

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

La clasificación penitenciaria en el sistema carcelario ecuatoriano

Rafaela Sofía Ordóñez Rosero

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de Abogado

Quito, 20 de noviembre de 2022

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Rafaela Sofía Ordóñez Rosero

Código: 00209617

Cédula de identidad: 1720940624

Lugar y Fecha: Quito, 20 de noviembre de 2022

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>

LA CLASIFICACIÓN PENITENCIARIA EN EL SISTEMA CARCELARIO ECUATORIANO¹.

PRISON CLASSIFICATION IN THE ECUADORIAN PRISON SYSTEM

Rafaela Sofía Ordóñez Rosero²
rafaelaordonez98@hotmail.com

RESUMEN

El presente trabajo, aclara lo que se entiende por clasificación penitenciaria y analiza porque, a pesar de constar este modelo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, generalmente no se aplica en la práctica. Además, brinda pautas acerca de cómo resolver algunos problemas del sistema penitenciario que impiden la clasificación penitenciaria y el tratamiento individualizado de los reclusos, y que por ende imposibilitan la rehabilitación y la reinserción social. Para tal efecto, a través de métodos mixtos de investigación se analizó el contexto de la crisis carcelaria por el que atraviesa el Ecuador actualmente, las medidas implementadas por el Estado y finalmente la normativa vigente.

PALABRAS CLAVE

Clasificación penitenciaria, hacinamiento, rehabilitación, reinserción social, tratamiento individualizado

ABSTRACT

The present study proposed alternatives for the implementation of prison classification, together with the elimination of overcrowding. This paper clarifies what is meant by prison classification and analyzes why, despite the fact that this model is included in the Ecuadorian legal system, it is usually not applied in practice. In addition, it provides guidelines on how to solve some problems in the prison system that prevent prison classification and individualized treatment of inmates, and therefore make rehabilitation and social reintegration impossible. For this purpose, through mixed methods of investigation, the context of the prison crisis that Ecuador is currently experiencing, the measures implemented by the State and finally the current regulations were analyzed.

KEY WORDS

Penitentiary classification, overcrowding, rehabilitation, social reintegration, individualized treatment

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por **Viviane Monteiro**

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Fecha de lectura: 20 de noviembre de 2022

Fecha de publicación: 20 de noviembre de 2022

SUMARIO

1.- INTRODUCCIÓN. 2.- ESTADO DEL ARTE. 3.- MARCO TEÓRICO. 4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL. 5.- CLASIFICACIÓN PENITENCIARIA. 5.1.- SISTEMA DE CLASIFICACIÓN Y EVALUACIÓN PENITENCIARIA. 6.- SITUACIÓN ACTUAL DEL ECUADOR. 6.1.- ECUADOR EN CIFRAS. 6.2.- MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ECUADOR. 7.- CONTEXTO NORMATIVO. 7.1.- ANÁLISIS DE LAS NORMAS 8.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1 Introducción

En Europa, en la primera mitad del siglo XIX, para la ciencia penitenciaria, los fines principales de la pena privativa de libertad eran la prevención general del delito³ y la utilidad de la pena⁴. Esto prácticamente eliminaba la posibilidad de que exista una adecuada prevención especial o enmienda del delincuente. La única separación presente era la que agrupaba a los reclusos por sexo, edad, enfermedad o tipo de delito⁵.

A finales del siglo XIX y en el marco del surgimiento de nuevas escuelas penales, como la Escuela Sociológica, el Positivismo o el Correccionalismo, se comienza a buscar modelos penitenciarios enfocados en la corrección del delincuente y ya no solamente en la prevención del delito. En este contexto, surge un nuevo sistema penitenciario, conocido como “sistema progresivo”, que consistía en dividir el tiempo de la condena en distintos períodos los cuales generalmente eran: aislamiento absoluto, trabajo en común, libertad condicional y residencia en establecimiento intermedio. Este sistema pretendía restablecer de forma gradual la moral del reo para poder reinsertarse finalmente en la sociedad⁶.

Surge igualmente en Estados Unidos el sistema reformativo basado “en el principio de ayuda en sustitución al castigo; en la sentencia indeterminada en lugar del tiempo fijo; y en el propósito de rehabilitar al delincuente en vez de restringirle por la intimidación”⁷. Los principios establecidos en estos dos sistemas fueron considerados

³ Hace referencia al aislamiento del preso para proteger y brindar seguridad a la sociedad.

⁴ Hace referencia a trabajos forzados en favor del Estado para retribuir el daño causado por el reo.

⁵ Ramos Vásquez Isabel, “El sistema de reformativo. Antecedentes, influencias y primeras experiencias en España”, *Dialnet* (2015), 146.

⁶ Ramos Vásquez Isabel, “El sistema de reformativo. Antecedentes, influencias y primeras experiencias en España”, *Dialnet* (2015), 161.

⁷ Núñez Nadia, “Incumplimiento del principio de rehabilitación social y su incidencia en las personas privadas de la libertad”, (Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2018),

como las mejores tendencias para orientar la reforma penitenciaria en un momento en el que la prevención especial empezaba a predominar sobre la prevención general⁸.

El sistema penitenciario pasa así de la concepción más tradicional en el que la pena se ejerce sobre el individuo como una retribución exigida por la Justicia en razón del delito cometido, conocida como teoría de la retribución, a una concepción prevencionista. En esta última, se le otorgan fines de utilidad social a la pena como en este caso son la rehabilitación y la reinserción del individuo en la sociedad. Su aplicación pretende prevenir delitos como medio de protección de intereses sociales. Este cambio se logra a través de la clasificación penitenciaria en la que el tratamiento se centra en el individuo y en sus especificidades y no en características fácilmente identificables como el sexo, la edad o el género que obedecen, en cambio, al modelo de separación penitenciaria⁹.

La clasificación penitenciaria requiere de una evaluación estructurada de los riesgos y de las necesidades de las personas privadas de la libertad, lo cual precisa de un proceso más complejo. Mientras que la separación penitenciaria es la instantánea distribución de internos por causas de carácter objetivo, pretendiendo homogeneizar las condiciones de las Personas Privadas de la Libertad¹⁰. La clasificación penitenciaria hace referencia en mayor medida a criterios subjetivos basados en la observación de la personalidad del recluso. La clasificación interviene en el tratamiento, en cambio, la separación hace una distribución inmediata cuando concurren ciertas condiciones objetivas de los individuos¹¹.

En el contexto de la crisis penitenciaria que vive hoy en día el Ecuador, la aplicación de esta clasificación es fundamental. A pesar de que la última está presente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se analizará ¿en qué medida se cumple el modelo de clasificación penitenciaria en el país y cómo mejorarlo?

En aras de resolver el problema planteado, el presente estudio examinará los conceptos más importantes y las diferentes teorías existentes relacionadas con el tema. Además, delimitará la normativa aplicable y explicará cómo incorporarla en la práctica

<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6178/1/T2606-MDPE-Nu%C3%B1ez-Incumplimiento.pdf>.

⁸ Ramos Vásquez Isabel, “El sistema de reformatorio. Antecedentes, influencias y primeras experiencias en España”, *Dialnet* (2015), 164.

⁹ Fernández Bermejo Daniel, “Individualización científica y tratamiento en prisión”, (España, Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, 2014), 352.

¹⁰ A partir de este párrafo se hará referencia a las Personas Privadas de Libertad por las siglas PPL.

¹¹ *Ibíd*, 353.

al tiempo que determinará las dificultades actuales y propondrá soluciones para superarlas.

Para tal efecto, los métodos de investigación utilizados serán los siguientes: histórico, utilizado para realizar una breve síntesis del sistema penitenciario a estudiar; dogmático, referente a la incorporación de la doctrina más relevante; deductivo, por medio de un análisis normativo específico sobre temas relacionados con el presente trabajo que parta de lo general y vaya a lo particular; método mixto, es decir, obtención de la información a través de técnicas cualitativas como entrevistas a personas vinculadas al ámbito penitenciario, así como de técnicas cuantitativas, es decir que se analizan informes de gestión pública y datos oficiales; explicativo, en cuanto a las causas de las dificultades atravesadas en el sistema.

