de ASP, extorsiones por parte de otras PPL, entre otras situaciones, las que sumadas al hacinamiento existente y la falta de personal tanto administrativo, operativo y de seguridad, impiden el cumplimiento de una rehabilitación y reinserción social integral y adecuada tal como lo establece la Constitución; sin embargo, muchas de estas problemáticas no se han tomado en cuenta para la realización del diagnóstico necesario.

Finalmente, es necesario resaltar que no es suficiente con el hecho de haber identificado los problemas, sino que es necesario tener un mayor conocimiento sobre estos, a fin de tener una clara concreción sobre el tema sobre el cual la generación de la política pública se debe enfocar.

2.1.2. Falta de participación de actores clave para la formulación de la política pública

Como se señaló anteriormente, es necesario poder contar con una "comunidad de especialistas" con conocimiento relevante sobre la temática, en donde provengan de un pluralismo de actores, lo que permitiría, desde varios enfoques, por un lado, delimitar la formulación de la problemática, y por otro, aportar para la generación de alternativas y soluciones para el diseño de la política pública, las cuales puedan ser puestas a consideración de los decisores de política.

En este sentido, cabe señalar las disposiciones de la Corte Constitucional en este sentido, señalando que con base al Plan de Acción presentado por SNAI:

> y con la más amplia participación de los sectores públicos involucrados de todas las funciones del Estado, miembros de la sociedad civil que incluyan a todos los sujetos involucrados [...] diseñar una propuesta de política pública integral, debidamente financiada, que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis en el sistema de rehabilitación social. (CC, 2021, numeral 34).

Así, dentro de las reuniones mantenidas con representantes del Ministerio de Gobierno quienes estuvieron a cargo del levantamiento de información y su consolidación, se mencionó la participación del proceso de diseño de la política pública de instituciones parte del Organismo

Técnico de Rehabilitación Social, e incluso en la sesión del 24 de marzo del 2021 del Directorio del Organismo Técnico, se contó con la presencia de representantes del Consejo de la Judicatura, Corte Nacional, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Secretaria Planifica Ecuador; sin embargo, en el documento no se evidencia información relevante respecto al diagnóstico o línea base levantadas en relación a dichas entidades, a excepción de SNAI, por parte de las instituciones quienes por mandato legal, tienen su obligación se participar dentro de la rehabilitación de las personas privadas de libertad.

Cabe señalar que mediante sentencia emitida por la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito el 25 del 2021 dentro de la acción de protección Nro. 17297-2021-00409, propuesta por INREDH y el Consultorio Jurídico de la Pontificia Universidad católica del Ecuador, se aceptó parcialmente la demanda respecto de la violación directa del derecho a la seguridad penitenciaria de las personas privadas de libertad por la declaratoria de "estado de cosas inconstitucionales" de la política penitenciaria a cargo de las entidades accionadas, para el efecto dispuso algunos aspectos en los cuales se dispone la participación de varios actores, para cumplir lo siguiente:

> 3. En tal virtud, se dispone la aplicación del auto del 3 de marzo del 2021, de la Corte Constitucional respecto del seguimiento de sus dictámenes 4-20-EE/20 y 6-20-EE/20;
> 4. Las entidades accionadas deberán aplicar los siguientes parámetros mínimos para la elaboración de la política penitenciaria en un plazo razonable y máximo de un año:
> 4.1 Es el Estado y sus instituciones, los garantes de los derechos de las personas privadas de libertad; (Art. 676 COIP, custodia del Estado)
> 4.2 Debe garantizarse un nivel adecuado y digno de vida dentro de los centros de rehabilitación social, evitando el hacinamiento.
> 4.3 Debe tomarse en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de algunas personas privadas de libertad para su atención prioritaria, y la implementación de mecanismos de participación de las personas privadas de libertad, sus organizaciones familiares, organizaciones de la sociedad civil y universidades;
> 4.4 Se debe elaborar los protocolos adecuados en los Centros de Rehabilitación Social del, país, tendientes a evitar, el ingreso de armas, de sustancias sujetas a fiscalización y en general tomar acciones para evitar la corrupción interna.
> 4.5 Implementar sistemas de capacitación y formación permanente de los agentes de seguridad, del sistema de Rehabilitación Social del País, que incluya conocimientos para evitar tortura y malos tratos, los cuales deberán ser distribuidos en las áreas, o pabellones de acuerdo a sus capacidades y destrezas, tomando en cuenta el grado de peligrosidad de los internos, esto es considerando los estándares de mínima, mediana y máxima seguridad. (Arts. 667, 694 COIP)

En ese sentido es importante involucrar a otras instituciones estatales como a representantes del Consejo de la Judicatura, a jueces, Defensoría Pública, Consejos de Igualdad, GAD, Asamblea Nacional, organizaciones de sociedad civil academia entre otros. En ese sentido, la misma Corte Constitucional en su Auto de Seguimiento ha sido reiterativa sobre la

necesidad de generar una política pública integral, que aborde a todas las deficiencias estructurales del sistema, frente a lo cual dispuso que:

> La implementación de soluciones estructurales requiere de la participación multiagencial, ya que no solo depende de la Función Ejecutiva (entidades que conforman el Directorio del Organismo Técnico que tiene el deber de emitir políticas públicas en el sistema de rehabilitación social) sino de las otras funciones del Estado como la Función Legislativa en su rol de adecuar el sistema jurídico con los fines de rehabilitación y reinserción social, y la Función Judicial en su rol de garantizar el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad reconocidos en la Constitución, como por ejemplo, aplicar el principio de derecho penal mínimo encaminado a considerar la privación de libertad como excepcional y reducir el hacinamiento carcelario (CC, 2021, numeral 29)

Asimismo, tampoco se dio una apertura para la participación organizaciones de la sociedad civil para el diseño de la política pública, situación que limita el ámbito de acción sobre el cual la política pública podría abordar, además de que la participación de este actor fue un aspecto dispuesto en el auto de fase de seguimiento y por el Juez que conoció la acción de protección Nro. 17297-2021-00409.

