

Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo



Artículo Científico previo a la obtención del título de Abogado

Título

Las políticas públicas de rehabilitación social en los Centros Penitenciarios del Ecuador.

Autores

Lucas Zambrano Vanessa Margarita

Macias Cedeño Byron José

Tutora

Ab. Mallury Elizabeth Alcívar Toala Mgtr.

Portoviejo, Manabí, Ecuador

Octubre 2022 – marzo 2023

Cesión de Derecho Intelectual

Vanessa Margarita Lucas Zambrano y Byron José Macias Cedeño, declaramos ser los autores del presente trabajo investigativo, cuyo contenido es auténtico y original que no infringe derechos de propiedad intelectual de terceros. En ese sentido, asumimos la responsabilidad correspondiente ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión de la información obtenida en el proceso de investigación.

De manera expresa cedemos los derechos de autor y propiedad intelectual del artículo científico “Las políticas públicas de rehabilitación social en los Centros Penitenciarios del Ecuador.”, a la Universidad San Gregorio de Portoviejo, para que publique el texto impreso y electrónico por ser la institución de Educación Superior que nos acogió en todo el proceso de desarrollo del mismo.

Portoviejo, 30 de Marzo del 2023.

f. 

Vanessa Margarita Lucas Zambrano
C.C. 1308285707

f. 

Byron José Macias Cedeño
C.C. 1312834433

Título

Las políticas públicas de rehabilitación social en los Centros Penitenciarios del Ecuador.

Public policies of social rehabilitation in the Ecuadorian Penitentiary Centers.

Autores

Vanessa Margarita Lucas Zambrano

Universidad San Gregorio de Portoviejo

e.vmlucas@sangregorio.edu.ec

Byron José Macias Cedeño

Universidad San Gregorio de Portoviejo

e.bjmacias@sangregorio.edu.ec

Tutora

Ab. Mallury Elizabeth Alcívar Toala Mg.,

Universidad San Gregorio de Portoviejo

mealcivar@sangregorio.edu.ec

Resumen

Los sucesos ocurridos en el sistema carcelario de la República de Ecuador en los años más recientes han dado muestras del elevado nivel de deterioro de la atención a los privados de libertad en franco incumplimiento del enfoque constitucional y legal respecto a sus derechos. La investigación que ha conducido a la elaboración de este artículo se ha propuesto como objetivo analizar si las políticas públicas que el Estado ecuatoriano implementa para la rehabilitación social de los privados, cumplen con el objetivo establecido en los tratados internacionales de Derechos Humanos. Los autores parten de un exhaustivo estudio del estado del arte, identificando a renglón seguido y a través del diagrama de Ishikawa, las causas fundamentales que han provocado la crisis del sistema penitenciario ecuatoriano y el papel de las políticas

públicas visto desde las razones por las que estas no han impedido ese estado de cosas. Se proponen enfoques y prácticas participativas para la actualización de las políticas públicas con el fin de proyectar las mismas a partir de la interrelación de las normas internacionales de protección a los derechos humanos y las especificidades de las problemáticas del sistema en Ecuador que limitan la reinserción del sentenciado a la sociedad.

Palabras clave: derechos humanos; política pública; privados de libertad; rehabilitación social; sistema penitenciario

Abstract

The events that have occurred in the prison system of the Republic of Ecuador in the most recent years have shown the high level of deterioration in care for those deprived of liberty in frank breach of the constitutional and legal approach regarding their rights. The research that has led to the elaboration of this article has been proposed as an objective to analyze if the public policies that the Ecuadorian State implements for the social rehabilitation of private individuals, comply with the objective established in international Human Rights treaties. The authors start from an exhaustive study to the most recent stage, identifying straight away and through the Ishikawa diagram, the fundamental causes that have caused the crisis of the Ecuadorian prison system and the role of public policies seen from the reasons why these they have not prevented that state. Participatory approaches and practices are proposed for updating public policies in order to project them based on the interrelation of international standards for the protection of human rights and the specifics of the problems of the system in Ecuador that limit the reintegration of the condemned to society.

Keywords: human rights; public policy; deprived of liberty; social rehabilitation; prison system

Introducción

En los años transcurridos del siglo XXI la sociedad ecuatoriana ha sido testigo de una serie de violentos acontecimientos ocurridos en diferentes instalaciones del sistema carcelario del país. Quizás ha sido el año 2021 uno de los más cruentos en cuanto a sucesos que han generado cifras impresionantes de víctimas dentro de los recintos penitenciarios, lo cual condujo a que fuera declarado el estado de emergencia en el sistema de instituciones penitenciaria del país (Sánchez, Maldonado & Barahona, 2022; Valencia, 2021).

Estos acontecimientos influyen con una carga negativa severa en la estabilidad social de la nación, contribuyen a generar un clima de inseguridad ciudadana que se expresa de diversas formas en el comportamiento social y conducen a generar el cuestionamiento de la eficacia del ejercicio de gobierno y, por tanto, reclama la adopción de políticas públicas que con su implementación permitan restaurar la imagen de estabilidad que toda nación necesita para su desarrollo.