2 Estado del arte

Por otro lado, y a pesar de que no ha habido mayor desarrollo por parte de autores en este campo, en el apartado siguiente se pretende hacer una recopilación de los principales aportes académicos respecto del tema de estudio.

Con el objetivo de realizar una cronología de la evolución histórica de los procesos individualizadores, Fernández Bermejo, en su libro *Individualización Científica y Tratamiento en Prisión* comienza mencionando las primeras manifestaciones normativas y prácticas. Continúa con el período decimonónico y la individualización, después habla acerca del siglo XX, de la modernidad y del régimen progresivo y finalmente se refiere a la actualidad, al sistema de individualización científica y al tratamiento penitenciario en prisión¹².

En cambio, García Valdés, en su texto, *Introducción a la penología*, narra como Howard reclamaba “separación de los reos por sexos, edades y situación procesal; sistema celular dulcificado; acortamiento de las condenas y concesión de certificados de conducta a los detenidos a la salida de la prisión”. Aquí el autor explica que es la separación penitenciaria lo cual permite establecer una comparación entre esta y los diversos sistemas penitenciarios¹³.

Por su parte, Leganés Gómez, define a la clasificación penitenciaria como un conjunto de actuaciones que la Administración Penitenciaria lleva a cabo, que se inician

¹² Fernández Bermejo Daniel, “Individualización científica y tratamiento en prisión”, (España, Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, 2014), 353.

¹³ García Carlos, “Introducción a la penología”, *Universidad Complutense de Madrid. Instituto de Criminología* (1981), 83.

con la propuesta de grado por parte de la Junta de tratamiento y concluyen con una resolución del Centro Directivo, que atribuye al penado uno de los grados de clasificación penitenciaria o se modifica el grado asignado anteriormente y determina el establecimiento penitenciario al que debe ser destinado, estableciendo con ello el estatus jurídico-penitenciario del penado¹⁴.

Respecto a la clasificación, Alarcón Bravo, define el acto de la “clasificación” como un acto “normativo unilateral, singular y expreso, consistente en una declaración de voluntad” que se dirige a un destinatario en concreto y que puede aumentar los derechos subjetivos del recluso o puede reducirlos¹⁵. Asimismo, en su libro *El tratamiento penitenciario: regulación jurídica y práctica actual en España*, sostiene que el sistema de individualización científica en España presenta algunos rasgos característicos¹⁶.

En primer lugar, el autor habla acerca de la relación directa entre el tratamiento y el penado; en segundo lugar, indica que debe existir una asignación de grado en función de la personalidad del penado y en mayor medida con su actividad delictiva; tercero, se refiere a la libertad de grado en la clasificación inicial y a que la progresión de grado no requiere el cumplimiento de un tiempo específico. Finalmente sugiere que para cada grado debe haber un régimen de vida distinto.

Para terminar, Sanz Delgado, propone el principio penitenciario de flexibilidad como el más adecuado para que pueda incluirse la individualización científica y sugiere que para que este esté dotado de seguridad jurídica es necesario que se convierta en un “derecho subjetivo”¹⁷.

3 Marco teórico

A continuación, se van a analizar las diferentes teorías que han surgido referentes a la clasificación penitenciaria y al tratamiento individualizado de las Personas Privadas de la Libertad, PPL.

Dentro de la clasificación penitenciaria existen diferentes enfoques en materia de evaluación de reclusos, uno de estos enfoques es el modelo de “riesgo-necesidad-receptividad”, desarrollado por Andrews, Bonta y Hoge en 1990¹⁸. Dicho enfoque ha

¹⁴ Gonzáles Armenta, “Reglamento penitenciario”, 229.

¹⁵ Alarcón J, “La clasificación penitenciaria de los internos”, *Revista del Poder Judicial* (1988), 7.

¹⁶ Alarcón J, “El tratamiento penitenciario”, 40-41.

¹⁷ Sanz E, “El trabajo penitenciario”, 2023.

¹⁸ Donald Andrews, James Bonta, Hoge R, “Classification for effective rehabilitation: rediscovering psychology”, *Criminal Justice and Behavior* (1990), 19-52.

tenido gran impacto para la evaluación y rehabilitación de los reclusos pues es un modelo que se basa en juicios actuariales y profesionales estructurados.

Según este modelo existen tres principios para evaluar delincuentes e intervenir en su comportamiento: el primer principio es el riesgo, que indica que los niveles de supervisión y tratamiento deben corresponder al grado de riesgo que suscita un recluso. El segundo principio es el de necesidades, el cual manifiesta que los servicios de tratamiento deben estar centrados en los factores de riesgo dinámicos del delincuente para promover la reinserción y reducir la probabilidad de reincidencia. Por último, el principio de receptividad sostiene que se deben usar estrategias de aprendizaje social cognitivo para el tratamiento de los delincuentes y que estas deben ajustarse a las características específicas de cada recluso¹⁹.

Otro enfoque para la evaluación de reclusos es el modelo “buena vida” que con el tiempo ha ganado importancia y reconocimiento²⁰. Este modelo está orientado a ampliar los principios del enfoque riesgo-necesidades-receptividad para la acción correccional eficaz, privilegiando la prestación de apoyo a los reclusos para que desarrollen y pongan en práctica planes que sean positivos y que no tengan compatibilidad con la vida delincuencial.

Entender, abordar e incluir las necesidades criminógenas dentro de las intervenciones, haciendo énfasis en los objetivos del recluso, es la clave dentro de este modelo. Se centra en el desistimiento del delito, en la ayuda brindada a los delincuentes para lograr que abandonen esas conductas delictivas a través de planes de intervención con los que los reclusos obtengan logros y resultados que sean representativos para ellos.

La clasificación penitenciaria y estos modelos enfocados en el individuo han obtenido buenos resultados que se han podido observar en los reclusos durante su privación de libertad y después de ella²¹, baste como muestra la reducción de la reincidencia evidenciada en el libro *Validating the principles of effective intervention: a systematic review of the contributions of meta-analysis in the field of corrections*, escrito por Paula Smith, Paul Gendreau y Kristin Swartz²².

¹⁹ Manual sobre la Clasificación de los reclusos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020, 43.

²⁰ Ward Tony, “Good lives and the rehabilitation of offenders: promises and problems”, *Aggression and Violent Behavior* (2002), 513-528.

²¹ Manual sobre la Clasificación de los reclusos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020, 43.

²² Smith P, Gendreau P, Swartz K, “Validating the principles of effective intervention: a systematic review of the contribution of meta-analysis in the field of corrections”, (2009), 148-169.

4 Marco normativo y jurisprudencial

El presente apartado tiene como meta enunciar la línea legal y jurisprudencial más relevante respecto de la separación por categorías en el sistema penitenciario ecuatoriano. Se abordará normativa nacional e internacional acerca de las condiciones de vida y los derechos de las PPL.

En la Constitución de la República del Ecuador²³ se establece que las personas declaradas culpables y sancionadas con penas de privación de libertad permanecerán en centros de rehabilitación social. Además, este cuerpo reconoce derechos específicos para los PPL, dispone la finalidad y prioridad del sistema de rehabilitación social y las directrices según las cuales deberá regirse²⁴.

Con respecto al Código Orgánico Integral Penal²⁵ (COIP), se establecen los principios rectores de la ejecución de las penas y las medidas cautelares personales. Asimismo, se fija la finalidad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, y se constituye la separación en los centros de privación de libertad, los niveles de seguridad, los regímenes de rehabilitación social e incluso un plan individualizado del cumplimiento de la pena²⁶.

En lo relativo al Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, éste trata sobre la clasificación de los centros de privación de libertad, el objeto de la clasificación, los niveles de seguridad, se establece una clasificación inicial de las PPL, así como los puntajes, parámetros y procedimientos a seguir para la clasificación inicial²⁷.

El Reglamento para la Evaluación y Calificación del Plan Individualizado de Cumplimiento de la Pena, tiene como objetivo establecer y regular los procedimientos para evaluar y calificar el cumplimiento del plan individualizado de la pena. Este reglamento examina también el desarrollo de la disciplina los conocimientos, las capacidades y los resultados del aprendizaje de las PPL, para la poder aplicar el régimen progresivo y regresivo en los niveles de seguridad, acceso a beneficios penitenciarios y/o a cambios de régimen, según corresponda²⁸.