Cabe señalar que las preocupaciones sobre el desarrollo de la política fueron expuestas tanto en las reuniones de la mesa técnica, como en las sesiones del Directorio, e incluso se remitió observaciones mediante Oficio Nro. DPE-DNMPCTOTPCID-2021-0049-O de 14 de mayo de 2021.

2.1.3. Desarrollo de un Marco Programático que no responde a las problemáticas estructurales del sistema.

En el proceso de la política pública es importante para la atención de una problemática identificada, un proceso de construcción programática de actuación frente a la misma, en donde se debe tomar en cuenta al análisis de los procesos y sus consecuencias, disponer de una mayor calidad de información y precisión para diagnosticar los problemas, plantear las alternativas que se estimen pertinentes y tomar decisiones respectivas.

Desde el ámbito metodológico, llama la atención sobre la construcción de esta última matriz, puesto que, como se mencionó en párrafos anteriores, no existieron diagnósticos que permitan definir claramente las problemáticas, sobre las cuales se debería generar las estrategias necesarias para encontrar las alternativas de soluciones que permitan atacar a las deficiencias estructurales del SNRS.

El numeral 5 de la Política Nacional de Rehabilitación Social establece el marco programático sobre el cual se cimentará la construcción de la política pública, estableciendo la

misión, visión, objetivos generales y específicos planteados; además, de una matriz de alineación de objetivos, metas e indicadores, que en su mayor parte están planteados para el año 2021, por lo tanto no existe posibilidad de contar con una acciones al largo plazo, esta situación fue justificada por parte del Ministerio de Gobierno, en tanto el actual Plan Nacional de Desarrollo termina este año y le correspondería al nuevo gobierno generar una política atada al nuevo Plan.

Sobre la base de los objetivos operativos planteados, se establecen líneas de acción, indicadores, metas y responsables para su cumplimiento, sin embargo, estos no responden a las problemáticas de todos los ámbitos del sistema nacional de rehabilitación social, lo que a priori, no cumple con el objetivo fundamental de la construcción de esta política, que se enmarca en la atención de las problemáticas estructurales que vienen en detrimento desde años atrás, y que de no tomarse los correctivos necesarios de la formulación de la política pública, se continuará con el mismo círculo de emprender acciones "parche" para solventar problemas coyunturales más no estructurales.

Si bien es cierto se reconoce como un aspecto positivo el realizar dentro del presente año un censo penitenciario a fin de conocer la situación de la población privada de libertad, existen otros aspectos que requieren atención y hacen parte de los problemas estructurales, como promover un análisis respecto al efecto que ha tenido el endurecimiento de penas; los aspectos que inciden en la aplicación mayoritaria de la prisión preventiva, en relación a otras medidas; diagnóstico de la problemática de infraestructura, considerando que existen centros que tiene más de 100 años; aspectos que inciden en la falta de jueces de garantías penitenciarias; problemas existentes en el seguimiento posterior del cumplimiento de la pena; problemáticas que inciden en el fallecimientos de las PPL al interior de los centros sea por causas naturales o violentas; etc.

Un claro ejemplo de lo anterior, se puede observar respecto a la falta de acceso de salud en los centros de privación de libertad, no se observó un diagnóstico o la definición de la problemática sobre el acceso al derecho a la salud, ni su abordaje desde una manera integral, solamente dentro del marco programático se establece una línea de acción encaminada a fortalecer el modelo de salud en los centros de privación de libertad, sin embargo, solamente se toma en cuenta la atención a PPL con enfermedades crónicas o catastróficas, atención de salud mental, pero no otros temas relacionados a la falta de acceso de las PPL al servicio de salud física y mental, acceso a medicinas, tratamiento de adicciones, atención de salud de emergencia,

atención de personas con discapacidad e identificación de PPL que deban obtener el carnet, situación de personas que viven con VIH-SIDA, TB, programas de vacunación entre otros, lo cual muestra solamente la realización de actividades sin que exista en sí, un eje programático que articule una problemática con las acciones a llevarse a cabo.

Asimismo, el hacinamiento es abordado como una situación conexa a otras problemáticas, por lo que se trata a esto desde una manera tangencial, sin embargo, al ser este un problema transversal a todo el sistema, la definición del mismo y su tratamiento debe abordarse integralmente y de este definir varias acciones encaminadas a solucionar otras deficiencias que se relacionan con la sobrepoblación carcelaria, en este tema resulta importante incluir una dentro de la política, acciones específicas que deban cumplir las funciones legislativa y judicial.

Uno de los ejes de tratamiento fundamentales para el proceso de rehabilitación social, es el acceso a distintas actividades laborales o productivas, encaminadas a la generación de capacidades de las PPL. Sin embargo, desde la política solamente se enfoca en este tipo de actividades solo para quienes están prestos a recuperar su libertad, más no como un proceso desarrollado y permanente dentro del plan de cumplimiento de la pena, que es donde se encuentra el verdadero problema, debido a la inexistencia de la elaboración de este plan al ingreso a un centro de privación de libertad de la persona sentenciada, la falta de oferta y de profesionales para este tipo de actividades, materiales, espacios adecuados, etc. Dado que en el diagnóstico se reconoce que el mayor porcentaje de la población es población adulta joven es necesario fortalecer el acceso a carreras técnicas y profesionales.

