



DOCUMENTO DE SISTEMATIZACIÓN



Créditos

DOCUMENTO DE SISTEMATIZACIÓN DE LA PRIMERA CONFERENCIA DE CONSENSO EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO EN ECUADOR

Humberto Salazar
Director Ejecutivo de Fundación Esquel

Dolores Padilla
Coordinadora del Área de Democracia y Participación

Equipo Técnico de Fundación Esquel

Carolina Rojas
Samantha Vaca

Realización del documento de sistematización

Gabriel Andrés Ilvay, sistematizador y compilador
Esteban Ortiz, sistematizador
Emilio Luna, sistematizador

Fotografía

Fundación Esquel

Esquel CLIC Editorial

Colección Editorial: Aprendemos en Colectivo

© Fundación Esquel

Quito, Ecuador

www.esquel.org.ec

fundacion@esquel.org.ec

Quito D.M., junio de 2022

Agradecimiento especial a **EL PACCTO programa financiado por la Unión Europea y la Delegación de la Unión Europea en Ecuador** que promovieron y financiaron la primera Conferencia de Consenso en el ámbito penitenciario en Ecuador y este documento de Sistematización.

Es una producción de **Fundación Esquel, EL PACCTO y la Unión Europea.**

Esta publicación ha sido elaborada con la financiación de la Unión Europea. Su contenido es sólo responsabilidad del programa “EL PACCTO” y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.



CC BY-NC-ND: Esta licencia permite copiar y distribuir el material en cualquier medio o formato, solo con fines no comerciales, y siempre y cuando se dé la atribución al creador.

Tabla de contenidos

- 06 ANTECEDENTES Y CONTEXTO
- 06 CONFERENCIA DE CONSENSOS
- 07 EL OBJETIVO DE LA CONFERENCIA DE CONSENSOS
- 07 OBJETIVOS ESPECÍFICOS
- 07 RESULTADOS ESPERADOS
- 07 METODOLOGÍA
 - 07 Ejes Temáticos

- 08 DÍA 1: 4 DE MAYO DE 2022
 - 09 Bienvenida e intervenciones
 - 09 Charles Michel Geurts, *Embajador de la Unión Europea*
 - 10 Xavier Cousquer, *Codirector EL PAcCTO*
 - 10 Roberto Moreno, Coronel en servicio pasivo, *Subdirector general SNAI*
 - 10 Juan Carlos Castellón, *Subsecretario de Asuntos Económicos y Cooperación Internacional de Cancillería*
 - 11 Coronel Max Campos, *Viceministro del Ministerio del Interior*
 - 11 Dr. Iván Patricio Saquicela, *Presidente de la Corte Nacional de Justicia*
 - 12 Introducción a la Conferencia de Consensos
 - 12 Giovanni Tartaglia Polcini, *EL PAcCTO*
 - 12 Miguel de Domingo, *Director de Seguridad de FIIAPP España*
 - 13 Presentación del Comité Cívico
 - 14 Explicación del proceso y de los talleres de trabajo
 - 15 Presentación de los resultados de la consulta pública
 - 19 Charla Magistral Experiencia Europea- El trabajo interinstitucional y el aporte de la sociedad civil
 - 19 Giovanni Tartaglia Polcini, *EL PAcCTO*
 - 20 Preguntas y respuestas:
 - 23 Crisis Penitenciaria en Ecuador. *Gral. Pablo Efraín Ramírez Erazo, Director General del SNAI*
 - 25 Conversatorio: Crisis y violencias. Testimonios y experiencias

27 DÍA 2: 5 DE MAYO DE 2022

- 28 Taller N°1: Herramientas penales de la lucha contra el crimen organizado y la necesidad de articulación interinstitucional
- 32 Taller N°2: Clasificación, Regímenes Penitenciarios y Hacinamiento
- 36 Taller N°3: Recursos y control de las cárceles: nuevo rol de los guías penitenciarios

41 DÍA 3: 6 DE MAYO DE 2022

- 42 Clausura del Evento
- 43 Compromisos y próximos pasos
- 44 Palabras de clausura
 - 44 Gral. Pablo Ramírez, *Director General de SNAI*
 - 45 Jhon Game Villacis, *Subsecretario de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior*
 - 45 Giovanni Tartaglia Polcini, *EL PAcCTO*
 - 45 Charles-Michel Geurts, *Embajador de la Unión Europea*

DOCUMENTO DE SISTEMATIZACIÓN



Antecedentes y contexto

La crisis del sistema penitenciario ha planteado en Ecuador otro reto en la lucha contra el crimen organizado. Los enfrentamientos violentos entre organizaciones delictivas rivales han recrudecido progresivamente durante todo 2021 y ha dejado un saldo de víctimas de más de 300 personas a finales de diciembre. Producto de esta crisis, el presidente Guillermo Lasso declaró en julio de 2021 el “Estado de Emergencia” en el sistema penitenciario y el “Estado de Excepción” dentro de los centros de rehabilitación social el 29 de septiembre de 2021.

En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana recibió el mandato de la Presidencia de la República de solicitar y coordinar el apoyo de actores de cooperación internacional, entre los cuales está el Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PACCTO) que es financiado por la Comisión Europea y está dividido en tres componentes: cooperación policial, entre sistemas de justicia y en el tema penitenciario. El programa está liderado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP-España) y Expertise France (Francia), con la ayuda de dos socios coordinadores, la Organización Internacional Ítalo-Latino Americana (IILA) para Italia y el Instituto Camões de Portugal.

El PACCTO ha trabajado desde 2018 en el fortalecimiento del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), ante la infiltración de grupos criminales organizados en el país. Este programa es pionero en la cooperación técnica que considera tanto un componente penitenciario de manera específica, como toda la cadena penal dentro de su ámbito de trabajo: policial, justicia y penitenciario.

A lo largo de los últimos 4 años, EL PACCTO ha realizado asistencias técnicas en clasificación, sistema de datos, medidas alternativas a la prisión preventiva, inteligencia penitenciaria y últimamente en un plan de reclutamiento y formación del SNAI.

Conferencia de consensos

En el marco de la mesa técnica de seguridad realizada entre el Gobierno del Ecuador y la Unión Europea en noviembre de 2021, se visualizó como una actividad estratégica, la organización de una **Conferencia de Consenso** que reunió diversos actores de la sociedad, para discutir, reflexionar y generar recomendaciones sobre aspectos estratégicos, necesarios e imperantes de cara a las reformas que el país y sus instituciones necesitan abordar en el marco de la presente crisis penitenciaria.

En ese sentido, EL PACCTO con el apoyo de la Unión Europea, la Fundación Esquel, y en articulación con el Estado ecuatoriano, llevó a cabo la **Primera Conferencia de Consenso en el Ámbito Penitenciario en el Ecuador**, del 3 al 6 de mayo del 2022 en la ciudad de Quito.

El objetivo de la Conferencia de Consensos

Contribuir, a través de recomendaciones, a la adopción de medidas normativas, a la formulación de políticas públicas y la implementación de programas de cooperación internacional que logren cumplir con el objetivo de mejorar la gestión penitenciaria para centros penales más seguros, eficientes y en los que se pueda disminuir el riesgo de infiltración del Crimen Transnacional Organizado (CTO).

Objetivos específicos

- Facilitar un consenso político basado en evidencias científicas sobre el estado y las necesidades del sistema penitenciario ecuatoriano, como apoyo al proceso de decisión pública en entorno complejo.
- Usar una herramienta de democracia participativa para involucrar a todos los actores y sectores de la sociedad civil, periodistas, profesionales de terreno, etc.