²³ A partir de este párrafo se hará referencia a la Constitución de la República del Ecuador por las siglas CRE.

²⁴ Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de Octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 de 15 de Febrero de 2018.

²⁵ A partir de este párrafo se hará referencia al Código Orgánico Integral Penal por las siglas COIP.

²⁶ Código Orgánico Integral Penal [COIP], R.O. 180, 10 de febrero de 2014.

²⁷ Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, Resolución, Servicio Nacional de Atención Integral, SNAI-SNAI-2020-0031-R, 30 de Julio de 2020.

²⁸ Reglamento para la Evaluación y Calificación del Plan Individualizado de Cumplimiento de la Pena, Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores.

Desde el ámbito internacional se analizarán específicamente las reglas 89, 93 y 94 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (las Reglas Nelson Mandela - RM)²⁹.

Por último, se considerará la Sentencia de 07 de septiembre de 2004 emitida por la Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114³⁰.

A pesar de que se analizarán estas normas con mayor detalle más adelante, lo expuesto parecería mostrar que el fin último del sistema penitenciario son la rehabilitación y la reinserción social, en base a la clasificación penitenciaria como herramienta utilizadas para este fin.

5 Clasificación penitenciaria

Por clasificación penitenciaria se entiende la ubicación de los reclusos en uno de múltiples niveles de custodia o vigilancia con el fin de adaptar los recursos penitenciarios y el régimen de supervisión a los riesgos y necesidades de cada PPL. Los sistemas de clasificación de las PPL tienen como objetivo principal, distinguir las necesidades de tratamiento, de seguridad o de custodia de los reclusos para en base a estas realizar una adecuada gestión e intervención correccional³¹.

Si bien la clasificación individualizada de los reclusos tiene por objetivo último la reforma de los reos y su posterior reinserción en la sociedad, también ella puede impactar positivamente en otros aspectos del sistema penitenciario, entre los cuales podemos destacar: la seguridad de las PPL, del personal penitenciario y de la sociedad; la custodia humana de los reclusos y su facultad para planificar la adaptación de cada preso a las penas y casos en concreto³².

Un proceso de clasificación ejecutado de manera correcta, tanto en la parte administrativa como penitenciaria, es una base fundamental para la construcción de un

²⁹ Reglas Nelson Mandela, Naciones Unidas, Adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV), de 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), de 13 de mayo de 1977.

³⁰ Serie C No. 114, Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Sentencia, 07 de septiembre de 2004.

³¹ Sun Key, "Correctional Counseling: A Cognitive Growth Perspective", *Jones and Barnet Learning* (2013), 2.

³² Manual sobre la Clasificación de los reclusos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020, 43.

sistema carcelario eficaz. La clasificación no solo facilita el tratamiento de las PPL, al impedir que se den casos, por ejemplo, de PPL que influyan de manera negativa sobre otros reclusos. También reduce la corrupción al no permitir que las clasificaciones se realicen en función del dinero que cada PPL esté en la posibilidad de pagar. Además, asegura en mayor medida el respeto de los derechos humanos y aumenta la eficiencia en cuanto a los costos administrativos del sistema penitenciario, ya que reduce al mínimo el uso de recursos en prisiones de alta seguridad, disposiciones coercitivas y otras medidas que podrían no estar justificadas³³.

5.1 Sistema de clasificación y evaluación penitenciaria

Para ilustrar mejor lo que se afirmó en líneas anteriores, se examinará cómo dentro de los centros de privación de libertad (, CPL,) se realiza la clasificación penitenciaria.

De acuerdo con el Manual sobre la Clasificación de los Reclusos, elaborado por la UNODC para que haya una clasificación de reclusos debe haber lo que se conoce como “evaluaciones individualizadas”. Una “evaluación individualizada” en el contexto penitenciario, es un análisis sistemático de una PPL, en el que se utilizan técnicas, tales como: instrumentos estructurados, exámenes, entrevistas y observaciones. Estas técnicas sirven para fijar riesgos futuros y de esta manera poder establecer los elementos que se deben tener en cuenta para reducir o gestionar estos riesgos. En cuanto a los riesgos se incluyen: riesgo de lesiones autoinfligidas o suicidio, riesgo de destrucción de infraestructura, riesgo para el personal penitenciario u otros reclusos, riesgo de fuga para la PPL y para la ciudadanía³⁴.

Estas evaluaciones individualizadas, están presentes durante todo el proceso penitenciario para contribuir en la eficaz administración y planificación de las penas y en la toma de decisiones³⁵. Estas evaluaciones existen en vista de la verificación de que los factores independientes comunes, como por ejemplo, el delito por el que se le condena a alguien, no es precisamente el mejor indicador para apreciar el riesgo que ese recluso puede representar para el entorno penitenciario o para la comunidad. Esto quiere decir,

³³ Manual sobre la Clasificación de los reclusos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020, vii.

³⁴ Manual sobre la Clasificación de los reclusos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020, 3.

³⁵ *Ibíd*, 3.

que estos factores independientes comunes no son por sí solos delimitaciones idóneas para tomar decisiones de clasificación³⁶.

Hay que tomar en consideración que los factores sociales y las situaciones determinadas que cooperan para que un individuo incurra en una conducta delictiva son muy diferentes las unas de las otras y varían en todos o en la mayoría de los casos. Los reclusos, son grupos heterogéneos, a los cuales se les debe tratar mediante un enfoque de evaluación individualizado en el que se deben determinar sus necesidades y riesgos particulares de acuerdo con su perfil, así como realizar las intervenciones necesarias para gestionar estos posibles riesgos y fomentar su reinserción social³⁷.

Se debe agregar que los sistemas de clasificación están en su gran mayoría sujetos a factores internos, como son la infraestructura de los centros de detención, los medios y recursos disponibles y las particularidades de la población penitenciaria. A esto se le suma que prácticamente no existe información específica acerca de la elaboración y aplicación de un sistema de clasificación de las PPL. Sin embargo, existen algunas directrices generales y ejemplos de enfoques e instrumentos de clasificación de reclusos que se pueden seguir y que brindan una base fundamental para desarrollar y aplicar un sistema de clasificación de reos que se base en las pruebas y sea firme y eficaz³⁸.

Por otra parte, cabe señalar que un sistema de clasificación de reclusos, debe guiarse por ciertos principios generales e incluir algunos elementos: al ingresar en el sistema penitenciario, sea cual sea la categoría de la PPL, se deben realizar evaluaciones con la mayor brevedad posible para poder determinar sus necesidades inmediatas, así como el riesgo que representan, para ellos mismos y para el resto. De esta forma no solo se asegura la adecuada colocación de las PPL, sino que se garantiza su seguridad, la del personal penitenciario y la de los demás reclusos, además que se favorece la rehabilitación del individuo y su eventual reinserción en la sociedad³⁹.

Como primer paso, dentro de las primeras 24 horas de su detención y antes de asignarle una celda al recluso, se debe realizar una evaluación de las necesidades inmediatas⁴⁰ y suministrarle la información necesaria, como el reglamento penitenciario

³⁶ *Ibíd.*, 5.

³⁷ *Ibíd.*, 4.

³⁸ *Ibíd.*, 45.

³⁹ Manual sobre la Clasificación de los reclusos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020, 47.

⁴⁰ Hace referencia a problemas críticos de seguridad y de salud mental o física

y sus derechos y obligaciones⁴¹. Se debe llevar a cabo un examen médico realizado por un profesional de la salud calificado, para determinar los problemas de salud mental y física del recluso que requieran de una inmediata atención, en este examen debería incorporarse una evaluación del riesgo de suicidio y de autolesión de la PPL y en el caso de detectarse algún riesgo deberá realizarse el seguimiento necesario. Se debe incluir también, preguntas acerca de consideraciones prácticas que sea necesario tener en cuenta y que puedan necesitar de atención inmediata⁴².