Contrariamente a lo anterior, la política muestra el diagnóstico respecto al problema de la seguridad al interior de los centros, sin embargo, estas no se reflejan en líneas de acción para tratar la violencia al interior de los centros, las muertes intracarcelarias o temas relativos al trato de las PPL.

La política pública no observa de manera clara el enfoque de género y necesidades especiales de grupos con múltiples vulnerabilidades (como personas con discapacidad, niños y niñas, etc.)

Un aspecto adicional que ha sido omitido en la política pública es el fortalecimiento de las capacidades del personal, el Sistema Nacional de Rehabilitación debe ser conducido de manera técnica, el desarrollo de las políticas, planes o programas, no puede quedar al buen o

mal criterio de las autoridades de gobierno de turno, considerando que el país no cuenta con carreras o especializaciones en gestión penitenciaria, el involucrar al SENACYT para el desarrollo de estas especializaciones y generar ajustes razonables que permitan el acceso de las personas privadas de libertad que considerando que el 74,5% es población adulta (18 a 40 años).

En este sentido, es importante entender que la política pública debe ser el paraguas que cobije a las diversas problemáticas, y los programas, planes y actividades programáticas, sectoriales e intersectoriales, que se destinen como medio de atender a los referidos problemas, entendiendo a estos tanto a los que se muestran al interior de los centros de privación de libertad, así como aquellos que resultan de factores externos relacionados a esta temática, pero que inciden en las deficiencias estructurales del sistema. Así, por ejemplo, la necesidad de la aplicación de medidas cautelares alternativas a la privación de libertad tal como lo establece el artículo 522 del COIP, que, partiendo desde el punto de vista de la Antropología Criminal, muchas veces la imposición de penas privativas de libertad no son la solución pues estas no rehabilitan, sino en muchos casos agravan la proclividad delictiva de las personas privadas de libertad. En este sentido, se vuelve importante la necesidad de abordar la política criminal con la finalidad de trabajar desde la prevención del delito y de reducir la reincidencia.

También, situaciones relacionadas con la designación de mayor número de jueces de garantías penitenciarias y defensores públicos, o la revisión y discusión sobre distintos tipos penales y su sanción, o la necesidad de trabajar la política criminal, entre otras circunstancias que finalmente terminan afectando directa o indirectamente al sistema nacional de rehabilitación social.

2.1.4. Falta de articulación de la Política Nacional de Rehabilitación Social con el Plan Nacional de Desarrollo

A pesar de la finalización del período de gobierno 2017-2021, un ejercicio fundamental para el diseño de política pública, es la revisión de los objetivos planteados en los planes de desarrollo, que, para este gobierno saliente, se estableció como política nacional en el ámbito de rehabilitación social, dentro del Objetivo 1:

> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, la siguiente: "1.13 Garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de adolescentes infractores; fortalecer el sistema penal para que fomente la aplicación de penas no privativas de libertad para delitos de menor impacto social, coadyuvando a la reducción del hacinamiento penitenciario, la efectiva rehabilitación, la reinserción social y familiar y la justicia social". A

esta política se le atribuyó la meta de "Reducir la tasa de personas privadas de la libertad de 351,3 a 305,5 por cada 100 000 habitantes a 2021".

Este puede ser un punto de partida conflictivo en el sentido de que si bien la política se encuentra dentro de un objetivo social, el tema de rehabilitación luego recae sobre el sector de seguridad, encontrándose dentro de la Agenda de Coordinación Intersectorial (ACI) de Seguridad 2017-2021. Esto es una consecuencia de que el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos pertenecía al Gabinete Sectorial de Seguridad, de acuerdo al Decreto Ejecutivo no. 439.

Dentro de la mencionada agenda (ACI) se retoma la política nacional y se incluyen a estas dos estrategias de política, con sus respectivas metas:

Tabla 1
Estrategias y metas de Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad 2017-2021

Estrategias ACI	Metas
Consolidación del sistema de rehabilitación social que considere y respete el derecho de las personas privadas de la libertad, especialmente de las mujeres, jóvenes y personas adultas mayores, así como también la situación de niños y niñas que se encuentran recluidos con sus madres, a través de una adecuada reinserción social y laboral, mejorando las condiciones de habitabilidad y disminuyendo el consumo de drogas en los centros de privación de libertad	Reducir la tasa de personas privadas de la libertad de 351,3 a 305,5 por cada 100.000 habitantes al 2021
Consolidación del Modelo de Atención Integral para adolescentes infractores a través de una óptima reinserción social que promueva un efectivo acceso a la formación laboral y autonomía económica	Incrementar el porcentaje de adolescentes infractores reinsertados socialmente del 69% al 77% al 2021

Nota: Tomado de Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad 2017-2021. MNPT 2021

Lo anterior, por lo tanto, se sostiene en el Sistema Integrado de Seguridad, y la noción de seguridad humana (Constitución, 2008, artículo 393); dejando rezagada la visión de desarrollo económico y social.

Ahora bien, tampoco se observó la articulación de la política del SNRS en relación a los instrumentos de política pública en sus diversos niveles como los son el ya mencionado Plan Nacional de Desarrollo, Agendas Sectoriales, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, agendas nacionales para la igualdad, o con las mismas políticas institucionales sobre la atención de las personas privadas de libertad.