Con este enfoque que vincula el comportamiento del régimen penitenciario de la nación con la efectividad del sistema de gobierno visto desde las políticas públicas que concibe e impulsa, se realizó la investigación que precede a este artículo, que parte de la sensibilidad con que se observa por la ciudadanía esta problemática social, lo cual no está en correspondencia con el sistema de rehabilitación social basado en el respeto de los derechos humanos de los privados de libertad que debe caracterizar a la sociedad ecuatoriana a tono con los preceptos constitucionales y legales vigentes (Asamblea, 2008; COIP, 2014; Sistema, 2016).

La rehabilitación social, como uno de los fines que se propone alcanzar la sociedad en el tratamiento a los derechos de las personas privadas de libertad, reconoce la observancia de un conjunto de ejes de tratamiento con expresión en la ley, que correlacionan diferentes aristas que

inciden en el comportamiento humano, ellas son la educación, el trabajo, la atención a la salud, la comunicación, entre otros.

Ellos han de encontrar expresión concreta cotidiana en correspondencia con el nivel de seguridad en que se encuentran las personas privadas de libertad, ya sea máxima, media, o mínima. Se trata de concebir un régimen que incida en la efectividad del sistema progresivo de los participantes de los beneficios que aporta el tratamiento a los privados de libertad para alcanzar su futura reinserción social. Este ha de ser meta suprema del sistema carcelario, concebido como centros de rehabilitación social.

A través de la historia, los centros de rehabilitación social, penitenciarias o cárceles, fueron creados originariamente para satisfacer una instancia disciplinaria, aislando a las personas que presentaban comportamientos contrarios o que violentaban la ley y alteraban el orden de la sociedad. Este enfoque prevalece hasta la fecha, considerándose de manera en extremo lineal y errada, que, una vez que las personas privadas de libertad cumplan la pena, saldrán con una actitud positiva y con la posibilidad de ser útiles para la sociedad.

Los centros de rehabilitación social, como su nombre señalan, tienen como finalidad la rehabilitación de manera integral a las personas privadas de libertad, y con ello, lograr una efectiva reinserción en la sociedad; por ello, todo Estado debe de garantizar el cumplimiento de Derechos Humanos, que tienen las personas recluidas, mediante una adecuada aplicación de los principios básicos para el tratamiento de reclusos.

El enfoque adecuado vincula tres procesos que deben observarse desde la ley su ejecutoria, como partes que expresan una secuencia de acciones para constituir un fin único de la sociedad. Estos son: rehabilitación social, derechos de las personas privadas de la libertad y reinserción social (Sánchez, 2022). Sin embargo, esa mirada integradora que puede conducir por

una secuencia de procesos hacia una reinserción social efectiva, resulta muy pocas veces observada.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), como norma máxima garantiza el respeto de los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos; además, tipifica en su Artículo 35, que las personas que se encuentran privadas de libertad pertenecen al grupo de atención prioritaria, por ello deben recibir por parte del Estado atención adecuada durante el tiempo que se encuentren cumpliendo con su condena y posterior a ella.

Por ello, la norma constitucional se enfoca en la reinserción del privado de libertad. Otro tema resulta cuan preparados están los recintos penitenciarios de Ecuador para asumir esta misión, toda vez que desde hace más de dos décadas estos presentan serios problemas internos de toda índole, desde administrativos, estructurales, de sobrepoblación y por ende hacinamiento, carencia de atención e insumos médicos, entre los más destacables, lo cual no sólo ha sido evidente por las reiteradas denuncias de familiares de los presos e inclusive del mismo Estado que ha aceptado todas estas falencias, sino además, por los resultados de estudios realizados sobre el desempeño de estas instituciones (Sánchez, 2021).

Dentro del contexto jurídico, el Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014), determina que el sistema penitenciario debe promover la rehabilitación social. En atención a esta finalidad, el Estado ecuatoriano promulgó el Reglamento de Rehabilitación y Reinserción Social (Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2016). Sin embargo, a pesar de existir normativa nacional e internacional como las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos que contiene principios básicos para el tratamiento de reclusos, estos cuerpos legales no han incidido en la disminución de los actos delictivos en la nación.

Toda esta problemática conduce a que la investigación que condujo a este artículo se planteara como problema jurídico indagar si las políticas de rehabilitación social en el Ecuador cumplen con la finalidad de protección a los privados de libertad, establecida en los tratados internacionales de Derechos Humanos. El objetivo de este artículo es analizar si las políticas públicas que el Estado ecuatoriano implementa para la rehabilitación social de los privados, cumplen con el objetivo establecido en los tratados internacionales de Derechos Humanos.

Metodología

La investigación que condujo a la elaboración de este artículo se condujo por las lógicas del paradigma cualitativo. Para ello se procedió a un estudio bibliográfico de partida, que incluyó análisis de fuentes documentales en lo fundamental basadas en el cuerpo normativo de la nación, lo cual condujo a incorporar pasos de investigación exploratoria para caracterizar los elementos más relevantes que describen la problemática de derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Se toma el razonamiento inductivo – explicativo, para solventar la interrogante planteada como problema jurídico, el mismo que se encuentra definido mediante el diagrama de Ishikawa, instrumento técnico que permite identificar y evidenciar las posibles causas y efectos dentro de un problema en específico. El análisis de las problemáticas referidas a la rehabilitación social de personas privadas de libertad posee raíces históricas que constituyen antecedentes para contribuir a entender las bases de las problemáticas actuales que se presentan.