Tras evaluar las necesidades inmediatas del recluso y asignarle una celda provisoria, se deberá efectuar una evaluación más exhaustiva del reo para establecer la clasificación, la asignación y la ubicación de la PPL en un entorno idóneo. La UNODC, proporciona una lista de documentación oficial mínima para completar el proceso de evaluación del recluso. Esta es: la documentación para confirmar la identidad del recluso, la orden de encarcelamiento, el informe oficial sobre el delito, el historial de delitos penales y encarcelamientos anteriores y por último tener conocimiento de la afiliación a algún grupo que represente una amenaza a la seguridad⁴³.

En las evaluaciones previas a la clasificación de los reclusos, existen factores a tomar en cuenta con el fin de evitar los riesgos que puede suponer una determinada PPL. Estos factores son: género, edad, gravedad del delito, duración de la condena, estabilidad mental y emocional, antecedentes delictivos, pertenencia o afiliación a grupos representantes de amenazas hacia la seguridad, participación en incidentes dentro de cárceles, nivel de funcionamiento en la comunidad anterior al ingreso en el establecimiento, antecedentes de fuga, riesgo para el público en caso de fuga⁴⁴. Las decisiones que tengan que ver con la clasificación y ubicación de los reclusos deben tomar en cuenta la rehabilitación y la reinserción social, así como también las necesidades de salud físicas y mentales del delincuente⁴⁵.

Finalmente, con los resultados de las evaluaciones realizadas se pueden adoptar decisiones respecto a la acomodación de una PPL en un establecimiento penitenciario específico y planificar de mejor manera la gestión de los casos y de las penas. Estos

⁴¹ Manual sobre la Clasificación de los reclusos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], Ejemplo de plantilla básica de evaluación para el ingreso de los reclusos: ingreso y necesidades inmediatas, 2020, 81

⁴² *Ibíd.*, 47.

⁴³ *Ibíd.*, 50.

⁴⁴ Manual sobre la Clasificación de los reclusos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020, 53.

⁴⁵ *Ibíd.*, 56.

resultados deberían analizarse junto con el recluso para que este también se involucre en las decisiones a tomar. Los objetivos que se fijan en el plan deben estar relacionados de manera directa con los resultados de la evaluación y ser específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos⁴⁶.

En definitiva, en el caso de que los factores mencionados en este acápite con relación a la correcta realización de evaluaciones individualizadas no sean tomados en cuenta, es probable que la clasificación de reclusos tampoco sea realizada de forma adecuada. Lo último no solo pondría en riesgo a las PPL, sino que al conjunto de individuos intervinientes y a la comunidad como tal. Contribuiría igualmente al debilitamiento de sistema penitenciario e impediría la rehabilitación y la reinserción social.

6 Situación actual del Ecuador

6.1 Ecuador en cifras

Después de lo expuesto anteriormente, es conveniente dar a conocer los datos relacionados con las PPL y con los centros de privación de libertad en el Ecuador para hacer un posterior examen sobre el estado en el que estos se encuentran y contrastarlo con las normas vigentes y con las recomendaciones brindadas por organizaciones internacionales.

Según datos de noviembre del 2021 del Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (, SNAI,) el sistema carcelario ecuatoriano se conforma por: 7 unidades de aseguramiento transitorio, 8 unidades zonales, 10 centros de adolescentes infractores (, CAI,) y 37 centros de privación de libertad para personas adultas⁴⁷. En lo relativo al sexo de las PPL, un 93,9% de los presos son hombres, es decir un total de 37.667 PPL y un 6,1% son mujeres, es decir, 2.441 PPL en total⁴⁸.

Los niveles de seguridad se clasifican de la siguiente manera: 71,2% mínima (23.220 PPL); 19,6% mediana (6.383 PPL); y, 9,2% máxima (3.011 PPL) y existen 7.494 PPL de los cuales no se tiene datos. En cuanto a normativa aplicada para la sentencia, tenemos que el 91,2% de los casos fue en base al COIP, en relación al Código Penal se

⁴⁶ *Ibíd*, 65.

⁴⁷ SNAI, Resumen-PPL-2021-29dic2021, noviembre del 2021, <https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/>.

⁴⁸ *Ibíd*, noviembre del 2021.

aplicó un 7,9% y al Código de la Niñez y Adolescencia un 0,8% de los casos⁴⁹. El estado jurídico de las PPL se conforma por 18.442 (46,0%) personas procesadas y 21.666 (54,0%) personas sentenciadas⁵⁰.

Finalmente, referente al tiempo de sentencia del total de sentenciados (21.666) se observa que el 3,7% fue sentenciado entre 31 y 40 años; al 6,1% entre 11 y 15 años; al 6,2% a menos de un año. Por su parte; el 13,2% enfrenta sentencias de entre 21 y 30 años; el 14,1% de entre 16 a 20 años; el 16,4% de entre 6 y 10 años y finalmente se enfrentan a sentencias de entre 1 y 5 años el 40,3% de las PPL. En las reuniones para la creación de la PPRS, según los datos brindados por el SNAI a noviembre del 2021, el número de PPL era de 36.902, mientras que la capacidad instalada de los CPL era de 30.169 PPL, por lo que, el hacinamiento alcanzaba al 22.32%⁵¹.

Cálculo realizado para conocer el porcentaje de hacinamiento:
Hacinamiento = ((Total PPL/Capacidad Instalada Efectiva)-1)*100

Fuente: Elaboración propia, a partir de lo establecido en el resumen anual del SNAI sobre la situación penitenciaria del 2021⁵²

Según datos actualizados del SNAI, de octubre del 2022, el total de PPL es de 33.337, de los cuales 31.229 son PPL hombres y 2.108 son PPL mujeres. La capacidad efectiva dentro de las cárceles sigue siendo de 30.169 PPL, por lo que, en comparación con noviembre del 2021, el porcentaje de hacinamiento se ha reducido de 22.32% a 10,50%⁵³. Esto refleja una aparente reducción del hacinamiento que se debe principalmente a las 1374 PPL asesinadas dentro de los centros de privación de libertad desde el 31 de diciembre del 2021, hasta el 24 de junio del 2022⁵⁴ y a los 800 indultos otorgados por el Presidente de la República hasta junio del 2022⁵⁵.

Igualmente, mediante una entrevista realizada a DC, guía penitenciario, del Centro de Rehabilitación Social de Varones N. 1 de Guayaquil, se pudo establecer que sí se realizan pruebas individualizadas. Después de que las PPL entran al centro pasan por un departamento de diagnóstico y luego son sometidos a una junta de tratamiento para

⁴⁹ Ibíd, noviembre del 2021.

⁵⁰ Ibíd, noviembre del 2021.

⁵¹ Ibíd, noviembre del 2021.

⁵² Ibíd, noviembre del 2021.

⁵³ SNAI, Reporte-mensual-PPL-Octubre-2022, SNAI, Reporte mensual PPL octubre 2022, octubre del 2022, <https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/>.

⁵⁴ Ibíd, octubre del 2022.

⁵⁵ Los Ángeles Times, Gabriela Molina.

ubicarles en los diferentes pabellones o etapas. Sin embargo, menciona que esto se aplica en la mayoría de los centros, no en todos y que por lo general estos exámenes individualizados sirven para recabar datos, mas no para aplicar un tratamiento individualizado a las PPL. DC explicó también que los mayores problemas a los que se enfrenta la clasificación son: la falta de personal administrativo y penitenciario, las reincidencias y la corrupción. El entrevistado indicó que no existe una verdadera clasificación y que lo que se está haciendo para reducir el hacinamiento es aplicar beneficios para las PPL para que puedan salir con regímenes abiertos⁵⁶.

Si se observa con detenimiento los datos arriba expuestos, se puede apreciar que estos son bastante generales y únicamente dan cuenta de algunas características propias de un sistema que privilegia la separación antes que la clasificación. Pese a que existen datos acerca del nivel educativo y socioeconómico de las personas, así como de los oficios realizados por las PPL, estos datos no son tomados en cuenta al momento de establecer políticas públicas.

Durante los últimos cuatro años, el Ecuador ha atravesado por la peor crisis carcelaria de la historia del país. Según un informe realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (, CIDH,) sobre PPL en Ecuador esta crisis es de naturaleza estructural y se caracteriza principalmente por altos índices de violencia y corrupción dentro de los centros de detención⁵⁷.