Como consecuencia de esta situación, al no haberse realizado una alineación programática a los instrumentos jerárquicamente superiores de política pública, se omitió indicar estrategias específicas que apunten al cumplimiento de algunos ámbitos, o que sólo los aborda de manera parcial, como los que se señalan a continuación:

1) Política Nacional [Plan Nacional de Desarrollo]: 1.13 Garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de adolescentes infractores; fortalecer el sistema penal para que fomente la aplicación de penas no privativas de libertad para delitos de menor impacto social, coadyuvando a la reducción del hacinamiento penitenciario, la efectiva rehabilitación, la reinserción social y familiar y la justicia social"

2) Política (inter)sectorial [Agenda de Coordinación Intersectorial]: Consolidación del sistema de rehabilitación social que considere y respete el derecho de las personas privadas de la libertad, especialmente de las mujeres, jóvenes y personas adultas mayores, así como también la situación de niños y niñas que se encuentran recluidos con sus madres, a través de una adecuada reinserción social y laboral, mejorando las condiciones de habitabilidad y disminuyendo el consumo de drogas en los centros de privación de libertad.

3. Sobre el estado de la situación de los derechos de las personas privadas de la libertad en los centros que conforman el Sistema Nacional de Rehabilitación Social del país

3.1. Sobre la adopción de decisiones urgentes para garantizar la seguridad en los centros de privación de libertad.

En el marco del seguimiento del cumplimiento del auto de fase de seguimiento luego de los hechos de violencia presentados el 23 de febrero del 2021 se han seguido presentando incidentes de violencia y fallecimientos en varios centros que a continuación se detallan:

- El 28 de abril del 2021 se presentaron incidentes de violencia en los pabellones 6,7, 8 y 9 de la Penitencia del Litoral que dejaron como resultado cinco PPL fallecidos y Así como 14 PPL heridos que fueron remitidos a varias casas de salud para atención.

- El día 22 de abril en el pabellón de máxima seguridad del CRS El Rodeo se

encontró a dos ciudadanos de nacionalidad venezolana sin vida.

- El día 29 de abril en el CPL Esmeraldas No.2 se presentó el presunto suicidio de los internos Edwin A. y Tony F.
- El 23 de mayo del 2021 en el CRS Nro. 4 de la ciudad de Quito fue hallado el cuerpo sin vida de José A.
- El 29 de mayo del 2021 en el pabellón de prioritaria del CRS El Rodeo se habría presentado una posible riña en donde un PPL falleció y tres PPL fueron heridos.

Al respecto a pesar de que se establecieron controles con el apoyo de la Policía Nacional mediante la realización de requisas e intervención de los centros donde se presentaron enfrentamientos y que dichos casos se encuentran en conocimiento de las autoridades judiciales no ha sido posible evitar que se sigan presentando decesos y actos de violencia al interior de los centros.

4. Sobre la atención de Salud

Mediante Oficio Nro. DPE- DNMPCTOTPCID -2021-0045-O de 23 de abril de 2021, mediante el cual, la Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes comunicó al SNAI la alerta acerca de la identificación de contagio de PPL por COVID-19 que se habría detectado en el Centro de Privación de Libertad Imbabura N°1. Al respecto mediante Oficio Nro.SNAI-DTRC-2021-0601-O informa que se garantizó atención médica a 39 personas privadas de libertad con síntomas respiratorios, se aplicó tamizaje a 31 personas privadas de libertad con síntomas respiratorios, mediante prueba rápida SARS-COV2, arrojando los siguientes resultados: positivo: 14 PPL a quienes, de manera inmediata fueron aislados, en el espacio físico para el efecto; 8 personas privadas de libertad fueron aislados con sintomatología respiratoria, de los cuales 4 fueron diagnosticados con COVID-19 mediante prueba PCR en esputo, y que finalmente ya no contaban con nuevos casos en el centro.

De igual forma se presentó una alerta de casos COVID-19 de una persona adulta mayor privada de libertad por apremio en el CPPL El Inca, ante el riesgo y con la finalidad que se garantice la integridad y salud de la PPL, la Defensoría del Pueblo presentó una acción de habeas corpus Nro. 17571-2021-00390, si bien es cierto la acción fue rechazada al considerar que no se habían vulnerado derechos, ya que se garantizó la atención médica.

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo en el marco de sus competencias ha dado atención a situaciones relacionadas a problemas en atención médica, en las que incluso se ha hecho mención a falta de entrega de medicamentos para atención de enfermedades que requieren tratamiento continuo sea en el ámbito físico y mental; de igual forma, se ha derivado la atención de casos de afectación a la integridad física de las PPL a Fiscalía.

Respecto a las acciones ejecutadas por la Defensoría del Pueblo, dentro de la segunda instancia del proceso de acción de protección presentada a favor de las personas privadas de libertad y funcionarios penitenciarios (Juicio No: 17294202000448). Una vez que el 28 de septiembre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, avocó conocimiento de la apelación presentada por el Ministerio de Salud Pública y la Presidencia del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social a la sentencia emitida en primera instancia sobre la acción de protección interpuesta por la Defensoría del Pueblo en defensa de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y funcionarios penitenciarios, en el marco de la pandemia de COVID-19; y, de haberse realizado la correspondiente audiencia de estrados el 28 de octubre de 2020.