La lógica de exposición de este artículo transita por esas primeras expresiones de este fenómeno social que aqueja a una buena parte de las naciones latinoamericanas en la actualidad.

Antecedentes

Los orígenes de las prácticas de castigo a quienes se consideraban violadores del orden social vigente se pierden en la historia antigua y estaban concebidas para la aplicación de penas muy duras que lastimaran la propia condición humana de las personas consideradas peligrosas para la comunidad. Desde cuevas, cavernas, tumbas, hasta llegar a calabozos carentes de mínimas condiciones de seguridad para la vida, sirvieron como sitio de castigo para los comisores de delitos. De ello dan fe no pocas, y muy famosas, obras literarias como *El Conde de Montecristo*.

La edad media y la Santa Inquisición han sido los escenarios de episodios más cruentos por la aplicación de formas criminales de castigo por la comisión de delitos contra el orden establecido. A las inhumanas condiciones de vida se unieron las prácticas de torturas, mutilaciones y ejecuciones públicas, tornando el ejercicio del castigo en práctica social ejemplarizante sembrando a la vez una enorme carga de odio y saña.

Es hacia los siglos XVI y XVII que se reconocen lo que pueden ser los primeros intentos de brindar castigos penales con apoyo al trabajo forzado como medio de reeducación, dando así lo que puede entenderse como el germen de nociones de rehabilitación de reos quizás en sus expresiones más primarias (Rodríguez, 2016; Cordini, 2014). A partir del siglo XX se aprecian modificaciones importantes en la concepción y práctica del cumplimiento de la pena y la rehabilitación como fin del proceso de cumplimiento de la sanción, en cuyo contenido subyacen las visiones sobre los principios de proporcionalidad y necesidad o de intervención mínima (Valencia, 2021).

Es el inicio de construcción de instalaciones de mayor grado de seguridad para ubicar a un gran número de personas comisoras de delitos y con el fin implícito de brindar condiciones de vida que brinden respeto a los derechos de las personas privadas de libertad. En la República de

Ecuador se tienen evidencias de la realización de construcciones destinadas a recluir a los privados de libertad por la comisión de delitos en los fundamental en la segunda mitad del siglo XIX. Estas abrazaron la práctica de sistemas penitenciarios como sitios en los que el castigo y el mal trato constituían la práctica principal para el tratamiento a las personas que se reclusión allí, muy lejos de cualquier idea de rehabilitación (Merchán, 2017).

La literatura especializada en Ecuador reconoce la promulgación de la Constitución de 2008 como un paso fundamental en el cambio de enfoque para el paso de la concepción de sistema penitenciario a sistema de rehabilitación social, sobre cuya base se concibe un cambio profundo en el sistema de instituciones dedicadas a la atención a las personas privadas de libertad.

Centros de Rehabilitación Social

Tanto la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) y el Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014), se proponen y orientan a buscar la transformación de la misión y visión del sistema carcelario en el país, de modo que estas no solo sean lugares donde las personas cumplen las penas a las que son sentenciados, sino como establecimientos que persigan la rehabilitación y la reinserción social. Se trata de articular la norma constitucional y su codificación, lo cual se puede apreciar a través del siguiente ejemplo:

CRE, Art. 201.- 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 (Asamblea, 2008, pág. 71).

COIP, Art. 673.- El Sistema tiene las siguientes finalidades: (...) 3. La rehabilitación integral de las personas privadas de libertad, en el cumplimiento de su condena. 4. La reinserción social y económica de las personas privadas de libertad (COIP, 2014, pág. 247).

Sin embargo, la realidad evidencia que el Sistema Nacional de Rehabilitación Social no ha podido solucionar las situaciones de violencia existentes en los centros penitenciarios, así como tampoco ha logrado el Estado mitigar los niveles de vulnerabilidad de las personas privadas de libertad, ya que en el interior de las cárceles se continúa viviendo una indolente violación a la integridad y a la vida humana (Arrias, et.al., 2020).

Un estudio interesante para la identificación de las deficiencias principales del sistema de rehabilitación social lo aportan Sánchez, Maldonado y Barahona (2022) los cuales mediante la introducción del modelo matemático denominado proceso jerárquico analítico logran identificar los factores que con mayor peso inciden en el aumento de la criminalidad en Ecuador e impactan en el incremento del número de reclusos y empeoramiento de las condiciones de vida de los mismos

Uno de los factores más notables en el empeoramiento de las condiciones de vida que introduce además violaciones de derechos de las personas privadas de libertad es el hacinamiento, siendo este una consecuencia directa de un conjunto de carencias, unida a los problemas de infraestructura de los establecimientos penitenciarios y la deficiencia tanto en el número de funcionarios como en su formación y capacitación, que se suman a otros elementos como el consumo de drogas y la falta de atención de las circunstancias sociales y familiares fuera de las cárceles, resultan ser el caldo de cultivo ideal para que se susciten enfrentamientos violentos entre los reos o ataques a los guardias (Cárdenas, 2021).

Todas estas situaciones enumeradas, ha sido descritas por la doctrina al afirmar que la violencia en prisiones, lejos de ser un hecho sorprendente, es una consecuencia natural.