Entre las causas principales de la crisis carcelaria, se incluye: debilitamiento de la institucionalidad del sistema penitenciario; incremento de penas y del catálogo de delitos que facilitan el encarcelamiento; política contra las drogas; uso excesivo de la prisión preventiva, dificultad para reemplazar medidas alternativas a la privación de libertad, trabas legales y administrativas en casos de beneficios e indultos, incapacidad de garantizar la reinserción social de las personas detenidas y finalmente, condiciones nefastas de detención⁵⁸. Esto como respuesta al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado ecuatoriano y a la inexistencia de una política criminal integral⁵⁹.

⁵⁶ DC, entrevistado por Rafaela Ordóñez, 19 de noviembre de 2022, transcripción [Documento](#), (último acceso: 20/11/2022).

⁵⁷ Personas Privadas de Libertad, Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Informe sobre PPL en Ecuador, 21 de febrero de 2022, párr. 1.

⁵⁸ Personas Privadas de Libertad, Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Informe sobre PPL en Ecuador, 21 de febrero de 2022, párr. 12.

⁵⁹ Personas Privadas de Libertad, Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Informe sobre PPL en Ecuador, 21 de febrero de 2022, párr. 25.

La CIDH, asimismo, ha identificado que las PPL no gozan de las condiciones de detención establecidas en los estándares interamericanos en materia de privación de libertad, ya que no hay separación por categorías; las infraestructuras son deficientes; hay una falta de atención médica; la alimentación no es adecuada; no hay perspectiva de género en el tratamiento penitenciario. En cuanto a la falta de separación por categorías, las PPL no están siendo separadas de acuerdo con su situación procesal, ni de acuerdo con su grado de peligrosidad⁶⁰.

Así, por ejemplo, el principio XIX de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las PPL en las Américas, adoptados por la CIDH en el año 2008⁶¹, establece que las PPL que pertenezcan a diferentes categorías deberán ser instaladas en distintos lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de los establecimientos. Esta separación debe realizarse según el sexo, edad, razón de la privación de libertad, necesidad de protección de la vida e integridad de las PPL o del personal, necesidades especiales de atención u otras circunstancias que tengan que ver con la seguridad interna de los centros⁶².

En primer lugar, es importante mencionar que dentro de los datos brindados por el SNAI existe una confusión con respecto de los términos referentes a la “separación” y a la “clasificación”. Estos términos se usan como sinónimos, a pesar de que, como se afirmó arriba, estos no son equivalentes. En segundo lugar, los datos presentados permiten concluir que dado el fuerte hacinamiento en las cárceles no siempre se respeta la separación penitenciaria, ni tampoco la clasificación. Es evidente que al no realizarse esta clasificación en todos los CPL, tampoco es posible que exista un tratamiento individualizado de las PPL. Es evidente que bajo estas condiciones no es posible que exista algún tipo de rehabilitación y habría más bien una conducción hacia la reincidencia.

Hay que mencionar, además, que dado el porcentaje de sentencias en las que ha sido aplicado el COIP en comparación con el Código Penal y el Código de la Niñez y Adolescencia es visible que la ampliación del inventario de delitos causado por la promulgación del COIP en 2014, ha aumentado contundentemente el hacinamiento. Cabe destacar que gran parte de la reducción del hacinamiento se dio como resultado de las

⁶⁰ Personas Privadas de Libertad, Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Informe sobre PPL en Ecuador, 21 de febrero de 2022, párr. 19.

⁶¹ Específicamente los principios relativos a las condiciones de privación de libertad.

⁶² Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en la Américas, Normativa, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Adoptados por la Comisión durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

muerdes violentas dentro de los centros de privación de libertad y a causa del mal manejo del sistema penitenciario, y no como se podría creer por un manejo adecuado de la crisis penitenciaria.

Para terminar, es debido considerar que existen cifras que no se están tomando en cuenta para la clasificación penitenciaria, como lo son por ejemplo, las enfermedades mentales. Los únicos datos proporcionados por el SNAI son acerca de enfermedades físicas de las PPL. Estos datos generales dan cuenta de que el sistema no está orientado a individualizar los distintos problemas de los reos que posiblemente también requieran de una clasificación.

6.2 Medidas adoptadas por el Ecuador

A continuación se pasará a revisar cuáles han sido las medidas implementadas por el Estado ecuatoriano para atender la crisis penitenciaria.

El Ecuador ha adoptado ciertas medidas, entre las cuales se señalan las siguientes: la creación de una comisión especializada en temas de seguridad; las declaratorias de estado de excepción; la conformación de la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación; así como también, la adopción de medidas por parte de la Corte Nacional de Justicia y del Directorio del Organismo Técnico del SNAI para fortalecer el sistema penitenciario. Se destacan también, las investigaciones realizadas a los hechos violentos; las intervenciones para garantizar la seguridad de los funcionarios judiciales y otros trabajadores de los centros; los indultos; la adopción por parte de la Corte Constitucional ecuatoriana de decisiones posteriores a la verificación de cumplimiento respecto de medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social; y finalmente, la asistencia a familiares de las víctimas del cometimiento de un delito⁶³.

En febrero del 2022, el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social aprobó de manera unánime la denominada Política Pública de Rehabilitación Social 2022-2025, en adelante (, PPRS). Esta política pública, trabaja con un enfoque de Derechos Humanos, igualdad y no discriminación, intersectorialidad, pertinencia territorial y principios y enfoques determinados para los casos de adolescentes infractores⁶⁴. Además, se centra en las necesidades encontradas en los CPL y en los CAI.

⁶³ Personas Privadas de Libertad, Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Informe sobre PPL en Ecuador, 21 de febrero de 2022, 73.

⁶⁴ PPRS, 59.

Así también, uno de los enfoques de esta PPRS es garantizar a las PPL el acceso a los DDHH mientras dure su encarcelamiento. Se proponen algunos ejes, dimensiones y líneas de acciones sobre las cuales se basa el tratamiento que se les da a las PPL⁶⁵.

Dentro de los 12 ejes se encuentran: el eje de la garantía de los derechos de la salud; de la educación; de la cultura; el eje de fortalecimiento del vínculo y el arraigo; el eje del deporte; el eje de rehabilitación física y psicológica de las PPL; el eje del trabajo; el de desarrollo de la información; el eje de ampliación de recursos humanos requeridos; el de establecimiento de alianzas, convenios y cooperación; el eje de adecuación de la infraestructura y finalmente el eje del proceso de los adolescentes en centros de adolescentes infractores⁶⁶. Los ejes señalados tienen como responsables principales a sus respectivos ministerios, a la Secretaría de Derechos Humanos y al SNAI.

Según la información contenida en la PPRS, es obligación de las instituciones que conforman el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (, DOT,) participar de manera conjunta en la ejecución y planificación de los ejes de tratamiento junto con el SNAI⁶⁷. No obstante, las únicas instituciones que estarían participando para la ejecución de los ejes de tratamiento serían los Ministerios de Educación, Salud y en menor medida el Ministerio de Deporte⁶⁸. Esto quiere decir, que los ejes que estarían asignados a otras entidades que no están participando como deberían en su ejecución, terminarían realizándose por el personal del SNAI, los propios reclusos o simplemente dejándose de realizar.

La deficiencia de personal para la realización y puesta en práctica de los ejes de tratamiento hace que un solo servidor público esté a cargo de implementar varios ejes y que como consecuencia no exista variedad en las actividades que realizan los PPL. Si a esto se suma la falta de material, herramientas y espacios adecuados en los CPL, se tiene como resultado la restricción de los PPL a actividades que requieran de estos elementos⁶⁹. Si bien el Estado se encuentra en la obligación de brindar medios y herramientas para garantizar la rehabilitación social de los reclusos, parecería ser que las labores y el manejo del tiempo de las PPL en los CPL en los que si se aplica la calificación, no se adecuan al plan individualizado y por ende, esta obligación no se estaría cumpliendo.

⁶⁵ PPRS, 134.

⁶⁶ *Ibíd*, 134.

⁶⁷ PPRS, 118.

⁶⁸ PPRS, 119.

⁶⁹ *Ibíd*, 119.