Resultados esperados

- Definición de recomendaciones para el Gobierno.
- Comunicación pedagógica que mejore la comprensión de la opinión pública sobre temas complejos (por ejemplo, medidas alternativas).
- Facilitación de la adopción de las recomendaciones por parte del Gobierno, con apoyo de la Asamblea, para acompañar con el consenso de la colectividad ecuatoriana, la reforma penitenciaria y gestionar la crisis en acto.

Metodología

Luego de los tres días de talleres, se recogerán los resultados de las recomendaciones que se generen en cada mesa temática. Se preparará un informe con los principales hallazgos que destaque los consensos identificados a manera de recomendaciones entre los participantes, así como los elementos diferenciadores, buenas prácticas y aprendizajes expresados en cada taller por cada uno de los ponentes.

Ejes Temáticos

- Herramientas penales de la lucha contra el crimen organizado y la necesidad de articulación interinstitucional.
- Clasificación, regímenes y hacinamiento
- Recursos y control de las cárceles: nuevo rol de los guías penitenciarios.

DÍA 1:
4 DE MAYO DE 2022





Bienvenida e intervenciones

Los integrantes de la Mesa Directiva emiten mensajes de bienvenida a la Conferencia de Consensos.

Charles Michel Geurts, Embajador de la Unión Europea

El programa EL PACCTO trabaja desde 2018 alrededor del tema penitenciario, que abarca toda la cadena penal del delito, la Policía y sistema judicial. En los últimos años se ha trabajado con el gobierno ecuatoriano y su sistema de justicia, con múltiples asistencias técnicas alrededor de clasificación de sistemas de datos, medidas alternativas a la prisión preventiva, inteligencia penitenciaria y en el plan de formación del SNAI.

Con esta conferencia inicia un proceso largo, complejo y necesario para facilitar el consenso político basado en evidencias científicas sobre las reformas necesarias del sistema penitenciario ecuatoriano. Todo esto con el fin de generar insumos que permitan al Estado fortalecer la formulación de políticas públicas para mejorar la gestión penitenciaria y contar con centros más seguros, eficientes y humanos. La conferencia se da en un ambiente democrático, con participación de la sociedad civil, academia y de las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano en el marco del respeto a los Derechos Humanos.

La conferencia tiene como objetivo entregar recomendaciones útiles al gobierno y a todas las instituciones involucradas para este proceso de reforma.

**Xavier Cousquer,
Codirector EL PAcCTO**

Esta es la primera conferencia del consenso en Latinoamérica que tiene un formato que incorpora una metodología innovadora. EL PAcCTO trabaja de forma interinstitucional con distintos actores que pueden aportar en la materia.

Frente a un escenario complejo, esta conferencia tiene el objetivo de buscar soluciones que estén a la altura de dichos desafíos. Sumar establecimientos penitenciarios no es parte de la solución a la crisis actual, la situación en Ecuador implica una necesidad de reflexión e inteligencia colectiva con la finalidad de superar políticas coyunturales y aterrizar en políticas estructurales que puedan dar respuesta en materia del sistema penitenciario.

Este proceso busca incorporar a actores que vienen de distintos sectores, con puntos de vista diferentes y con ideas innovadoras de cara a buscar soluciones concretas, orientar discusiones y generar procesos reflexivos sobre el sistema penitenciario. El papel de la ciudadanía es fundamental y tiene que dejar un mensaje claro sobre esta problemática.

El castigo y la privación de la libertad tienen que ser los últimos recursos para enfrentar la problemática de las cárceles, en este sentido lo que se tiene que realizar es un trabajo pedagógico para y con toda la sociedad. Por último, no solo en los momentos de crisis se tiene que prestar atención al sistema penitenciario, tiene que existir un adecuado y permanente tratamiento.

**Roberto Moreno,
Coronel en servicio pasivo, Subdirector general SNAI**

Es relevante seguir impulsando un proceso sostenido de gestión, de articulación de nuevas y buenas prácticas, que han sido establecidas en otros países y que se requiere implementar en el Ecuador. Es importante repensar el modelo para poder transformar y avanzar en nuevos procesos de construcción y formación sostenida de talento humano en campos como la protección, la seguridad y vigilancia de los centros penitenciarios.

En este marco, es central la generación de insumos para construir una política pública en seguridad penitenciaria para tener una gestión sostenida y mejores competencias. Esto se traduce en contar con especialistas y la generación de procesos de humanización y dignificación a las personas privadas de la libertad.

**Juan Carlos Castellón,
Subsecretario de Asuntos Económicos y Cooperación Internacional de Cancillería**

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha anticipado y ha activado los canales diplomáticos pertinentes para la realización de esta conferencia. Se reconoce el liderazgo de EL PAcCTO en el tema de sistema penitenciario y la predisposición que tiene para contribuir al

mejoramiento de la seguridad y la justicia. Es importante reconocer su abordaje de forma integral en los sistemas policial, judicial y penitenciario. En este marco se agradece la visita de la *task force* de especialistas y su asistencia en los temas planteados.

Coronel Max Campos, Viceministro del Ministerio del Interior

La grave crisis penitenciaria de Ecuador evidenció la necesidad de crear un comité para el diálogo y la pacificación, dilucidando las falencias y debilidades del sistema penitenciario. Este es un problema complejo, para el cual es fundamental la colaboración

y cooperación de distintos sectores de la sociedad. Esta Conferencia de Consenso es un espacio del cual se busca aprender, conocer y ajustar las experiencias y criterios a la realidad particular del Ecuador.

Dr. Iván Patricio Saucicela, Presidente de la Corte Nacional de Justicia

Las reformas al sistema penitenciario tienen que considerar a la cárcel y la privación de la libertad como opciones válidas, pero también reconocer que se necesita otros elementos si se quiere reformar el sistema penitenciario de forma integral. En este marco es fundamental tener como base el respeto

a la institucionalidad, a la independencia judicial y al fortalecimiento de las instituciones democráticas como una de las bases para superar la crisis carcelaria, el crimen organizado y la corrupción, para lo cual es fundamental el apoyo de EL PAcCTO.



Introducción a la Conferencia de Consensos

Giovanni Tartaglia Polcini,
EL PAcCTO

Actualmente a nivel internacional existen instancias de cooperación judicial y policial para enfrentar temas de criminalidad transnacional. También se coopera para compartir modelos y estándares, sin embargo, es preciso ir más allá de la cooperación y construir un derecho común en algunos principios generales. Por ejemplo, un Estado de derecho que tome en cuenta la experiencia internacional y los procesos de involucramiento que ha tenido la sociedad civil.

Este proceso tiene una metodología experimental en la medida que no tiene precedentes ya que se aplicó en un contexto

de crisis causada por el covid 19. Esta situación de crisis provocó la necesidad de tomar decisiones rápidamente y, en este marco, las organizaciones internacionales decidieron aplicar esta metodología para gestionar momentos de crisis.

La diplomacia política tiene dos pilares, el primero es la armonización normativa y el segundo es la asistencia técnica. Esta última tiene 4 niveles de intervención: el primero es la capacitación profesional, el segundo es el fortalecimiento institucional, el tercero es la modernización del marco normativo y por último está el *consensus building*.

Miguel de Domingo,
Director de Seguridad de FIIAPP España

La iniciativa de la Conferencia de Consenso es un tema que se ha venido trabajando desde hace varias décadas en otros países. Es importante iniciar el proceso desde nuevas perspectivas que tengan como punto focal el consenso de las partes: sociedad civil, medios y academia. En este contexto, entran muchos elementos en juego, por lo cual es necesario incorporar nuevas pedagogías.

Como un caso paradigmático está España, que ha sido pionera en materia de clasificación de presos, gestión de datos y

la implementación de medidas alternativas a la prisión y prisión preventiva. En este marco, algunas de las políticas aplicadas generaron efectos positivos que mitigaron completamente el hacinamiento carcelario.