Trajtenberg y Sánchez (2019), al respecto señala que estas se maximizan debido a:

- Concentración de una elevada proporción de individuos con antecedentes violentos;

- Infraestructuras con carencias y con servicios y equipamiento de seguridad inadecuados o no adaptados;
- Recursos humanos inadecuados, con elevadas proporciones de funcionarios con escasa preparación, capacitación y motivación para realizar el trabajo y con débiles sistemas de supervisión y evaluación; y
- Problemas de transparencia, visibilización y rendición de cuentas que impiden identificar las desviaciones e irregularidades que ocurren en el interior de los centros penitenciarios. (pág. 149).

La doctrina diferencia entre violencia individual y la violencia colectiva. En relación a los llamados motines, se señala, además, que la violencia interpersonal como las muertes violentas, los homicidios, las violaciones sexuales, las autolesiones físicas y agresiones en los establecimientos penitenciarios, refieren a conductas o actos violentos y generan un temor considerable entre los afectados o entre quienes presencian agresiones a terceros, pero que, sin embargo, no plantea desafío alguno para el continuo funcionamiento de estas prisiones (Calle, et.al., 2021).

Todas estas realidades configuran situaciones que vulneran derechos humanos de las personas privadas de libertad. A pesar que el estado ecuatoriano, a partir del año 2008 ha expresado a través de políticas públicas su voluntad de propiciar la conformación de un clima de seguridad y respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, no se han logrado avances significativos en ese sentido (Gamboa, 2017).

La norma constitucional y penal de Ecuador, tienen como objetivo establecer instituciones más humanas, propenden en ellas la intención de mantener los derechos cásicos y ofrecer programas sociales y educativos, que den a los reclusos una opción distinta a la

delincuencia. De esa forma, el Estado aspira a lograr la rehabilitación social del privado de libertad, que se exprese en su reinserción en la sociedad. Sin embargo, la realidad aún no reporta los resultados esperados.

La rehabilitación social y la reinserción en la sociedad

Los estudios realizados previos a este artículo, nos conducen a plantear las aspiraciones constitucionales y legales no logradas antes señaladas en el plano de la interrelación entre tres elementos que conforman una tríada imprescindible para desentrañar las causas por las cuales no se logran los fines esperados. Se trata de la unidad entre rehabilitación social, la reinserción social y los derechos de las personas privadas de la libertad. En esta tríada, la primera categoría, rehabilitación social, apunta al propósito que declara la norma, la segunda al fin en sí mismo y la tercera a los factores que indican el camino por el cual transitar para lograrlo.

De este modo los componentes de esa tríada deberán plantearse en su necesaria unidad tanto en la concepción del sistema carcelario, lo cual escala a la dimensión institucional y resulta tan valioso como la marcada diferencia entre considerar a las instituciones por su carácter carcelario, prohibitivo, o considerarlas como instituciones dedicadas a la rehabilitación de las personas que en ella cumplen sus sanciones, lo cual define su empeño educativo.

Uno de los componentes básicos para que las instituciones escalen a esa condición de rehabilitadoras sociales, lo aportan los derechos humanos de las personas privadas de libertad, entre los que se subrayan los derechos al trabajo, la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y al agua como derechos básicos para la vida social. Se puede considerar que su carácter básico refiere a su papel para la reproducción de la vida en sociedad.

El Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014) en su artículo 701 expone los ejes principales por los cuales se pueden alcanzar comportamientos institucionales de respeto y promoción de los derechos de las personas en condición de privación de libertad. Esos ejes son

trabajo, educación, cultura, deporte, atención a la salud y el fortalecimiento de las relaciones familiares. Por su parte, el Reglamento del sistema de rehabilitación social (Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2016) es la norma jurídica que define y respalda las acciones a acometer para alcanzar los propósitos que señalan los artículos 201, 202 y 203 de la Constitución de la República de Ecuador (Asamblea, 2008, pág. 123-125).

Pero la implementación de los mismos requiere de un instrumento que establezca los procedimientos para la implementación de los mismos, y esos procedimientos han de quedar establecidos a través de las declaratorias de las políticas públicas. Y aquí, se encuentra un componente valioso que puede fungir como cemento cohesionador de los componentes de la tríada mencionada anteriormente. El asunto estriba, a criterio de este autor, en cómo concebir e implementar esas políticas públicas referidas al respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en los establecimientos de rehabilitación social para hacer realidad el propósito de lograr la reinserción de ellos a la vida social.

Política pública en y para los centros de rehabilitación social

La efectividad de la política pública en relación a cualquier asunto de la sociedad depende en buena medida tanto de las formulaciones que la misma incorpora según el componente de la sociedad al que se refiere, como al proceso de implementación de esa política, proceso en el cual entran a desempeñar un rol importante la administración pública y la gestión pública de esos procesos. Lo referido a los centros de rehabilitación social no son en ese sentido una excepción.

La política pública tiene como objetivo contribuir a satisfacer necesidades y demandas expresadas o no por grupos de personas, comunidades, población en general en relación con actividades específicas de la sociedad. Esta misma acepción resulta válida en relación al sistema penal. En ese caso, a través del desarrollo e implementación de la política pública, se debieran

garantizar la protección de los derechos humanos a los privados de libertad, con lo cual, se contribuye a una verdadera reintegración social (Núñez, 2018).