Posterior a la mencionada audiencia, la Defensoría del Pueblo ha presentado dos escritos, en los cuales a más de insistir en que se emita la respectiva sentencia, se ha manifestado lo siguiente:

- Escrito presentado el 24 de marzo de 2021: se procede a remitir para conocimiento de la Sala el Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado Causa No.: 4-20-EE y 6-20-EE, emitido por el Pleno de la Corte Constitucional el 03 de marzo de 2021, en la que justamente se requiere la emisión de la sentencia en la causa. También se pone en conocimiento el Oficio Nro. DPE-DNMPCTOTPCID-2021-0025-O, mediante el cual se remiten al SNAI alertas sobre problemas de atención de salud en el CRSR Cotopaxi. Por otra parte, en el mismo escrito, se solicita a la Sala, requiera a los accionados que se informe sobre el cumplimiento de lo resuelto en primera instancia y el avance del plan de vacunación con respecto a las PPL; unido a ello se insta además a que en el fallo de segunda instancia se disponga: 1. Se convoque a las reuniones pertinentes el Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social; 2. Se transparenten los datos sobre casos de COVID-19 presentado en

los CPL; 3. Se garantice a las PPL la entrega de una alimentación adecuada, kits de aseo, agilidad en la tramitación de beneficios penitenciarios y fortalecimiento de número de seguridad penitenciaria.

- Escrito presentado el 11 de mayo de 2021: se insiste en primer término en lo solicitado en el escrito anterior, y se remite para conocimiento de la Sala, el Memorando Nº MSP-SNPSS-2021-1629-M y el Oficio Nro. SNAI-SNAI-2021-0269-O, con respecto a la falta de atención de salud dentro de los CPL a nivel nacional ante la disposición de salida del personal de salud, por hechos de violencia sucedidos el 28 de abril del 2020 en la Penitenciaria del Litoral. Por otra parte, se comunicó de varias alertas que han llegado a la DPE, sobre el aumento de casos COVID-19 en varios centros penitenciarios, así como problemas de desabastecimiento de medicamentos para tratar otras dolencias.

Cabe señalar que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penas Policial y transito de la Corte Provincial de Pichincha con fecha 04 de junio del 2021 emitió sentencia respecto a la apelación, se desestimando el recurso de apelación interpuesto por los accionados: Dra. Johanna Farina Pesántez Benítez, en calidad de Presidenta del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social; y, el Dr. Juan Carlos Zevallos López, en calidad de Ministro de Salud Pública; y, por otra parte, declaró la vulneración de los derechos constitucionales señalados en la demanda, aceptando en su totalidad la pretensión[2] alegada por la Defensoría del

[2] La Defensoría del Pueblo en la demandad solicitó la declaración de vulneración de los derechos a la vida, integridad y salud y como medidas de reparación integral lo siguiente:
1) A la Presidenta del Organismo Técnico de Rehabilitación Social llame de manera urgente a una reunión del Organismo, y remita a su autoridad o quien delegue que en un plazo máximo de 15 días, una planificación anual que contenga como mínimo: cronograma anual de reuniones periódicas, indicadores de medición, actividades y objetivos para lograr respeto y garantía de los derechos de las personas de la libertad en el Ecuador.
2) Al Ministerio de Salud y el SNAI, que se coordinen las acciones necesarias a fin de garantizar el acceso a la salud, en los centros donde no se cuente con personal suficiente una fortalecer con brigadas de salud especializada a fin de determinar el estado de salud de todas las personas privadas de la libertad, y se realice toma de pruebas conforme las recomendaciones técnicas establecidas por los organismos internacionales a las personas privadas de libertad especialmente que por su condición puedan ver agravado su estado de salud, así como al personal de seguridad penitenciaria, servidores administrativos y personal de seguridad externa (policía nacional), esto con el fin de que se realicen los cercos epidemiológicos adecuados y se prevenga un posible contagio masivo de COVID 19 en el Centro; así también en los centros con mayor riesgo proveer de tapabocas y otros elementos que mitiguen el riesgo de contagio
3) Se ordene al Ministerio de Salud Pública de manera inmediata dote de insumos médicos suficientes y adecuados para tratamiento de las personas privadas de la libertad que hayan resultado positivas para COVID-19, así como el equipamiento de bioseguridad para el personal médico que trabaja en el Centro de Privación de Libertad de Lago Agrio, a fin de prevenir posibles contagios y que las personas que resulten contagiadas tenga acceso efectivo a medicamentos.

Pueblo, a continuación de la parte resolutiva de la sentencia:

> por los accionantes en la demanda formulada, siendo procedente aceptar en todas sus partes la acción propuesta y en concepto de reparación integral los siete puntos contentivos de la pretensión expresamente detallada en el considerando quinto de la demanda deducida, a los que deberá añadirse lo siguiente: a) se dispone al Presidente/a del Organismo Técnico de Rehabilitación Social y a la SNAI, en el término de 30 días contados a partir de la notificación de este fallo se emita un informe de seguimiento y evaluación de la planificación elaborada para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas privadas de la libertad que se hallan en los Centros de Rehabilitación Social del Ecuador, que deberá ser presentado al señor Juez A quo, a quien expresamente se encarga de la ejecución total de este fallo; b) se dispone al Ministerio de Salud Pública y a la SNAI, en un término de 30 días elaborar y ejecutar el plan de vacunación contra la COVID 19, a todas las personas privadas de la libertad que se hallan en los Centros de Rehabilitación Social del país, los agentes de seguridad penitenciaria, personal administrativo, profesional y de servicios que laboran en dichos centros, de cuyo cumplimiento se informará al señor juez de primer nivel que tramitó esta causa; c) se dispone al Presidente/a del Organismo Técnico de Rehabilitación Social y a la SNAI, en el término de 30 días, la elaboración y ejecución dentro de un régimen ordinario de un plan, anual con su respectivo cronograma y financiamiento, indicadores de medición, actividades y los objetivos a cumplir tendiente a erradicar la violencia física y psicológica que se ha generado al interior de los Centros de Rehabilitación Social, que de manera alarmante han ocasionado la muerte de varios internos en confrontaciones entre grupos rivales, que se disputan el control tanto de dichos centros como de actividades ilícitas en determinadas ciudades del Ecuador, para lo cual se formarán grupos especializados de profesionales de todas las instituciones gubernamentales relacionadas que deben aportar para solucionar este problema, dando especial énfasis en atención de salud mental, a la seguridad física de los internos, actividades terapéuticas y laborales, de manera preponderante en convertir a cada persona privada de la libertad según sus condiciones personales en el generador de actividades de auto sustento al interior de los centros, aspecto que será relevante en la evaluación para obtener beneficios penitenciarios. En los términos señalados se reforma la sentencia subida en grado.