Es importante el rol que juegan los medios de comunicación en este tipo de procesos, en cuanto la difusión de información, caracterización y tratamiento mediático del proceso son fundamentales para la formación de consensos en un tema tan sensible como la crisis carcelaria.



Presentación del Comité Cívico

Alfredo Narváez,
Vocero del Comité Cívico

En diciembre de 2021 se emitió el decreto ejecutivo 294, donde se conformó la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación, con la misión de contribuir al desarrollo de estrategias para erradicar las muertes violentas y la crueldad en los centros de privación de la libertad del territorio nacional. La Comisión entregó un primer informe con recomendaciones y sugerencias, insumo para desarrollar una estrategia enfocada en los derechos humanos y que se puso a consideración de las autoridades.

Las actuales autoridades penitenciarias condicen con el enfoque de dar dignidad y humanizar a las personas privadas de la libertad. Uno de los mayores retos es que las políticas y estrategias que se están asumiendo se conviertan en políticas de Estado y continúen en el tiempo. Es importante esta iniciativa de la Conferencia de Consenso en la que también se van a generar recomendaciones necesarias para el país y sus instituciones en el marco de la crisis penitenciaria.

EL PACCTO y Fundación Esquel han visto necesario conformar un Comité Cívico para apuntalar este proceso desde la ciudadanía. Los integrantes del comité son: Alejandra Delgado, Christian Nieto, Emilio Salao, Daniel Pontón y Alfredo Narváez.



Explicación del proceso y de los talleres de trabajo

Lorenzo Tordelli,
EL PAcCTO

La metodología aplicada tiene carácter experimental y tuvo origen en Francia. La metodología de esta Conferencia de Consenso está pensada para incentivar la toma de decisiones en ambientes complejos, el ámbito penitenciario es uno de los más complejos y es necesario tomar en cuenta un abordaje holístico y que cuente con la participación de expertos, academia y sociedad civil.

Por eso, además de los invitados a la Conferencia, se organizó una consulta pública donde participaron una gran cantidad de personas de distintos estratos sociales, esta encuesta consultó la percepción que tiene la opinión pública sobre la crisis penitenciaria actual en Ecuador.

El objetivo de esta Conferencia de Consenso es realizar talleres de trabajo donde cada participante pueda aportar desde sus conocimientos y experticia, todos van a ser responsables y protagonistas de los resultados de esta conferencia. Es importante ir juntos con la finalidad de proyectar una nueva forma de vivir y configurar los sistemas penitenciarios.

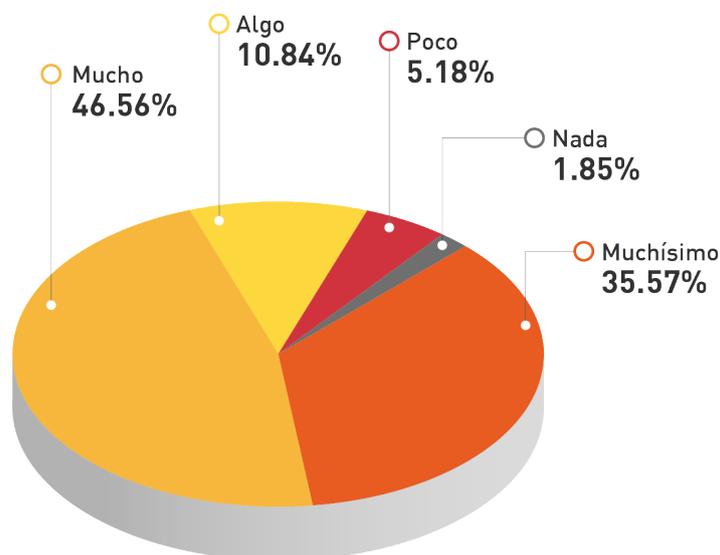
Presentación de los resultados de la consulta pública

Gabriel Andrés Ilvay,
Fundación Esquel¹

La Fundación Esquel presentó los resultados de la Consulta Pública sobre Seguridad y Crisis Carcelaria en Ecuador. La Consulta Pública fue aplicada en las ciudades de Quito y Guayaquil con una metodología cuantitativa que consistió en encuestas personales en hogares con la aplicación de un cuestionario semi estructurado. Se encuestó a hombres y mujeres de 18 a 65 años y la muestra fue de 617 personas. La encuesta fue realizada con el apoyo de la Encuestadora Perfiles de Opinión.

Para esta consulta pública se plantearon 6 preguntas²:

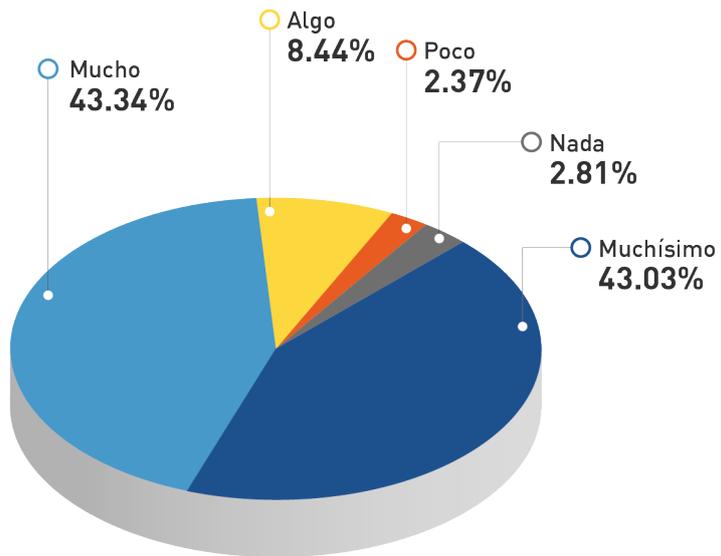
1. La seguridad del sistema penal es un elemento importante para la ciudadanía. Durante las últimas crisis en las cárceles del país, ¿cuánto sintió usted que estos hechos podrían afectar directamente su seguridad, la de su familia y de la sociedad?



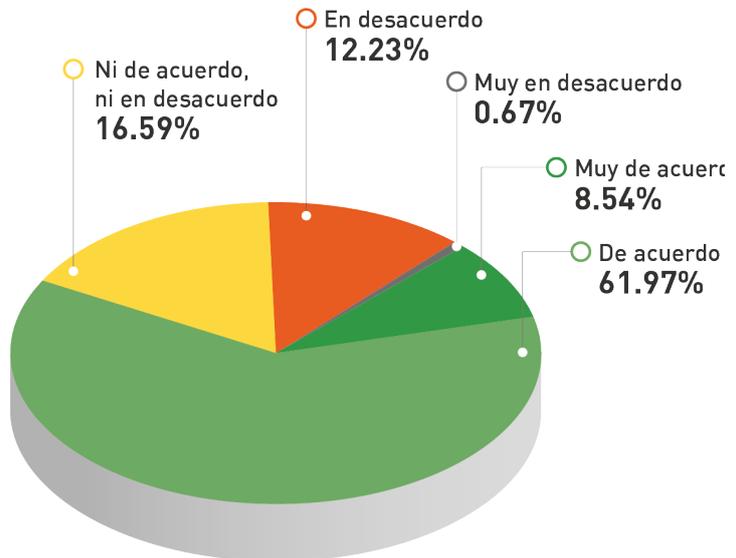
¹ Si se quiere profundizar en el desagregado de las preguntas, consultar en el anexo la presentación y los resultados de la Consulta Pública.

² Los gráficos que aparecen en este apartado corresponden a la presentación realizada por la Fundación Esquel.