Ese marco constitucional, legal y jurisprudencial en la República del Ecuador lo conforman, en lo fundamental, las siguientes normas:

La Constitución de la República (CRE, 2008), establece en el Artículo 11, principios generales para el ejercicio de los derechos de todas las personas sin distinción de raza, credo, ideología, sexo, edad, filiación política, pasado judicial, orientación sexual, condición socio-económica, discapacidad, etc.; derechos y garantías que también se encuentran determinados por los instrumentos internacionales de derechos humanos; siendo orientados para que el aparato judicial sea el garantista en el desarrollo de su cumplimiento. Principios generales que son inalienables, irrenunciables, interdependientes y de igual jerarquía.

El Artículo 51, reconoce derechos de las personas privadas de libertad, determinando que no se sancionará disciplinariamente imponiendo aislamiento; acceso a comunicarse y ser visitada por sus familiares y el defensor técnico; garantía a su salud integral mediante el acceso de los recursos humanos y materiales, así como también se le permitirá el libre acceso y atención a los sistemas de educación, además de suplir necesidades laborales o productivas; podrán involucrarse en actividades culturales y recreativas; tendrán un trato preferente y se les brindará medidas de protección a los adultos mayores y las personas discapacitadas, así como también las mujeres que se encuentran en estado de gestación o en periodos de lactancia.

Durante un proceso penal donde exista la privación de libertad se observarán garantías básicas establecidas en el Artículo 77, aplicadas cuando se requiera la comparecencia al proceso o al asegurar el cumplimiento de una pena, no podrá admitirse en un centro de privación de libertad a ninguna persona sin la respectiva orden emitida por juez o jueza; entre las acciones que

deben ejecutar el agente en el instante en que detiene a una persona es el de indicarle de manera clara el motivo por el cual es detenido, informarle su derecho a guardar silencio y el de contar con la asistencia de un Abogado que lo patrocine o defienda, en su defecto de no contar con uno solicitar de oficio a un defensor público.

Toda persona sentenciada deberá cumplir su pena en el Centro de Rehabilitación social que determine el Juez, exceptuándose aquellos casos en los cuales se dicte libertad condicional como medida alternativa; los procesos en los que se juzguen a adolescentes infractores, a ellos el juzgador emitirá como sanción medidas socioeducativas que vayan de manera proporcional según la infracción cometida, estas penas podrán ser privativas y no privativas de libertad. El Artículo 186, parágrafo cuarto establece que se ubicará un Juzgado de Garantías Penitenciarias en el lugar o localidad donde exista un centro de rehabilitación social.

El Artículo 202, establece los organismos que se encargarán de la evaluación técnica sobre la eficacia de las políticas implementadas y la administración de los centros penitenciarios estará a cargo del gobierno autónomo descentralizado y el directorio lo conformarán representantes de la Función Ejecutiva y Profesionales designados de conformidad a la ley, siendo el presidente de la República quien designará al ministro de Estado que será quien presida este organismo.

Por otra parte, se establece que el personal de seguridad y técnico se lo nombraría mediante evaluación técnica, todos ellos bajo un estándar de cumplimiento. Estos aspectos establecidos según la ley, quedan muy lejos de ser cumplidos por muy diversos factores, entre los que posee mayor peso la ausencia de una política penitenciaria estricta y bien regulada que impide que se logren los cambios determinados por el texto constitucional.

En cuanto al Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014), el mismo constituye un valioso documento que define con precisión notable elementos de carácter básico que debieran incidir en la observancia estricta del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad en correlación con la política pública establecida. En este, en el artículo 1, se determina la obligatoriedad de rehabilitación social a las personas sentenciadas.

Por su parte, en el artículo 7 queda establecido que los sentenciados se los alojará en las diferentes secciones del centro de privación de acuerdo a su sexo u orientación sexual, edades, causas de la pena, protección a la vida e integridad, necesidades especiales, esta separación no justificará actos discriminatorios, imposición de torturas, tratos inhumanos o condición más rigurosa determinada a un grupo de personas.

En el artículo 8 se considera que al privado de libertad deben de brindárseles el cumplimiento de sus necesidades básicas, activar sus capacidades y habilidades lo que estimulará su voluntad a la vida de conformidad a la ley, orientándolo al trabajo y respeto a los demás. Sobre las actividades que el centro de privación debe efectuar éstas deben estar orientadas a la participación voluntaria, individual e integral del privado de libertad, según lo determinado en el artículo 9.

El artículo 12 reconoce garantías y derechos de los que gozan los privados de libertad , consagrados además por los instrumentos internacionales de derechos humanos, como son: privación de libertad individual y familiar, libertad de conciencia, religión expresión, derecho al trabajo, educación y recreación, libertad de sufragio, derecho a peticiones y quejas, derecho a la información, salud, alimentación, comunicación y visitas, grados proporcionales de sanciones disciplinarias y libertad inmediata.

En lo referente a los mecanismos de reparación integral, el artículo 78 numeral 2, señala que, para una efectiva rehabilitación de un privado de libertad, se le debe de brindar atención médica y psicológica cuando lo necesite; así como también los servicios jurídicos y sociales. Se establece que en el lugar donde exista un Centro de Rehabilitación Social deberá implementar el Consejo de la Judicatura un Juzgado de Garantías Penitenciarias, y será el Organismo Técnico encargado del Sistema de Rehabilitación quien tendrá a cargo la ejecución de penas y medidas cautelares con el respectivo control del Juez de Garantías Penitenciarias, artículo 666.