5. Sobre el levantamiento de información para el seguimiento del cumplimiento del auto de fase de seguimiento

Conforme a lo señalado en el informe de seguimiento de cumplimiento de la sentencia

---

4) Se ordene al Ministerio de Salud Pública realicen inspecciones periódicas y asesoraren a los directores del establecimiento penitenciario respecto a las condiciones de saneamiento, climatización, iluminación y ventilación de las áreas establecidas para la separación de pacientes con síntomas y pacientes con diagnostico COVID-19, y otras determinadas en la Regla 35 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), cuyos informes debes ser acatados por las autoridades de los Centros.
5) Transparentar los datos respecto a los casos presentados en el centro considerando que en algunas provincias estas no hacen parte del reporte provincial al ser pruebas rápidas y promover espacios de socialización adecuados, tanto a las personas privadas de libertad, así como para los familiares, respecto a la situación de contagios y otra información que deba ser difundida
6) Al SNAI garantizar una alimentación de calidad y nutricionalmente equilibrada para el efecto el MSP debe brindar apoyo técnico a través de nutricionistas; el acceso permanente a agua apta el consumo humano y para el aseo; la entrega de kit de aseo y la implementación de las medidas de saneamiento correspondiente en los centros; además de agilizar la tramitación de beneficios penitenciarios correspondientes para lo cual se requiere fortalecer con personas las áreas jurídicas de los centros en coordinación con los jueces y juezas; de igual forma fortalecer con personal de seguridad considerando que esto incide en la atención de salud.
7) Al SNAI fortalecer el número de agentes de seguridad penitenciaria, considerando que ante los casos presentados de contagio del personal, estos aspectos pueden incidir en la seguridad de los centros

No. 1-13-SAN-CC, dictado en la causa No. 14-12-AN, remitido en el mes de abril del año 2021; así como, de los aspectos expuestos en la reunión realizada el 10 de junio del 2021 con la Secretaría Técnica Jurisdiccional, órgano de apoyo para la Corte Constitucional del Ecuador, en la cual se presentaron ciertos elementos a considerar respecto al levantamiento de información por parte de la Defensoría del Pueblo, para realizar los informes de seguimiento de la referida sentencia No. 1-13-SAN-CC y sobre seguimiento al cumplimiento del Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado, causa No. 4-20-EE y 6-20EE.

Es importante señalar que la Defensoría del Pueblo ha cumplido con las disposiciones de la Corte Constitucional, a pesar de los limitados recursos económicos y de talento humano que están a su disposición para cumplir con sus obligaciones, tomando en cuenta además las diferentes disposiciones de otros jueces y juezas constitucionales, que también han ordenado seguimiento de sus sentencias, y de las otras competencias que se encuentran bajo la responsabilidad de la Institución Nacional de Derechos Humanos del Ecuador.

De esta manera, con la finalidad de efectuar a cabalidad las disposiciones dadas por la Corte Constitucional del Ecuador, se ha planificado el trabajo de manera coordinada con las delegaciones provinciales y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, lo que permitirá una mejor organización del levantamiento de información previo a la emisión de los informes solicitados de la siguiente forma:

1. Para el cumplimiento de seguimiento de cumplimiento de la sentencia No. 1-13-SAN-CC, dictada en la causa No. 14-12-AN, se obtendrá la información pertinente en los 36 centros de rehabilitación social a cargo del SNRS a lo largo del año, para lo cual según la planificación del MNPT y de las Delegaciones Provinciales, se visitarán alrededor de nueve centros de manera trimestral, así al final del año, la Corte tendrá una visión integral del cumplimiento de la referida sentencia.

2. Respecto al número de expedientes a ser revisados, es importante señalar que la revisión de más de 40 mil es un trabajo muy complejo, y que por las limitaciones del talento humano impedirían objetivamente la revisión de la totalidad de los mismos. En ese aspecto, se plantea que la muestra representativa sea del 3 % del total de expedientes, es decir, alrededor de 1200 expedientes.

3. En relación al seguimiento de las condiciones de privación de libertad dispuestas respecto al cumplimiento del Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado, causa No.

4-20-EE y 6-20EE; estas continuarán realizándose a través de visitas a lugares de privación de libertad, de acuerdo al cronograma anual de planificación institucional y presupuesto asignado, teniendo en cuenta que el presupuesto establecido para visitas del MNPT para el año 2021, dependen de fondos de inversión a través de cooperación internacional y no de gasto corriente debido a los cortes presupuestarios realizados por el gobierno nacional. El monitoreo también se lo realizará a través de la información recolectada de los casos que se levanten por la vulneración de derechos de las PPL, datos obtenidos por organizaciones sociales, familiares de PPL, medios de comunicación, entre otras fuentes.

6. Conclusiones

Para el criterio de la Defensoría del Pueblo, el documento de Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social aprobado por parte del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, a pesar de reconocer el esfuerzo realizado por el Ministerio de Gobierno para la elaboración de la misma, no cumple con los requerimientos necesarios para dar atención a las problemáticas estructurales que aquejan al Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

Para ello, se necesita que el diseño de la política parta de un diagnóstico específico respecto a las diversas situaciones que aquejan al sistema, para de esta manera definir con claridad las problemáticas sobre las cuales se desea actuar, lo que permitirá planificar las acciones a corto, mediano y largo plazo, con todo el contenido técnico (metas e indicadores) que debe acompañar a la política pública, lo que permitirá evaluar la implementación de la misma, y realizar los correctivos que se crean necesarios.