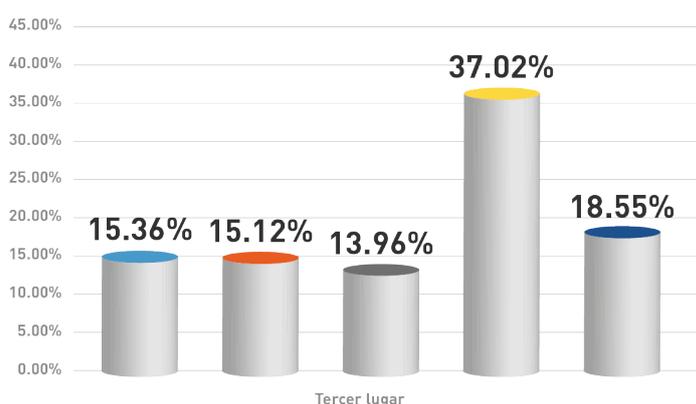
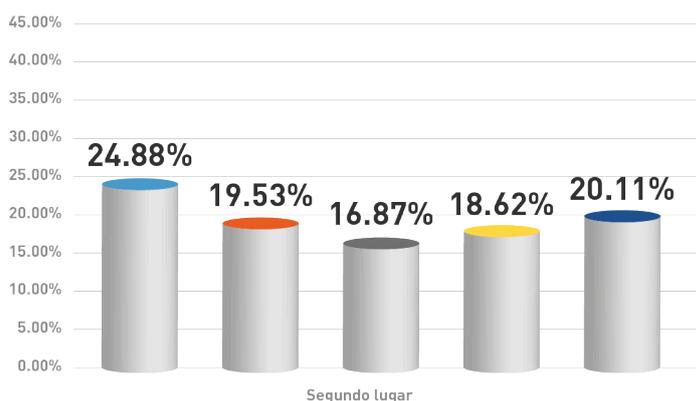
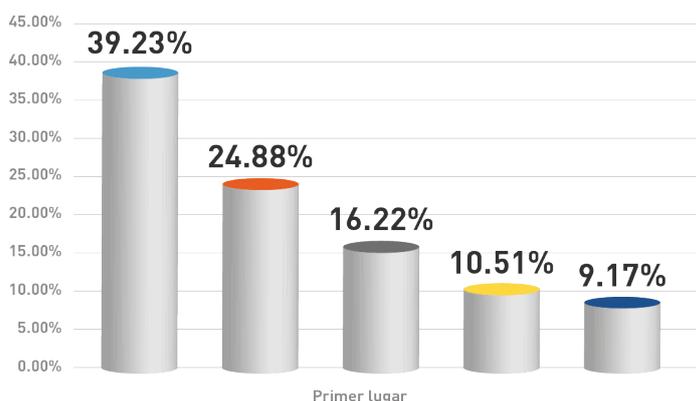
2. En el marco de la posible reforma al sistema penitenciario, ¿cuán útil cree usted que sería tener un régimen duro para los grupos criminales más peligrosos, que durante su detención siguen coordinando actividades delictivas y reclutando nuevos integrantes?



3. ¿Cuán de acuerdo está usted con que se diseñe una estrategia diferente para quienes han cometido delitos menores, que son la mayoría, incluyendo medidas alternativas a la prisión, que puedan favorecer su posible reinserción y rehabilitación?

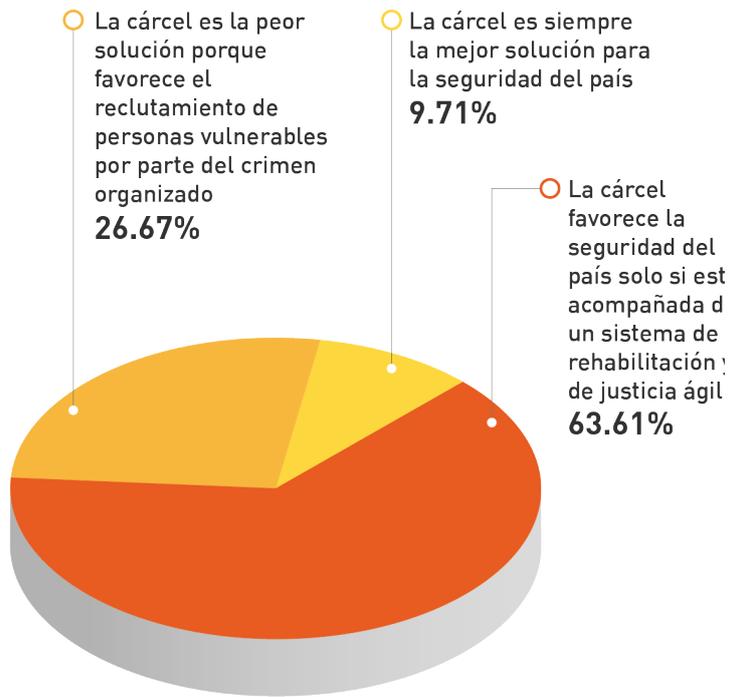


4. Las crisis penitenciarias han sido ocasionadas por múltiples factores. ¿Cuál de estos considera usted que es el más relevante? ¿Y en segundo lugar? ¿Y en tercer lugar?

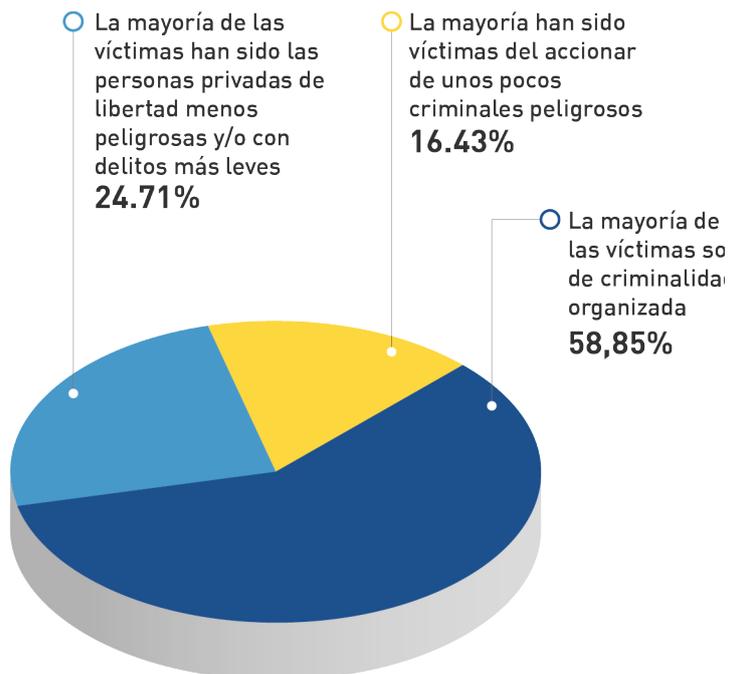


- Incompetencia y/o corrupción del personal penitenciario
- Excesivo aumento de la población detenida e imposibilidad de controlar las cárceles
- Imposibilidad del personal penitenciario de poder intervenir con armas
- Falta de política pública de rehabilitación para los privados de libertad
- Falta de inversión pública en el sistema penitenciario

5. En los centros penitenciarios el 40% de las personas está en espera de una sentencia definitiva. **¿Cuál de estas frases expresa mejor lo que usted piensa respecto a la permanencia de personas potencialmente inocentes en los centros penitenciarios para contribuir a la seguridad del país?**



6. Las crisis penitenciarias causaron muchas muertes al interior de los centros. **¿Cuál de estas frases expresa mejor lo que usted piensa sobre las víctimas de estas?**





Charla Magistral³ Experiencia Europea- El trabajo interinstitucional y el aporte de la sociedad civil

**Giovanni Tartaglia Polcini,
EL PAcCTO**

Antes de EL PAcCTO no existían fórmulas efectivas de cooperación para abordar la temática de los sistemas penitenciarios. Muchas veces el sistema penitenciario tiene una consideración menor con respecto a otros momentos de la cadena penal (Policía, seguridad y justicia) y esto puede generar retrasos y problemáticas. En este marco, surge EL PAcCTO con el apoyo de múltiples países de la Unión Europea y Latinoamérica.