Con esta PPRS se pretende que las entidades colaboren en la ejecución de los ejes de tratamiento, sin embargo alcanzar esta meta sin recursos, sin personal, ni infraestructura, ni cooperación entre las instituciones, el cumplimiento del plan individualizado de la pena, cada vez está más distante.

La tabla incluida en la PPRS acerca de los objetivos, metas y presupuestos no es fácilmente comprensible. La tabla está dividida en los 12 ejes mencionados anteriormente, los cuales se mezclan entre sí, logrando que sea imposible averiguar que meta y que indicador le pertenece a cada eje. Además, el cuadro carece de transparencia al no existir un desglose dentro del presupuesto se muestra⁷⁰.

Aunque se han tomado medidas para hacer frente a la crisis carcelaria, estas medidas no se centran en principios de clasificación o tratamiento individualizado. Así, por ejemplo, el único momento dentro de los ejes en el que se menciona la clasificación penitenciaria es en el eje referente a la información, en la dimensión de la actualización de datos, en la que se pretende que se establezcan criterios de clasificación técnicos en función de la peligrosidad de las PPL en los CPL y en los CAI⁷¹. Asimismo, en el eje de infraestructura, específicamente en la dimensión de infraestructura para poblaciones específicas, se desprenden algunos criterios que parecerían ir más allá de la separación penitenciaria, como es la habilitación de un área específica para el tratamiento de PPL con consumo problemático de sustancias psicoactivas⁷².

7 Contexto normativo

Anteriormente, se realizó una breve introducción acerca de las normas base para el análisis de la problemática. En este apartado se procurará hacer un examen más exhaustivo de cada norma, con la finalidad de entender cuáles son las bases sobre las que se instituye el sistema penitenciario ecuatoriano.

En primer lugar, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 201, dispone como finalidades del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad; así como la protección de las PPL y la garantía de sus derechos. Agrega que el sistema debe tener como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas

⁷⁰ PPRS, 159.

⁷¹ PPRS, 148.

⁷² PPRS, 151

penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad⁷³.

El artículo 203, establece las directrices sobre las que deberá regirse el sistema de rehabilitación social, como la promoción y ejecución de planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial u otras formas ocupacionales que favorezcan a su salud mental, física y de cultura y recreación o las condiciones establecidas por el Estado para la inserción social y económica real de las personas al momento de salir en libertad⁷⁴.

La segunda normativa a tener en cuenta es el Código Orgánico Integral Penal, que en su artículo 1 establece como una de sus finalidades, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas⁷⁵. En el Libro Tercero, en su artículo 673 se establece entre las finalidades del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, la protección de los derechos y garantías de las PPL reconocidas en la Constitución de la República, en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y el COIP; el desarrollo de las capacidades de las PPL para ejercer derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar su libertad; la rehabilitación integral de las PPL; la reinserción social y económica de las PPL y las demás reconocidas en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado⁷⁶.

El artículo 682, trata sobre la separación de las PPL en los CPL:

[...]1. Las sentenciadas a penas privativas de libertad de las que tienen medida cautelar o apremio personal. 2. Las mujeres de los hombres. 3. Las que manifiestan comportamiento violento. 4. Las que necesitan atención prioritaria. 5. Las PPL por delitos de tránsito, de las privadas de libertad por otros delitos. 6. Las privadas de libertad que son parte del sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal. 7. Las privadas de libertad por contravenciones, de las privadas de libertad por delitos⁷⁷.

Por otra lado, en su artículo 692, el COIP estatuye un régimen general de rehabilitación social que está compuesto por diferentes fases: la fase de información y

⁷³ Artículo 201, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁷⁴ Artículo 203, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁷⁵ Artículo 1, COIP, 2014.

⁷⁶ Artículo 673, COIP, 2014

⁷⁷ Artículo 682, COIP, 2014.

diagnóstico de la persona privada de la libertad, la fase de desarrollo integral personalizado, la fase de inclusión social y por último la fase de apoyo a liberados⁷⁸.

El artículo 694 de este Código establece los niveles de seguridad. Estos son: máxima seguridad, media seguridad y mínima seguridad. Los niveles de seguridad se entienden como la ubicación física del PPL⁷⁹.

Además en el artículo 696 se establecen los regímenes de rehabilitación social existentes: el régimen cerrado, el semiabierto y el abierto. Dentro de estos regímenes las personas pueden pasar de un régimen al otro en razón del cumplimiento de su plan individualizado, de los requisitos previstos en el reglamento respectivo y el respeto y cumplimiento de las normas disciplinarias⁸⁰.

En el artículo 701 se fijan los ejes sobre los que debe desarrollarse el tratamiento de las PPL con un enfoque de rehabilitación. Entre estos ejes están: el laboral, el eje de educación, cultura y deporte, el de la salud, el eje de la vinculación familiar y social y finalmente el de la reinserción⁸¹.

En el artículo 708 se trata lo relativo a la elaboración de un plan individualizado de cumplimiento de la pena, el cual consiste en varias metas y acciones acordadas con las PPL, con el objetivo de superar problemas de exclusión y carencias que influyen en el cometimiento del delito. Se subraya que el objetivo principal de este plan es la reinserción y el desarrollo individual y social de la PPL. Este plan, según lo establece el presente artículo, debe ser evaluado periódicamente y de darse el caso podría ser reformulado para llegar al objetivo⁸².

Igualmente, el artículo 709 dispone la creación de programas incluidos en el plan individualizado del cumplimiento de la pena que deberá ser conforme al estudio criminológico realizado al recluso⁸³ y el artículo 711 trata sobre el registro que tienen a su cargo los centros de privación de libertad, de las actividades realizadas por las PPL dentro de los programas. Estos registros deberán contener los informes de los profesionales que realizan la evaluación del desarrollo de capacidades, resultados, observaciones y recomendaciones y deberán ser presentados a la autoridad competente

⁷⁸ Artículo 692, COIP, 2014.

⁷⁹ Artículo 694, COIP, 2014.

⁸⁰ Artículo 696, COIP, 2014.

⁸¹ Artículo 701, COIP, 2014.

⁸² Artículo 708, COIP, 2014.

⁸³ Artículo 709, COIP, 2014.

cada 6 meses. Esta información servirá de base para que las PPL puedan acogerse a los regímenes abierto o semiabierto⁸⁴.

La tercera normativa a considerar es el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social expedido en el año 2020. En este Reglamento se prevé que el régimen general de rehabilitación social debe estar sujeto al sistema progresivo⁸⁵ y que este debe implementarse por los siguiente regímenes: el régimen cerrado, el régimen semiabierto y el régimen abierto⁸⁶. Asimismo, el artículo 183 del Reglamento agrega que en razón del sistema progresivo se deben establecer actividades diferenciadas por niveles de seguridad, teniendo en cuenta el principio de voluntariedad⁸⁷.

Dentro del régimen cerrado se realiza la clasificación inicial, ubicación, elaboración y ejecución del plan individualizado de cumplimiento de la pena⁸⁸. Este cuenta con 2 fases: la fase de información y diagnóstico y la fase de desarrollo integral personalizado. La primera fase, tiene como objeto recabar antecedentes y datos útiles para la clasificación inicial de la PPL. En esta fase se realiza la clasificación inicial y se determina la ejecución del plan individualizado de cumplimiento de la pena⁸⁹. Se determina la ubicación de la PPL en mínima, media y máxima seguridad⁹⁰ en base a puntajes y parámetros de valoración⁹¹. Esta fase no puede exceder los 8 días término⁹².

Por otra parte, la fase de desarrollo integral personalizado inicia cuando el equipo técnico de información y diagnóstico ya ha determinado el nivel de seguridad de la PPL y se pretende efectuar el plan individualizado de cumplimiento de la pena⁹³. Las finalidades de esta fase son: la ejecución del plan individualizado de cumplimiento de la pena a través de ejes de tratamiento; el desarrollo de programas y proyectos de comercialización, producción y servicios con la participación de las PPL; el desarrollo de programas y proyectos para personas con consumo problemático de sustancias y grupos de atención prioritaria; finalmente, la realización del seguimiento y evaluación de la convivencia y cumplimiento del plan individualizado de la pena⁹⁴.