Es necesaria la participación otros actores dentro del diseño de la política pública, tanto públicos como lo son el Consejo de la Judicatura, Defensoría Pública, Consejos de Igualdad, GAD, Fiscalía, Ministerio de Finanzas, Asamblea Nacional, Secretaría de Planificación, entre otros; como también la participación de organizaciones de la sociedad civil, la academia, u otros expertos en la materia, lo cual se puede generar a través del levantamiento de un mapeo de actores.

Es importante señalar que parte del diseño de una política pública se relaciona con el análisis de la normativa. Las normas son consideradas como una parte del control del comportamiento dentro de las instituciones y organizaciones, siendo el medio para estructurar el comportamiento a nivel macro de los sistemas políticos, convirtiéndose hasta cierto punto la formalización de la lógica de lo adecuado. Las normas siempre son interpretadas de maneras

diferentes, por lo tanto, la influencia sobre el comportamiento es diversa. (Peters, 2003, 53). En este sentido, es fundamental el análisis de las diferentes normas relacionadas con los derechos de las personas privadas de libertad, pues será el marco legal que rige el actuar de las instituciones frente a este grupo de atención prioritaria, por lo que estándares internacionales sobre la materia son fundamentales, lo que permitirá reducir el marco interpretativo de las y los funcionarios que trabajan al interior de los centros de privación de libertad, o los mismos hacedores de política.

En este orden de ideas, la necesidad de alinear esta política con aquellas nacionales, sectoriales, locales e institucionales, ya existentes y parte de los objetivos del plan de desarrollo nacional, fortificará la implementación de la referida política y su traducción en planes, programas o proyectos, que finalmente atenderán a las deficiencias estructurales del sistema. Para ello es fundamental que no solamente se trabajen indicadores de gestión u operativos, que solo muestran el trabajo individual de una institución como se han establecido en la política aprobada por el Directorio del OTSNRS, sino que además se establezcan indicadores de resultado y de impacto, los mismos que evidenciarán una real atención integral a las problemáticas estructurales, para lo cual se necesita de un trabajo articulado interinstitucional en el ámbito público y privado, con un trabajo programático a corto, mediano y largo plazo, entendiendo que las políticas públicas no son inamovibles, y que estas se mantienen en un cambio constante.

Así, es importante señalar que la política pública busca atender a problemas públicos, mismos que por su complejidad se encuentran dentro de la agenda de política, y sobre la cual se busca realizar cambios de paradigma sobre una problemática identificada, entendiendo el cambio de paradigma, no solo como un cambio de política, si no como un cambio sistémico (Fontaine, 2013, 17-19), que implica redefinir estructuras, normativa, modelos de atención, que permita evidenciar un verdadero cambio del sistema nacional de rehabilitación social, partiendo desde la prevención, rehabilitación y reinserción social como fines últimos.

Es necesario recalcar la necesidad de que el diseño de la política pública responda al tratamiento integral de las problemáticas estructurales, donde una visión de lo adecuado no corresponda a tomar decisiones políticas sin tener en cuenta lo técnico, ni entender lo adecuado a una solución provisional, que no necesariamente es la mejor opción, sino la menos mala, la que permite generar un consenso, tal como sucedió en la aprobación de la política, que como se a indicado anteriormente, la misma no responde a las necesidades del sistema, tampoco se

puede entender que sea un punto de partida, pues su concepción no parte de diagnósticos que permitan una definición clara de la problemática a abordarse, ni la participación pluralista en su formulación, lo cual tampoco permite establecer instrumentos de política programáticos que atiendan de manera integral las deficiencias estructurales; y que debido a tiempos políticos dada la finalización del gobierno, fue aprobada como Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social, y al contrario, esta política debe seguir en un proceso de construcción, sobre el cual, la entidad a cargo de su elaboración, debería ser el SNAI, con el acompañamiento metodológico de la Secretaría de Planificación, y la participación de distintas instituciones públicas y privadas, organizaciones de sociedad civil y academia y no reducirse solamente a aquellas que forman parte del Organismo Técnico de Rehabilitación Social.

De las intervenciones realizadas por la Defensoría del Pueblo se observa con preocupación, que persisten los sucesos de violencia al interior de los centros, a pesar de reconocer que desde el Servicio Nacional de Atención Integral se ha procurado establecer acciones para aplacar los actos de violencia al interior de los centros, no será factible atacar a los problemas estructurales que aquejan al sistema, sin el apoyo y atención de parte del gobierno central a las necesidades presupuestarias y de personal que requiere el Sistema Nacional de Rehabilitación Social para cumplir las finalidades establecidas en el Art. 201 de la Constitución, en donde también deben ser partícipes otros actores de las funciones Legislativa y Judicial.

En el ámbito de salud persisten las problemáticas relacionadas a la atención de ámbito de salud física y mental, varias de las intervenciones para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, han estado dirigidas a solicitar atención de determinados diagnósticos con especialistas, así como la entrega de medicación, siendo preocupante que existe escases, incluso de medicación para trastornos mentales.

Es importante dejar expresada la predisposición de la Defensoría del Pueblo de dar cabal cumplimiento a las disposiciones realizadas por la Corte Constitucional, sin embargo, es necesario considerar las limitaciones que la institución afronta respecto en el aspecto presupuestario y de personal.