Una de las perspectivas iniciales tiene que ver sobre los principios del Estado de Derecho como una expresión práctica que pone a todos los individuos en una posición de igualdad ante la ley. Este principio de legalidad está fundado en la filosofía de la separación de los poderes del Estado, que se regulan los unos a los otros, al permitir que todos los ciudadanos estén en una situación de igualdad efectiva ante la ley.

Es preciso abordar al sistema penitenciario no como último eslabón de la cadena penal, sino como parte del principio de legalidad y como la carta de presentación de un país. Si un sistema penitenciario no asegura funcionalidad, toda la cadena penal se ve afectada; se produce un cortocircuito porque la finalidad del sistema penitenciario es asegurar que las reglas se cumplan en el marco del Estado de Derecho. Por eso, EL PAcCTO ha decidido enfocar su atención en el tema penitenciario para aportar a la lucha contra el crimen transnacional organizado. La infiltración es un problema grave

³ Se destacan las ideas más relevantes de lo expuesto por Giovanni Tartaglia Polcini.

que sufren los sistemas penitenciarios en la medida que el crimen organizado aprovecha las debilidades del sistema y termina por afectar la confianza que tiene la gente con sus instituciones. EL PAcCTO ha considerado el fenómeno de la infiltración para pensar en respuestas y formas de prevención.

El gran desafío de esta conferencia es abordar, desde una perspectiva holística y científica, el tema del sistema penitenciario; es decir, se trata de incorporar enfoques de seguridad y de Derechos Humanos en el marco de la evidencia científica y las experiencias de otros países.

El tema de las medidas alternativas es muchas veces mal entendido, sin embargo, cuando dichas medidas alternativas son aplicadas correctamente está comprobado que tienen una incidencia positiva y se convierten en una herramienta de lucha contra el crimen organizado. Adicionalmente, se combate el

hacinamiento penitenciario y se impide el contacto entre pequeños y grandes criminales.

Cuando se habla de derechos humanos de los presos, la discusión se debe enmarcar en la normativa de derechos fundamentales de las personas. Con esto se posiciona un nuevo derecho a un sistema penitenciario que funcione. Es decir, derecho a una prisión segura para los presos que buscan rehabilitarse y para los operadores penitenciarios; esto también constituye un derecho individual fundamental. Un sistema penitenciario que funcione ayuda a crear las condiciones de una sociedad mejor y más segura.

La crisis penitenciaria no es solo de Ecuador, tampoco es algo exclusivamente contemporáneo. Es una problemática que ha tenido lugar en distintas épocas y países; las distintas experiencias pueden ayudar a comprender, abordar y resolver estos temas tan complejos.

Preguntas y respuestas:

Pregunta 1:

¿Cómo se integra el sistema judicial en este proceso? ¿Cómo se piensa el proceso de reforma y convencimiento para las personas? ¿Cómo cambiar esa visión dentro de la ciudadanía y las autoridades?

Respuesta:

Esta es una conferencia de consenso interinstitucional e intersectorial que involucra al Gobierno en todos sus componentes. Esta es una modalidad operativa de EL PAcCTO para poner en contacto a las instituciones y crear una confianza como una respuesta de prevención ante cualquier forma de crimen. El sistema de país funciona mejor si hay una coordinación interinstitucional que no afecte la autonomía.

Pregunta 2:

Cada país tiene sus propios modelos de gestión y en Ecuador cada actor institucional tiene sus respectivos roles y actividades asignados, en este marco **¿Cómo se puede pensar en un modelo nuevo en el país a partir de las experiencias internacionales?**

Respuesta:

Es importante tener una metodología de trabajo que respete al país en cuestión. La primera acción es justamente trabajar con las instituciones estatales y los actores sociales (academia, medios y sociedad civil) de cara a realizar un análisis de la situación. Cabe mencionar que no existe un modelo único, sino que el esfuerzo consiste en trabajar conjuntamente con todos los actores y generar una respuesta a la medida de cada país. Por último, es preciso trabajar en la reforma del marco normativo para incidir en los nudos críticos identificados. Todo esto debe estar acompañado de un proceso de consenso social, porque si no hay consenso, las reformas no van a durar. El objetivo es justamente que las reformas superen el transitar de los gobiernos.

Pregunta 3:

¿Cuál es la experiencia que tienen en temas de reinserción social/laboral y cómo han superado este muro en cuanto a la percepción de la sociedad civil?

Respuesta:

Es importante construir un consenso social de la sociedad a través de procesos comunicativos para acercar esta problemática a la sociedad. El tema de los presos peligrosos necesita un tratamiento profundo sobre el control de la prisión y la necesidad de la reinserción. Las medidas deben caminar juntas y se necesita tener mentalidad abierta a otras modalidades penitenciarias y medidas alternativas. Todos los sectores deben participar en este *consensus building* holístico que necesariamente tiene que estar acompañado de un fuerte componente comunicacional.

Pregunta 4:

¿EL PAcCTO va a trabajar desde una lógica técnica con las instituciones que están involucradas en este proceso?

Respuesta:

Sí, y es la misión de este proceso. Siempre respetando la autonomía de las instituciones porque un proceso de estas características es de la autoridad del país en cuestión. El aporte es desde la experiencia de casos particulares.

Pregunta 5:

En muchas ocasiones se ha tratado de construir procesos de consenso en Ecuador que se han limitado en conseguir criterios y puntos de vista que han sido divergentes. Por lo tanto, ha existido una brecha entre las percepciones y apreciaciones, entonces **¿cómo construir un proceso de consenso donde se genere un mínimo de acuerdos conceptuales comunes y que puedan guiar este proceso?** ¿Debería la academia ser la protagonista del proceso?

Respuesta:

Estamos de acuerdo con el involucramiento de la academia, sin embargo, en un proceso de consenso y diálogo todos los actores tienen que estar al mismo nivel de participación. Se trata de un liderazgo de todos los participantes en cada componente que se quiera abordar.

Pregunta 6:

Desde una perspectiva holística también se requiere también una perspectiva que mire a las víctimas del crimen. **¿Qué lugar ocupan las víctimas desde el enfoque de derecho penal y la justicia penal?**

Respuesta:

Se tiene que pensar en los derechos fundamentales de forma holística. Tiene que existir un parámetro de equilibrio entre los derechos fundamentales de quienes están involucrados. Tanto como se atienden los derechos de los criminales, también se tiene que poner sobre la mesa los derechos fundamentales de la víctima.



Crisis Penitenciaria en Ecuador

Gral. Pablo Efraín Ramírez Erazo,
Director General del SNAI

En los últimos años, el sistema penitenciario en Ecuador ha sido desatendido por parte del Estado. Sin embargo, la actual administración ha realizado acciones concretas para atender los distintos problemas estructurales que existen en la actualidad, entre ellos, se encuentran: la reducción de procesos, el cambio de régimen cerrado a semi abierto y con ayuda de otros organismos del Estado han permitido reducir la masa penitenciaria en un promedio de 2,5% y 2,8% mensualmente.