Sobre la Ejecución de la Pena, el computo, su procedimiento, remisión, vigilancia y control de los centros de privación de libertad están tipificadas en los artículos 667, 668, 669, 670 y 671, siendo el Juez de Garantías Penitenciarias el titular de estos procedimientos y acciones. En lo concerniente al Sistema Nacional de Rehabilitación Social se encuentra especificado sus principios, finalidad, organismo técnico, directorio, responsabilidad que tiene el estado ecuatoriano y centro de formación y capacitación penitenciaria desde el artículo 672 hasta el 677.

Las medidas cautelares personales, las penas privativas de libertad y los apremios se encuentran normadas en el artículo 678, el ingreso, la organización y funcionamiento, el registro obligatorio de las personas privadas de libertad, el examen obligatorio de salud, las instalaciones, la seguridad interna y perimetral de los centros de privación de libertad, la supervisión y vigilancia y la dirección administrativa desde el artículo 679 hasta el 687.

La norma establece que quien es el responsable de la administración, ejecución y verificación de las penas y las medidas alternativas aplicadas a un privado de libertad es el Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes

Infraactores, SNAI, Organismo Técnico determinado en el artículo 688, así mismo, el artículo 689, establece que este mismo organismo revisará el tiempo de sanción y su incumplimiento.

El Régimen de Medidas Cautelares, en referencia a las actividades educativas, salud integral, social, cultural, de capacitación laboral, orientada al desarrollo de habilidades y destrezas y el lugar de cumplimiento están tipificadas en los artículos 690 y 691. La información y diagnóstico de la persona privada de libertad, su desarrollo integral personalizado, la inclusión social, el apoyo a los liberados, son las fases del Régimen General de Rehabilitación Social, establecidas en el artículo 692, debiendo contar con recurso humano, infraestructura y equipo necesario para su funcionamiento.

La determinación de asistencia al cumplimiento de la pena se encuentra tipificado en el artículo 700, que establece la obligatoriedad que tiene el Sistema de Rehabilitación Social de brindar asistencia social durante y después de haber cumplido la sentencia; así como también el estado por intermedio de los ministerios respectivo deberá fomentar la inclusión laboral con la finalidad que al recuperar su libertad tenga mayor oportunidad de insertarse laboralmente.

Los artículos desde el 709 al 712 detallan los programas que deben ejecutarse en los centros de privación de libertad. En ellos se incluyen el plan de cumplimiento individualizado de la pena. En estos, se determina que los adultos mayores, discapacitados, enfermos terminales y mujeres embarazadas tendrán programas específicos, así como el requerimiento de que se detallen individualmente las actividades y desempeño de cada privado de libertad, detallándose los resultados y recomendaciones que servirán posteriormente para que se determinen régimen abierto o semiabierto; establece que al final de cada ciclo se entregará un certificado como aval del cumplimiento en el programa asistido.

Como se aprecia, resulta vigoroso el cuerpo normativo de que se ha dotado la República de Ecuador para la atención a la población penal en los centros de rehabilitación social, tomando en consideración como meta lograr la conexión estable de los elementos de la tríada a la cual este artículo hace referencia con anterioridad, es decir, rehabilitación social - reinserción social - derechos de las personas privadas de la libertad. Esa tríada brinda la ruta a seguir para alcanzar un comportamiento apropiado del sistema de rehabilitación social.

Tanto en la Constitución de la República como en el Código Orgánico Integral Penal se aprecia la intención de abordar la política pública con arreglo a lo que en la literatura especializada se define como el ciclo de la misma (Delgado, 2009). Este constituye un aspecto muy importante cuando de evaluar la eficacia de la política pública se trata. En estos temas, se considera importante comprender el proceso propio de su concepción e implementación, lo cual suele ser identificado como ciclos de las mismas. Esos ciclos contienen componentes metodológicos que se erigen en fases o etapas del proceso de gestión de políticas públicas y que inciden en el avance o limitación en la efectividad de las mismas.

Esas fases o etapas son: identificación y análisis de problemas públicos, diseño de políticas específicas que los aborden y establezcan definiciones para la construcción de un marco jurídico apropiado a la cualidad de problemas públicos, implementación de las políticas concebidas y evaluación y medición del impacto en términos de eficacia de las mismas (Delgado, 2009).

Este es un elemento relevante cuando de política pública de rehabilitación social en Ecuador se trata. La práctica, que enfrenta los graves problemas de crisis que se han originado en las instituciones penales del país, muestra que no es sólo un problema de legislar, de concebir y hacer pública una política determinada. Resulta además en extremo imprescindible, velar por el

cumplimiento de ese ciclo en la totalidad de sus fases, dar seguimiento al proceso de su implementación y evaluar su efectividad con el fin de corregir los rumbos necesarios para que la misma logre el efecto social para lo cual fue concebida. Resulta evidente que ese enfoque no ha primado en la experiencia nacional.

Y es que existe otro aspecto de importancia que tiene que ver con la articulación de la política pública que brinda el marco a las normas del funcionamiento de los centros de rehabilitación social con las que forman parte de la configuración del tejido social del país. En este caso y para la temática que aborda este artículo, se trata de aquellas políticas vinculadas al respeto a los derechos humanos de las personas de una nación. He ahí un segundo elemento que incide en la eficacia o ineficacia de la política pública sobre la rehabilitación social y los centros encargados de lograrla.