Finalmente es imprescindible que al amparo del derecho y principio a la seguridad jurídica las instituciones que forman parte del Estado acatemos y cumplamos con los aspectos dispuestos tanto en la normativa como en las sentencias y autos emitidas por las autoridades jurisdiccionales.

7. Tabla de referencias

Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial n.° 449.

Corte Constitucional del Ecuador (3 de marzo de 2021). Pleno de la Corte Constitucional. Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado. Causa No.: 4-20-EE y 6-20-EE.

Fontaine, G. (2013). Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas, Departamento de Asuntos Públicos-FLACSO, 2-30.

Navarro, C. (2008). El estudio de la políticas públicas. RJUAM, nº 17, 2008-I, pp. 231-255.

Thoenig, JC. (1997). Política pública y acción pública. Vol. VI, núm. 1. PP. 19-37. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI._No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf

Peters, Guy. (2003). El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Ciencia Política, Gedisa.

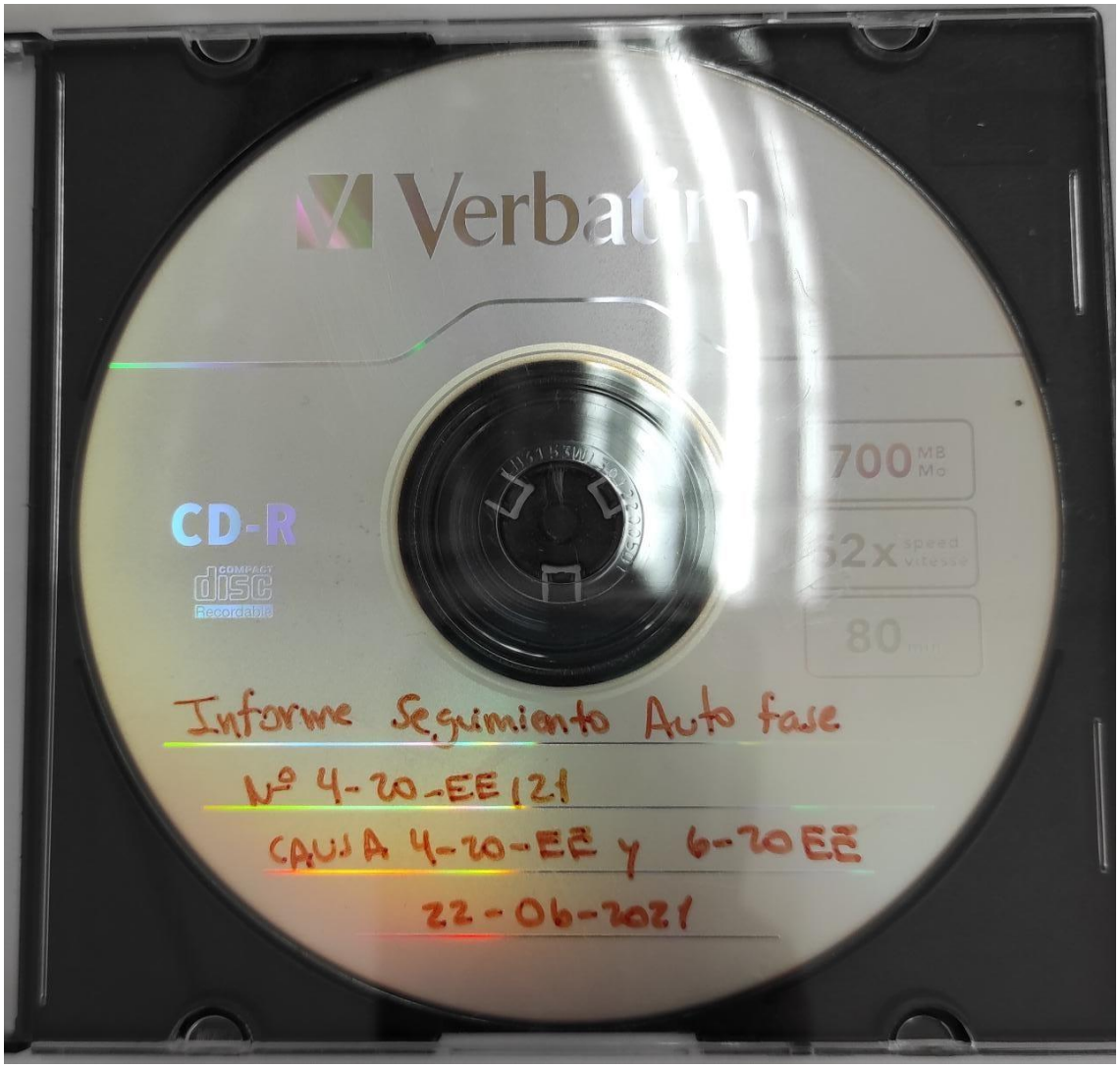
SENPLADES. (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Primera Edición. Quito. Disponible en: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-sectoriales.pdf

Elaborado por:	Carolina Rosero. Especialista Tutelar 1. Lewis Cortez. Especialista Tutelar 3.
Revisado por:	Lewis Cortez. Especialista tutelar 3.
Aprobado por:	Gabriela Hidalgo. Directora del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Firmado electrónicamente por: TATIANA CAROLINA MOSCOSO

Firmado electrónicamente por: LEWIS RICARDO CORTEZ RECALDE

Firmado electrónicamente por: GABRIELA ISABEL HIDALGO VELEZ


Verbatim
CD-R
COMPACT disc Recordable
700 MB Mo
52x speed vitesse
80 min
Informe Seguimiento Auto fase
Nº 4-20-EE121
CAUSA 4-20-EE y 6-20EE
22-06-2021