Como un diagnóstico situacional, con corte al 29 de abril de 2022, se menciona que existe una población penitenciaria en donde 95.59% son hombres y el 6.41% mujeres. De ello, 44.24% se encuentran en la edad de 18 a 30 años, es decir una población adulta joven y económicamente activa. En cuanto al total del universo de personas privadas de la libertad (PPL), el 62.44% están en las provincias de Guayas, Cotopaxi, Azuay y Manabí. Existen 25 mujeres privadas de la libertad embarazadas y otras 45 tienen hijos menores de 36 meses. 1.192 PPL son adultas mayores, con discapacidad y enfermedades catastróficas, terminales o infectocontagiosas graves. 1.262 PPL tienen doble vulnerabilidad. Esta información ha podido establecer acciones y estrategias para que el SNAI pueda atender de forma eficaz cada uno de los casos.

En 2021, la violencia carcelaria escaló a niveles alarmantes, sin embargo, no es un problema nuevo. Se han determinado varias causas de la violencia penitenciaria en las que encontramos: disputa de mafias carcelarias y crimen organizado, hacinamiento, sobrepoblación, corrupción, autogobierno, ausencia de políticas de rehabilitación, problemas presupuestarios, falta de personal y capacitación, así como permisividad del Estado.

Como parte del análisis situacional de la administración, se ha detectado que procesos funcionan y cuales tienen falencias. Por lo que se hace un llamado de atención sobre el uso desmedido de acciones judiciales como la prisión preventiva de delitos menores, esto ha ocasionado un aumento del 64% en la masa penitenciaria. Adicional se menciona la excarcelación directa de delitos menores por cumplimiento de la pena 60%-

40%, finalmente, se hace hincapié sobre las medidas hacia una verdadera rehabilitación y reinserción social para evitar “la puerta giratoria”.

Se comenta que el aumento de la masa penitenciaria es del 300% desde 2009 que va directamente relacionada con la penalización del delito, con el abuso de la prisión preventiva por delitos menores, flagrancia con prisión y procedimientos abreviados. En cuanto, al problema del delito y su percepción se concluye que, la crisis carcelaria se debe tratar como un problema integral y de todo un país.

Para disminuir la masa penitenciaria, el SNAI se ha enfocado en practicar estrategias de reemplazo, en donde se establece una prevención del delito no punitiva, además de plantear medidas alternativas como: castigos no privativos de libertad y pecuniarios. Así también, se ha enviado una serie de reformas que permitan establecer una institucionalidad con base jurídica y efectiva en el sistema de rehabilitación que aborda no solamente el ámbito de seguridad, si no también proyectos productivos, es decir, se plantea que la Persona Privada de la Libertad pueda acceder a una remuneración durante su estadía. A su vez, se han enviado reformas al Código Integral Penal para establecer procesos productivos.

Desde la SNAI se ha establecido la creación de un plan estratégico que apuntan a establecer una reestructuración de la institución a través de un nuevo modelo de gestión que potencie acciones como: el fortalecimiento del cuerpo de vigilancia penitenciaria, repotenciar la infraestructura existente para que se encuentre habilitada, construir proceso de Pacificación y mantenimiento de condiciones de Paz, ejecutar políticas públicas para la gestión del sistema penitenciario, incrementar seguridad para los centros de privación de libertad, así como de adolescentes infractores, construir un proceso de Rehabilitación Social Efectivo. En cuanto al modelo de gestión se establece la clasificación de los centros de rehabilitación acorde a 4 criterios: infraestructura instalada, recursos humanos y logísticos disponibles, población objetivo.

Actualmente se ha reducido la masa penitenciaria en 519 personas que han sido beneficiarias del Decreto Ejecutivo No. 355. La actual administración busca reducir entre 1.800 a 2.000 personas más y tener 0 hacinamiento, con el proyecto “Renacer” que busca viabilizar las carpetas de beneficios penitenciarios. Se han considerado 38 personas para ser beneficiarias de un indulto humanitario.

Conjuntamente con EL PacCTO se ha ejecutado la profesionalización de los nuevos 1.400 nuevos agentes penitenciarios, en conjunto con la creación de la malla curricular y la generación de perfiles de ingreso. Para la capacitación se utiliza las instalaciones de la Policía Nacional y se contará con la participación de instructores en Derechos Humanos. En este contexto, se ha generado alianzas con instituciones académicas y de la sociedad civil para la capacitación de los agentes penitenciarios y el personal administrativo.

Adicionalmente, gracias al apoyo de EL PacCTO en la asistencia técnica y financiera no reembolsable, se establece el apoyo a reformas legales, asistencia técnica para creación de la Escuela Penitenciaria y formación de los 1.400 ASP, estructuración del sistema de datos penitenciario, fortalecimiento de capacidades en el manejo de crisis penitenciarias (Sala de emergencia penitenciaria), dotar de tecnología para actividades de control e inteligencia, red de Academias Penitenciarias birregional (Portugal, Francia, Italia, Colombia, Uruguay, Argentina, Ecuador).

Así también, a través de INPEC Colombia se ha establecido un Convenio interinstitucional para el intercambio de buenas prácticas y experiencias, capacitaciones a funcionarios del SNAI, Visitas técnicas a los Centros de Colombia. Finalmente, mediante el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se ha establecido un convenio tripartito con el ITS Cotopaxi, CICR y SNAI, para capacitación en temas de carrera penitenciaria, renovación de Convenio Marco entre CICR y SNAI, capacitaciones de personal en seguridad dinámica, criterios para estándares técnicos en infraestructura penitenciaria en América Latina.



Conversatorio: Crisis y violencias. Testimonios y experiencias

Moderación y presentación: Dr. Santiago Argüello (Ecuador)

Ante los graves problemas no existen soluciones simples, por lo que debe existir el involucramiento conjunto de todos los organismos del Estado y de sus ciudadanos para buscar una respuesta efectiva. Las acciones que se generan desde la sociedad civil marcan el interés que todos tienen ante problemas cotidianos. Una buena práctica del involucramiento de la sociedad civil en los centros penitenciarios es el proyecto laboral penitenciario en la provincia de Tungurahua denominado “Desde adentro”. Este tipo de proyectos llevan a la pregunta ¿qué acciones se están haciendo desde el interior de las cárceles? No se puede hablar del sistema carcelario si existe incapacidad de entrar a las cárceles, de mirar lo que está pasando dentro, de generar programas positivos que puedan ser puestos a disposición de las personas condenadas.

La primera observación destaca que, si bien uno de los primeros pasos para dar una respuesta a la crisis carcelaria es la clasificación de los reos según, por ejemplo, su grado de peligrosidad; se necesita la generación inmediata de políticas públicas que permitan acciones eficaces y efectivas a mediano y largo plazo. No solo es importante la capacitación de los guías penitenciarios, sino también la capacitación de todo el sistema administrativo y personal de salud que interviene en el sistema. En este contexto, es importante el enfoque que subraya que la mejor vía de solución es el acompañamiento de los procesos de rehabilitación social por parte de los guías penitenciarios, concepto diferente a las acciones de dotar armas letales y no letales a los guías que en estos días se ha tratado en la Asamblea Nacional.

En efecto, las acciones para abordar la grave crisis penitenciaria conllevan de medidas que involucren la capacitación adecuada de los funcionarios penitenciarios, así como la implementación de medidas alternativas a las personas no condenadas y tomar acciones preventivas y no reactivas. Es pertinente que se involucre a los municipios en donde se ubican los centros penitenciarios, estas acciones ocurrirían mediante sus consejos consultivos o de igualdad. Se recuerda que el objetivo

de los consejos es tratar acciones a favor de población prioritaria, en las que se encuentran las personas privadas de la libertad. Una posible recomendación sería conformar un consejo que esté integrado por familiares de las personas privadas de la libertad con la finalidad de ser vía de comunicación entre las autoridades y las PPL.