En ambos casos, se observan ausencias de observancia tanto del cierre del ciclo de la política pública en la totalidad de sus fases, como de su correlación con la eficacia de las políticas públicas del país. Para algunos pudiera parecer un detalle de limitada trascendencia. Sin embargo, visto en términos de efectividad, ni la política concebida para la gestión de los centros de rehabilitación social es tratada con enfoque de ciclo de la misma, ni existe una correlación entre esta y las que forman parte del sistema de normas de la nación. Ambas carencias impiden que se alcancen los propósitos que desde el proceso de Montecristi en 2008 se propuso el país en la letra de su carta magna para la rehabilitación social de la población penal.

Derechos Humanos de las personas privadas de libertad

El tratamiento de los asuntos vinculados a los derechos humanos ha sido centro de atención de la humanidad a través de una larga evolución histórica. Suelen clasificarse como derechos universales, naturales, públicos, morales y fundamentales. El propósito supremo de las formulaciones de los derechos humanos radica en contribuir a garantizar el disfrute de una vida

digna a todas las personas, con independencia de su condición etaria, de género, raza o etnia. La expresión superior de los derechos humanos se encuentra en la Declaración Universal aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en el año 1948 (ONU, 1948).

Resultan reconocidos como básicos el derecho al trabajo, la educación, la salud, la cultura, el deporte y el respeto a las relaciones familiares, derechos que se reconocen como válidos incluso para las personas privadas de libertad. Esta se concibe como la base sobre la cual ha de erigirse toda la actividad de los centros de rehabilitación social, y que esta expresada en el cuerpo constitucional, legal y jurisprudencial de la República de Ecuador. He ahí el marco en normativo a través del que se implementa la política pública para los centros de rehabilitación social.

Sin embargo, estos mismos derechos básicos referidos no se logran realizar a escala de toda la población del país, lo cual engendra la prevalencia de sectores sociales de la población del país que no encuentra posibilidades de realización de los mismos, generándose condiciones de pobreza y pobreza extrema, desempleo, altos índices de desnutrición y fallecimientos por enfermedades prevenibles, bajos índices de educación general de la población, entre otros males que aquejan al país.

El informe voluntario de los avances y limitaciones en la localización de los objetivos de desarrollo sostenible en la República de Ecuador de muestras importantes de las carencias sociales en la realización de los derechos humanos básicos señalados (ODS, 2019; 2020). Todo ello crea condiciones sociales que propician el incremento de los actos delictivos y, por tanto, el aumento de la población penal en los centros de rehabilitación. Resultan una suerte de mecanismos de auto reproducción a escala social de problemáticas sociales que, no son

solucionadas a nivel de la sociedad, y ello genera condiciones que reproducen las falencias del sistema de rehabilitación social.

Resultados

A partir de los estudios realizados se pudo indagar con profundidad en las interrelaciones con que deben concebirse, implementarse y controlarse por las instituciones correspondientes de la sociedad, la política pública, la normatividad jurídica que le respalda, los objetivos de la rehabilitación social, y la estructura organizativa de las instituciones del sistema carcelario de todo país. Esa relación debe ser de conocimiento público en todas las fases del ciclo de la política pública, lo que puede convertir a la sociedad en partícipe del control de las diferentes fases del ciclo mencionado.

La guía para la concepción de las interrelaciones ha de aportar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad, de donde emanan los fines que se ha dado a sí misma la sociedad a través de su Constitución, para concebir no sólo la rehabilitación de las personas privadas de libertad, sino además y, sobre todo, su reincorporación socialmente productiva a la vida social.

Discusión

La Constitución de la República de Ecuador de 2008 se reconoce como una de las más avanzadas de la región latinoamericana. Uno de los elementos que consolida esa valoración radica en la amplitud con que se abordan los derechos humanos, sección ampliamente documentada y explicada en el texto. Esas formulaciones avanzadas requieren de una labor que pudiera considerarse de reingeniería jurídica, pues el texto constitucional introduce avanzados conceptos que deben tener expresión en las políticas públicas, así como en la legislación de la nación.

Sin embargo, este proceso aun esta en marcha con avances y retrocesos y lo que resulta mas importante, aún no se logra incidir en la transformación de las prácticas institucionales, empresariales, y de la población en sentido general. El debate en torno a la necesidad de esta mirada se torna latente en el caso de los asuntos vinculados a las personas privadas de libertad cuando se aborda desde los fines proclamados por el país, dados en la rehabilitación e inserción social de estas personas. Las vías y formas para alcanzar esos fines aún no logran ni la definición más apropiada ni los resultados necesarios, lo cual genera la percepción social de que el texto constitucional queda tan solo en la letra de la carta magna, sin expresión en la vida real.

Conclusiones

El estudio realizado para la preparación de este artículo permitió arribar a las siguientes conclusiones:

La República de Ecuador se ha dotado de un cuerpo normativo apropiado como marco para concebir, gestionar y alcanzar los objetivos constitucionales que propenden a la reincorporación social de las personas que han incurrido en delitos y han vivido procesos de rehabilitación social. Sin embargo, la práctica de la actividad en las instalaciones del sistema carcelario dista mucho de ser la materialización del cuerpo normativo que el país ha aprobado.