⁸⁴ Artículo 711, COIP, 2014.

⁸⁵ Art 164, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁸⁶ Art 165, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁸⁷ Art 183, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁸⁸ Art 166, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁸⁹ Art 169, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁹⁰ Art 170, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁹¹ Art 171, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁹² Art 168, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁹³ Art 175, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁹⁴ Art 177, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

El tratamiento que se aplica dentro del régimen cerrado se basa en ejecutar el plan individualizado de la pena, a través del desarrollo de habilidades, competencias y destrezas que permitan la convivencia en el centro, la rehabilitación y la reinserción social. Esto con el fin de superar las causas que influenciaron en el cometimiento del delito⁹⁵. Este tratamiento está dividido en ejes, que ejecutan planes, programas y actividades de tratamiento de las PPL en régimen cerrado. Estos ejes son: eje laboral, eje de educación, de cultura, de deporte, eje de salud y finalmente el eje de vinculación social y familiar⁹⁶.

Con el fin de evaluar el desarrollo de las capacidades, conocimiento, resultados de aprendizaje y disciplina de la PPL se realiza una evaluación de la ejecución del plan individualizado de cumplimiento de la pena en función de los ejes de tratamiento para verificar su efectiva ejecución. Esta evaluación se efectúa sumando los puntos obtenidos por la PPL en los diferentes ejes de tratamiento, esta calificación comienza en 0 puntos y llega a los 10 puntos⁹⁷.

En relación con el régimen cerrado, se observa que existen distintos niveles de seguridad y los reclusos pueden reclasificarse, ya sea en mínima, media o máxima seguridad. Para esto, se toma en consideración el porcentaje de cumplimiento de la pena impuesta, la convivencia pacífica en el CPL y el resultado de la evaluación obtenido respecto al desempeño del plan individualizado de la pena.

De igual manera, se fija el régimen semiabierto que tiene como objetivo reinsertar progresivamente a las personas en la sociedad⁹⁸, es la continuidad del proceso de rehabilitación y reinserción social de las personas sentenciadas. Los reclusos tienen la posibilidad de pedir el cambio de régimen cerrado a semiabierto al haber cumplido con los requisitos establecidos en el Reglamento del que se está tratando. Esto quiere decir que, durante el cumplimiento de la pena impuesta, podrán desarrollar actividades fuera del centro de rehabilitación de forma paulatina y controlada por el equipo técnico de reinserción social del centro⁹⁹. Las personas sometidas al régimen semiabierto deben presentarse en el centro de privación de libertad más cercano al lugar de su residencia al menos 5 horas a la semana¹⁰⁰.

⁹⁵ Art 179, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁹⁶ Art 178, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁹⁷ Art 232, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

⁹⁸ Art 253, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020

⁹⁹ Art 252, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 252.

Por otro lado, existe también el régimen abierto que es un período de rehabilitación tendiente a la inclusión y reinserción de las personas bajo cambio de régimen, habilitándolas a convivir en un entorno social y familiar¹⁰¹. Las personas en régimen abierto deberán presentarse en el centro de privación de libertad más cercano al lugar de su residencia al menos 2 veces al mes por 2 horas¹⁰².

Asimismo, en septiembre del 2022 se expidió el Reglamento para la Evaluación y Calificación del Plan Individualizado de Cumplimiento de la Pena que tiene por objeto fijar y regular los procedimientos a través de los cuales se evalúa y se califica el cumplimiento del plan individualizado de la pena. Este Reglamento también valora el desarrollo de las capacidades, conocimientos y resultados del aprendizaje, así como la disciplina de las PPL para aplicar el régimen progresivo - regresivo de rehabilitación social¹⁰³. Además, en diciembre del 2020, el SNAI resuelve aprobar varios formatos entre los cuales está el formato de Ficha de Ingreso y Formulación del Plan Individualizado de Cumplimiento de la Pena¹⁰⁴.

En el ámbito internacional y con relación a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (las Reglas Nelson Mandela - RM), en su regla 89, manda que para cumplir con los principios anteriormente estatuidos es necesaria la individualización del tratamiento y por ende un sistema flexible de clasificación de los reclusos, de esta manera los reclusos deben estar distribuidos en diferentes grupos que vayan acorde al tratamiento que necesitan¹⁰⁵. Adentrándose más en la clasificación e individualización, en la regla 93 se establece que los fines de la clasificación son los siguientes: separar a los reclusos que puedan ejercer una influencia nociva y facilitar el tratamiento con la división de categorías¹⁰⁶. Finalmente la regla número 94 dicta que con la brevedad del caso, tras el ingreso del recluso a la prisión y el estudio de su personalidad se le atribuya un tratamiento individual que esté basado en la información obtenida sobre sus necesidades, capacidades e inclinaciones particulares¹⁰⁷.

Por último, la Sentencia Tibi Vs. Ecuador es el caso de Daniel Tibi, un ciudadano francés de 36 años que residía en el Ecuador y se dedicaba al comercio de piedras

¹⁰¹ Art 269, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

¹⁰² Art 269, Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020.

¹⁰³ Art 3, Reglamento para la Evaluación y Calificación del Plan Individualizado de Cumplimiento de la Pena

¹⁰⁴ Resolución SNAI-SNAI-2020-0031-R, Aprobación de formatos para el manejo adecuado de los expedientes de las personas privadas de libertad, R.O, Segundo Suplemento 337, 25 de enero de 2021.

¹⁰⁵ Regla 89, Reglas Nelson Mandela, Naciones Unidas, 1977.

¹⁰⁶ Regla 93, Reglas Nelson Mandela, Naciones Unidas, 1977.

¹⁰⁷ Regla 94, Reglas Nelson Mandela, Naciones Unidas, 1977.

preciosas y arte ecuatoriano. El 27 de septiembre de 1995, Tibi fue detenido por la INTERPOL del Guayas por estar presuntamente involucrado en el comercio de drogas. En el contexto de su detención y aun como procesado, el Estado violó sus derechos ya que al no haber clasificación de los detenidos en el centro penitenciario se vio en la necesidad de convivir con sentenciados y quedó expuesto a mayor violencia. La Corte declaró que existió una violación por parte del Estado del Derecho a la integridad Personal consagrado en el artículo 5.1, 5.2 y 5.4 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma. El artículo 5.4 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos establece que, “salvo en circunstancias excepcionales”, los procesados deben estar separados de los sentenciados, y ser sometidos a un tratamiento adecuado a su condición¹⁰⁸.

7.1 Análisis de las normas

En primer lugar, es importante advertir que al ser la finalidad del sistema de rehabilitación social la rehabilitación de las personas sentenciadas penalmente para que puedan ser reinsertadas en la sociedad y al ser la función de nuestras instituciones penitenciarias la resocialización, es primordial detectar las carencias que limitan el desarrollo integral de las PPL, para así poder delimitar de manera eficaz un programa individualizado de tratamiento que identifique diferentes perfiles o condiciones, que responda a las diferentes situaciones particulares y que brinde un real tratamiento con la ayuda de técnicas especiales y profesionales cualificados.

Igualmente, se evidencia que existen confusiones entre los términos separación y clasificación dentro de la normativa nacional, ya que en los artículos en los que se hace referencia a la separación penitenciaria también se mencionan criterios que pertenecen a la clasificación penitenciaria. En el COIP por ejemplo, solo hace alusión una vez a la clasificación y no profundiza en el tema, estableciendo principios o categorías de la clasificación.

Por otro lado, el COIP y el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social coinciden en la creación de un plan individualizado con un enfoque de rehabilitación y establecen las mismas metas y puntajes para poder cambiar ya sea de nivel de seguridad o de régimen carcelario. Sin embargo, tanto el COIP como el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social se adecúan a lo que establece

¹⁰⁸ Serie C No. 114, Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Sentencia, 07 de septiembre de 2004.

la Constitución en cuanto a rehabilitación. Sin embargo, el COIP, fija ciertos ejes sobre los que se debe desarrollar el tratamiento de las PPL, estos son: el laboral, el eje de educación, cultura y deporte, el de la salud, el eje de la vinculación familiar y social y finalmente el de la reinserción. Mientras que el Reglamento no incluye el eje de la reinserción. Más aún, la PPRS menciona la creación de 12 ejes, entre los cuales constan: la rehabilitación física y psicológica, el desarrollo de la información, la adecuación de la infraestructura, la ampliación de recursos humanos requeridos, el establecimiento de alianzas, convenios y cooperación y el proceso de adolescentes en centros de adolescentes infractores. Estos ejes no están incluidos ni en el COIP, ni en el Reglamento Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Esto evidencia que existe una falta de cooperación entre las instituciones del Estado.