Por otro lado, también es importante la participación de la Junta Protectora de Derechos pues permite que los familiares exijan los derechos y beneficios que tienen las PPL. Es en este sentido que se explican las tres cosas básicas que las PPL más valoran: “las visitas familiares, las visitas conyugales y el espacio de esparcimiento (el patio)”. Se debe plantear una revisión del modelo de gestión y se pueda incorporar estrategias de régimen restaurativos que tenga una transformación integral a través de programas dentro de las cárceles como que transforme liderazgos negativos a positivos, esto se ha logrado con la creación de bandas musicales, mingas, celdas de pensamiento, bibliotecas, etc.

Por otro lado, es importante que el sistema penitenciario cuente con la participación activa del Ministerio de Educación, mediante programas que ayuden a los privados de la libertad a culminar sus estudios primarios, secundarios, de tercer nivel y como parte de un grupo de atención prioritaria puedan acceder a becas. Así también, pueden acceder a beneficios como el otorgamiento de préstamos para vivienda. El sistema debe proveer estos tipos de programas para que los internos puedan acceder voluntariamente para su rehabilitación integral, sin embargo, en la experiencia de los ejecutores del proyecto “desde adentro” han encontrado límites

burocráticos para la implementación de este tipo de acciones.

La academia forma a aplicadores de justicia, trabajadores sociales, psicólogos y profesionales en distintos ámbitos que, de otra forma, tendrían una mirada muy punitiva en relación con las personas privadas de libertad, sin contextualizar las situaciones en las que se cometieron los hechos, por una parte, y olvidando la situación de las víctimas, por otra. La justicia restaurativa es un elemento fundamental en la formación de profesionales, por lo que es esencial la participación de la academia en la escuela de formación penitenciaria.

Así también, se hace una observación sobre el involucramiento equiparado en este tema a los adolescentes que han infringido la ley. Se menciona que el país ha perdido uno de los principios fundamentales que sostiene la justicia juvenil basado en el Convención sobre los Derechos del Niño que es la especialidad, es decir, si se mira experiencias o se compara con otros países como Colombia, Chile, Honduras, Panamá tienen su institucionalidad propia separada y especializada para la materia de la justicia juvenil.

Existen dos ámbitos de acción crucial: la articulación entre los sistemas de Justicia Juvenil y el Sistema Nacional Descentralizado y Protección Integral para la prevención de la delincuencia juvenil por un lado y, por otro lado, la articulación para la reintegración de los adolescentes y los jóvenes porque cuando ya se cumplen 18 años estando en un CAI, considerando que son personas que tienen una protección jurídica reforzada como se explica en tratados internacionales.

DÍA 2:
5 DE MAYO DE 2022



En el segundo día se desarrollaron 3 talleres que se describen a continuación.

Taller N°1: Herramientas penales de la lucha contra el crimen organizado y la necesidad de articulación interinstitucional

La temática del taller fue: Herramientas penales de la lucha contra el crimen organizado y la necesidad de articulación interinstitucional. Participó Nicola Russo (Italia), director Departamento Asuntos de Justicia del Ministerio Justicia de Italia, el enfoque de su ponencia fue la experiencia y prácticas del modelo italiano en cuanto a las acciones y herramientas utilizadas contra el crimen, más específicamente contra la Camorra. Otros participantes expresaron recomendaciones para el caso ecuatoriano. En la facilitación acompañó el proceso Alejandra Delgado.

Nicola Russo inició su ponencia describiendo la organización delictiva la Camorra y se convirtió en una institución delictiva que controlaba el sur de Italia mediante acciones de amedrentamiento hacia los comerciantes, políticos y la sociedad en general. En cierta medida, su modelo de gobernanza total se respalda por el poder económico y el poder político. Russo menciona que, en años anteriores, hablar de la mafia en la Unión Europea se asociaba con un hecho y no de un fenómeno; no obstante, la percepción social y jurídica del problema no debe tener un enfoque céntrico si no entender la existencia de una estructura criminal en su conjunto y no en manifestaciones individuales. Es necesario, añadió, el involucramiento de varios actores e instituciones que permitan analizar, entender y dar una respuesta eficaz a un problema que abarca varios niveles de acción. Así, por ejemplo, en la actualidad en Italia no se habla de “mafia” ni se describe como un fenómeno unitario, hoy es habitual utilizar la palabra “mafias” debido a las múltiples formas de organización de estas estructuras criminales, algunos trazos siguen presentando elementos característicos estables.

Taller N°1

- Herramientas penales de la lucha contra el crimen organizado y la necesidad de articulación interinstitucional

- **Expositor**

Nicola Russo
(EL PAcCTO)

- **Facilitación**

Alejandra Delgado
(Ecuador)

- **Asunto**

Exposición de representantes de El PAcCTO y Recomendaciones

- **Fecha**

5 de mayo de 2022

El reconocimiento de la estructura de la organización y su operación es fundamental para la reconstrucción de la prueba judicial de su existencia.

Los tres datos que caracterizan la estructura de las mafias son: plurisubjetividad, la capacidad de reglamentación y la organización.

La coexistencia de estos factores es una condición necesaria para existencia de la organización delictiva; estos tres elementos regulan las acciones y estructura de una organización en tanto establece jerarquía, roles, reglas y normas de conducta interna y le permiten operar local, nacional e internacionalmente. La estructura puede ser unitaria de tipo piramidal y horizontal, repartidas por todo el territorio y son independientes. En este sentido estas características son marcas para determinar un prueba judicial y definir las acciones que permitirían sentenciar a sus miembros.

En este marco, el involucramiento de las organizaciones delictivas en la sociedad se da por la ausencia del Estado y de sus instituciones en el territorio. Las instituciones delictivas, de alguna manera, no solo sustituyen sino que se posicionan en términos paralelos al Estado. El poder que puede tener una organización viene de su capacidad de gestionar, administrar y resolver las necesidades de personas con bajos recursos; así como, influenciar administradores locales que tienen representantes elegidos de los grupos criminales. Una alternativa oportuna de los sistemas de control es generar acciones contra la corrupción y crear instituciones transparentes, el control económico y autenticar los fondos lícitos del dinero utilizado en las campañas electorales.

La tecnología puede jugar un rol importante en el sistema penitenciario, el correcto manejo administrativo posibilita la unificación de bases de datos en términos institucionales; no solo establece procesos transparentes y ágiles, si

no también posibilita conocer a las personas privadas de la libertad y de operadores del sistema de privación de la libertad, conocer “quién es quién”. La creación de políticas públicas enfocadas en política criminal y de seguridad penitenciaria son necesarias para poder actuar y deben incluir una diferenciación entre los modelos privativos de adolescentes y mayores de edad.

Medidas administrativas como la creación de un plan de carrera y servidores penitenciarios enfocado en los directores y la creación de un cuerpo de vigilancia y seguridad penitenciaria es esencial para la toma de acciones preventivas y reactivas en momentos de crisis. Así mismo, la creación de un protocolo de acción es clave para el personal penitenciario que permitirán, por un lado, garantizar una estabilidad administrativa y por otro dar respuestas eficaces en momentos de crisis.

La apropiación de los espacios de las personas privadas de la libertad mediante procesos democráticos, permitirían establecer una comunicación directa entre el personal administrativo y las PPL. Este proceso se genera mediante la creación de comisiones carcelarias internas que eliminen la figura del caporal y permita la toma de decisiones conjuntas para el cumplimiento de necesidades conjuntas.

En cuanto a los procesos judiciales es necesario establecer procesos de cumplimiento de la política de indultos y garantías penitenciarias más equitativas en todas las provincias donde existen jueces de garantías penitenciarios. Esto va de la mano con el uso de la tecnología en sentido de la creación de una plataforma que permita establecer procesos más eficientes y transparentes.