Son muchas, amplias y permanentes las deficiencias en la labor de esas instalaciones, las cuales tienen causales objetivos y subjetivos, expresados en pésimas condiciones de vida de las personas privadas de libertad, en los que prevalecen condiciones de hacinamiento, mala atención a la salud de los reclusos, escasa prácticas educativas y constantes y robustas prácticas de corrupción que amparan la violencia interna en los recintos del sistema carcelario.

La política pública sobre el sistema carcelario y las normas de rehabilitación social carecen de un enfoque que las conciba según lo que se conoce como el ciclo de la política pública, en el que se conciben formas de evaluación y control sistemático de las instalaciones y

sus condiciones y formas de gestión, lo cual conduce a que esa política se convierte en letra muerta que no se acompaña de las prácticas sociales que de ella emanan.

Por otra parte, no existe una correlación entre la política pública referida a los centros de rehabilitación social y el conjunto de políticas públicas que norman la vida de la sociedad ecuatoriana en cuanto al respeto a los derechos básicos de todas las personas, y ante todo, los derechos a la educación, la salud, el trabajo y el deporte, por mencionar los más connotados por su impacto social directo en la vida cotidiana de las personas.

Lo que ocurre en los centros de rehabilitación en relación al respeto a estos derechos es un fiel reflejo de lo que ocurre en la sociedad, todo lo cual actúa como incentivo que provoca el incremento de los índices de delincuencia y violencia que se reproduce al interior de los recintos del sistema carcelario. Se requiere de una atención integral a la implementación de las políticas públicas del país encaminadas a normar el respeto a los derechos humanos básicos de la población ecuatoriana, incluyendo los de las personas privadas de libertad.

Referencias

- Arrias, J., Plaza, B., & Herráez, R. (2020). Interpretación del sistema carcelario ecuatoriano. Retrieved from http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202020000400016
- Calle, M., & Zamora, A. (2021). Las nuevas víctimas del Sistema de Rehabilitación Social ecuatoriano. *Polo del Conocimiento*. Retrieved from <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/3431>
- Cárdenas, E. (2021). *Crisis en el sistema penitenciario: de la raíz del problema al surgir de una respuesta*. Tech. rep., Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. Retrieved from <https://inredh.org/crisis-en-el-sistema-penitenciario/>

- Código Orgánico Integral Penal. [COIP]. *Registro oficial del gobierno del Ecuador N. ° 180 de 10 de febrero de 2014*. (Ecuador)
- Constitución de la República de Ecuador [CRE]. *Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008* (Ecuador).
- Cordini, N. (2014). La finalidad de la pena es, según Kant, ¿puramente retributiva? *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. Retrieved from https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000200019
- Delgado, L. (2009). *Tema III Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas*. Tech. rep., Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, España.
- Gamboa, A. (2017). *Las finalidades del régimen de rehabilitación social en relación a la protección de Derechos de las personas privadas de libertad para su reinserción social*. Ph.D. dissertation, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Sede Ambato. Retrieved from <https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/1844>
- Merchán, B. S. (2017). *El sistema de rehabilitación social*. Proyecto final de Investigación Previo a la Obtención del Título de Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador, Universidad Nacional De Chimborazo. Retrieved from <http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/4463/1/UNACH-FCP-DER-2017-0118.pdf>
- Núñez, N. (2018). *Incumplimiento del principio de rehabilitación social y su incidencia en las personas privadas de la libertad. ¿De victimarios a víctimas?* Maestría en Derecho Penal, Universidad Andina Simón Bolívar. Retrieved from <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6178/1/T2606-MDPE-Nu%C3%B1ez-Incumplimiento.pdf>
- ODS Territorio Ecuador. (2019). Buenas Prácticas de la Sociedad Civil para el Cumplimiento de los ODS. In *Panorama Sostenible Anual* (Vol. II). Quito.

- ODS Territorio Ecuador. (2020). Retos de la medición de los ODS. In *Panorama Sostenible Anual* (Vol. III). Quito.
- ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Retrieved from <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Rodríguez, F. (2016). Derecho de los Reclusos. *Derecho de los Reclusos*. Retrieved from <http://ocw.innova.uned.es/ocwuniversia/derechoconstitucional/derechos-de-losreclusos/pdf/ESTUDIO0.pdf>
- Sánchez S, R. F., Maldonado Manzano, R. L., & Barahona Tapia, L. I. (2022). La rehabilitación social en el Estado Constitucional del Ecuador. *Universidad y Sociedad*, 14, 300–307. Retrieved from <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2785/2746>
- Sistema Nacional de Rehabilitación Social. (2016). *Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social*.
- Trajtenberg, N., & Sánchez, O. (2019). Violencia en instituciones penitenciarias: definición, medición y explicación del fenómeno. *Revista de Ciencias Sociales*. doi:<http://dx.doi.org/10.26489/rvs.v32i45.6>
- Valencia, L. D. (2021). *Los regímenes de rehabilitación social como mecanismo del sistema penitenciario y su incidencia en los derechos humanos*. Tesis en opción al grado de Magister en Derecho Mención Derecho Procesal., Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaqui, Ecuador. Retrieved from <http://repositorio.ulvr.edu.ec/bitstream/44000/4344/1/TM-ULVR-0283.pdf>