Se debe agregar que, las Reglas Nelson Mandela en su regla número 89, mencionan un “sistema flexible de clasificación”, no se sabe si el ordenamiento jurídico ecuatoriano cumple con esta regla, ya que a pesar de que mantiene un sistema progresivo en el que los reclusos pueden cambiar de niveles de seguridad así como de regímenes, la palabra “flexible” es ambigua y podría ser interpretada de distintas formas o grados. Dicho lo anterior, las reglas 93 y 94, en cambio, si están acorde con el COIP y con el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

Por lo que se refiere a la sentencia Tibi Vs. Ecuador, se observa que nuevamente hay confusión entre los términos separación y clasificación. Además este caso sucedido en 1995, expone graves problemas del sistema carcelario desde antes de lo que se cree y muestra una cronología de la decadencia a la que este ha sido sometido.

En cuanto al ejemplo de plantilla básica de evaluación para el ingreso de los reclusos realizada por UNODC¹⁰⁹ y la Ficha de Ingreso y Formulación del Plan Individualizado de Cumplimiento de la Pena¹¹⁰, se puede ver que aunque la segunda es mucho más completa, no incluye las necesidades inmediatas de seguridad como lo son los riesgos para el personal, para otros reclusos y para el PPL como tal. En el ejemplo de plantilla básica, se realizan preguntas más concretas sobre diferentes tipos de necesidades: de seguridad, de salud física y mental y otras en caso de que la persona haya sido detenida cuando estaba en la comunidad. En la Ficha de Ingreso en cambio, no se

¹⁰⁹ Manual sobre la Clasificación de los reclusos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], Ejemplo de plantilla básica de evaluación para el ingreso de los reclusos: ingreso y necesidades inmediatas, 2020, 81

¹¹⁰ Resolución SNAI-SNAI-2020-0031-R, Aprobación de formatos para el manejo adecuado de los expedientes de las personas privadas de libertad, R.O, Segundo Suplemento 337, 25 de enero de 2021

hace énfasis en las necesidades, sino que se hace una evaluación más exhaustiva, sobre distintos aspectos de la vida de la PPL.

8 Conclusiones y recomendaciones

El estudio que se realizó sobre la aplicación de la clasificación penitenciaria permitió llegar a las siguientes conclusiones. En primer lugar, se evidenció la importancia y la necesidad de la aplicación de la clasificación penitenciaria, ya que esta no solo facilita el tratamiento de las PPL y garantiza el cumplimiento de sus derechos, también reduce la corrupción y los costos tanto penitenciarios como administrativos.

En segundo lugar, se corroboró que la falta de aplicación de la clasificación penitenciaria no tiene que ver con una ausencia de normativa sobre el tema. El tratamiento individualizado de las PPL y la posterior clasificación penitenciaria consta en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en múltiples normas y reglamentos.

Sin embargo y como se pudo verificar a través de métodos cuantitativos y cualitativos esta clasificación por lo general no sucede en la práctica. Si bien se realizan evaluaciones individualizadas y en principio se otorga un tratamiento a las PPL esto no se lleva a cabo por diferentes circunstancias como son: el hacinamiento carcelario actual; la falta de personal penitenciario y administrativo; la corrupción y el debilitamiento institucional y la ausencia de una política criminal integral. Esta falta de aplicación de la clasificación penitenciaria dificulta en gran medida la posibilidad de rehabilitación y de reinserción social de las PPL, lo cual no solo se traduce en reincidencia, sino que en la vulneración del derecho de las PPL a ser rehabilitadas.

Esto demuestra que a pesar del esfuerzo realizado para la creación de estas normas, reglamentos, formularios y políticas públicas, este esfuerzo debe centrarse en ejecutar lo establecido, mas no en generar normativa adicional al respecto. A esto se le suma el problema que suscita la creación de múltiples ejes atribuidos a diferentes Ministerios no especializados en el tema penitenciario, con lo cual se dificulta aún más la cooperación y el tratamiento de los presos.

De igual manera, se pudo concluir que la ampliación del catálogo de delitos contemplados en el COIP, da muestra de que a pesar de que existe una extensa regulación, esto no ha disminuido la cantidad de delitos cometidos y al contrario ha provocado una sobrepoblación dentro de las cárceles.

En cuanto a las limitaciones encontradas en la realización de esta investigación, consta principalmente la falta de doctrina y de información respecto de este tema y la ausencia de datos relacionados con criterios de clasificación de las PPL.

RECOMENDACIONES:

A pesar de las difíciles circunstancias por las que atraviesa el sistema penitenciario hoy en día, se pueden tomar medidas para reducir los principales problemas:

Al basarse la clasificación penitenciaria en las especificidades de los reclusos, sería imposible establecer una lista en la cual encajen todos. Sin embargo, se debería determinar algunos principios en el ordenamiento jurídico ecuatoriano sobre los cuales se deba guiar la clasificación penitenciaria.

Con el objetivo principal de reducir el hacinamiento, se debería continuar con el sistema de indultos y ofrecer beneficios penitenciarios a las PPL para permitir que estos apliquen a regímenes abiertos o semiabiertos. Igualmente, a través del ámbito legislativo reducir el inventario de delitos promulgados en el COIP, implementar medidas alternativas a la privación de libertad en casos de infractores no violentos, ni reincidentes y por último, adelantar la caducidad de las prisiones preventivas. La legislación en relación a las drogas también podría reemplazar su enfoque punitivo por uno de rehabilitación.

A pesar de que los criterios sobre los cuales se basa la separación penitenciaria son más fáciles de determinar, es necesario que la clasificación y la separación penitenciarias vayan de la mano y no prevalezca una sobre la otra.

Para las personas que no puedan ser rehabilitadas por motivos de enfermedades mentales, sería recomendable optar por otro tipo de tratamientos que sean específicos a su patología y no ser tratadas dentro de un centro de privación de libertad.

Por otro lado, la Ficha de Ingreso y Formulación del plan Individualizado de Cumplimiento de la pena debería principalmente incorporar los posibles riesgos y necesidades de las PPL.

En relación a la política punitivista en la que existen altos niveles de encarcelamiento y mega cárceles, se recomienda optar por políticas de rehabilitación con centros más pequeños en los que no se necesite tanto personal penitenciario y en donde las personas estando encerradas sean más libres.

De igual manera, es recomendable la realización de un censo penitenciario en el que se incluyan variables orientadas a procesos de clasificación.

Asimismo, la PPRS en vez de centrarse en las necesidades inmediatas que requieren las PPL, crea 12 ejes, no permitiendo que se prioricen los aspectos realmente urgentes. Por lo que se debería primeramente abarcar los ejes dispuestos, ya sea en el COIP o en el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

Dentro de los ejes establecidos para el tratamiento de las PPL, no se deberían realizar tantos reenvíos a diferentes instituciones, ya que esto dificulta el proceso y el seguimiento de las PPL y por ende de su rehabilitación.

Además, deben adoptarse medidas efectivas que permitan la reinserción social, estas medidas pueden ser por ejemplo, elaborar programas de educación en las cárceles, elaborar programas de formación profesional y brindar oportunidades efectivas de trabajo en detención, así como un sueldo adecuado y equivalente al trabajo realizado.

Por último, deberían tomarse en cuenta los informes, recomendaciones y reglas o principios establecidos por organizaciones internacionales para a partir de eso crear un sistema penitenciario que apoyándose en diagnósticos y estadísticas vaya acorde a la realidad penitenciaria ecuatoriana.

Lo previamente expuesto representa un estudio actualizado del modelo de clasificación penitenciaria en el contexto ecuatoriano y pretende contribuir para el mejoramiento del sistema carcelario en el país.