La rehabilitación integral de una persona privada de la libertad es un deber del Estado, sin embargo, también puede intervenir la sociedad civil mediante la implementación de proyectos sociolaborales, es entonces que el trabajo conjunto se convierte en una vía de solución para evitar que las personas recaigan.



En el taller se llegaron a las siguientes recomendaciones:

- Es esencial establecer un fortalecimiento de clasificación por perfil criminológico y peligrosidad que tome en cuenta el contexto e historización de cada persona que ingresa al sistema de privación de la libertad.
- Es importante la separación de los líderes de las organizaciones criminales.
- Se recomienda crear un registro administrativo que posibilite la unificación de la data en términos interinstitucionales, que busque un proceso que permita, a nivel de personas privadas de la libertad y de operadores del sistema de privación de la libertad, conocer “quién es quién”.
- Se necesita un apoyo, con base metodológica, para la generación de una política criminal y de seguridad penitenciaria, que tenga su enfoque en la investigación y en la articulación con la academia, con un método de intercambio continuo.
- Crear un sistema de justicia juvenil especializado en atención integral a adolescentes infractores, que permita su separación del sistema penitenciario de adultos.
- Es necesaria la unificación interinstitucional de acciones que tomen en cuenta la pluralidad de actores que intervienen en el proceso del sistema de atención de las personas privadas de la libertad.
- Establecer procesos de confianza entre las instituciones y la ciudadanía hacia las instituciones involucradas en esta temática.
- Fortalecer herramientas de prevención de la corrupción en las instituciones involucradas en el sistema penitenciario.
- Contar con centros de privación de libertad con condiciones adecuadas que permitan recibir a la población penitenciaria.

- Constitución de un cuerpo de vigilancia y seguridad penitenciaria que permita considerar acciones preventivas y reactivas.
- Establecer la creación de protocolo de agentes de servicio penitenciario que permita obtener una guía de actuación ante situaciones de crisis.
- Establecer procesos democráticos y participativos de apropiación del espacio y de comunicación directa entre autoridades administrativas y las personas privadas de la libertad mediante la creación de una comisión carcelaria interna, que permita construir otros tipos de organización interna.
- Es necesario plantear la articulación organizacional, en el marco del COOTAD, para el involucramiento de municipios y Gobiernos autónomos en sus distintos niveles.
- Es preciso establecer procesos de cumplimiento de la política de indultos y garantías penitenciarias más equitativas en todas las provincias donde existen jueces de garantías penitenciarios.
- Reconociendo la relevancia de la tecnología al interior de los Centros de Privación de Libertad, prevenir y sancionar el uso ilícito de la tecnología por parte de los internos, así como abusos por parte de funcionarios en los Centro de Privación de Libertad.
- Es necesario la creación de un plan de carrera, tanto para los servidores penitenciarios como para los cargos directivos.
- Es necesaria la descentralización de la gestión penitenciaria, especialmente de los beneficios.
- Es importante exigir al Estado la implementación de medidas de rehabilitación sociales que garanticen los derechos de todas las personas para prevenir el acceso al sistema como la reincidencia.
- Promover la participación efectiva de la Sociedad Civil para la reinserción de las personas privadas de la libertad en articulación con el SNAI.
- Potenciar e innovar el sistema informático y asegurar la interoperabilidad con los demás sistemas.

Taller N°2

○ Clasificación,
Regímenes
Penitenciarios y
Hacinamiento

○ **Expositores**

Roberto Tartaglia,
Paloma Casado
Torres (EL PAcCTO)

○ **Facilitación**

Christian Nieto

○ **Asunto**

Exposición de
representantes
de EL PAcCTO y
Recomendaciones

○ **Fecha**

5 de mayo de 2022

Taller N°2: Clasificación, Regímenes Penitenciarios y Hacinamiento

La temática del taller fue: Clasificación, regímenes penitenciarios y hacinamiento la cual fue expuesta por Roberto Tartaglia y su enfoque fue principalmente la experiencia y prácticas del modelo italiano. Posteriormente se dio el paso a la intervención de los participantes los cuales expresaron múltiples recomendaciones para el caso ecuatoriano.

Italia tiene 60 millones de habitantes de los cuales 54 mil son internos. Para esta población de internos existen 41 mil personas destinadas a su gestión, de estos, 36 mil corresponden a la policía penitenciaria y los 5 mil restantes son personal administrativo (directores, educadores, mediadores culturales, personal informático, contadores, etc.). Adicionalmente se cuenta con 2 escuelas de formación de personal especializado para el tratamiento de internos.

La pandemia covid 19 fue un momento importante para la implementación de medidas alternativas al encarcelamiento lo que permitió bajar el hacinamiento carcelario. Un elemento central para enfrentar el hacinamiento carcelario, la violencia y el proselitismo dentro de las cárceles, fue la construcción de un sistema informático sólido que permitió consolidar la información de los internos y clasificarlos en función de múltiples características (censo interno). Esto permitió tener juntos a internos con características comunes de peligrosidad para evitar episodios de violencia y también ubicar a internos en fases penitenciarias de formación o de medidas alternativas.

En este marco, el sistema informático permitió que todos los actores involucrados en el proceso penitenciario puedan acceder fácilmente a los datos y perfil del interno en cuestión. Así se hace posible saber en tiempo real la información de cada interno en Italia (tipo de sentencia, duración de sentencia, comportamiento, si está en proceso de capacitación, etc.) e inclusive se interconecta con otros sistemas de fotografías y huellas dactilares.

El sistema se convierte en una importante herramienta para la realización de análisis criminal, para el trabajo en el proceso de adaptación de los reclusos y para recoger datos sobre el hacinamiento.

Adicionalmente, Italia instauró un régimen ordinario y otro especial para los internos. En el régimen especial (denominado 41 bis) hay 750 internos de un universo de 41 mil, es un régimen especial donde se ubica a internos que son, por ejemplo, líderes de la mafia, terroristas, etc. Es decir, es un régimen con una población marginal de internos muy peligrosos a quienes se impone algunos límites a sus derechos. Todos los otros internos conservan todos sus derechos.

El régimen diferenciado busca que los presos más peligrosos no estén juntos con los presos ordinarios con la finalidad de evitar actos violentos, proselitismo y reclutamiento. Las actividades como el monitoreo de este grupo especial de internos está estrictamente regulado por las autoridades penitenciarias para evitar cualquier tipo de violencia o actividad delictiva. Por ejemplo, los internos en este régimen tienen un momento de sociabilidad al día (3 horas), pueden hablar con familiares una vez al mes (la conversación es grabada), hay intervención en su correspondencia de correo, las interacciones con otros reclusos están gestionadas y limitadas, entre otras restricciones más.

Es importante recalcar que estos límites no están pensados para castigar, sino que son límites preventivos para evitar que se sigan cometiendo crímenes comandados desde el interior de la

cárcel. En definitiva, el régimen especial sirve y se justifica desde un punto de vista constitucional solo si es de carácter preventivo.

Existe una rama de la Policía especializada para atender estos casos (Grupo operativo móvil GOM). Cuenta con un conocimiento profundo sobre los internos, sus organizaciones, dialectos, etc., para realizar análisis criminales. Por otro lado, se encuentran los internos en el régimen ordinario que también cuenta con una subclasificación de alta, mediana y baja seguridad; los internos en este régimen no tienen límites a sus derechos y además cuentan con personal especializado y tipos de centros penitenciarios en función de la clasificación anterior.

Otro eje importante son las actividades de rehabilitación/capacitación que los reclusos pueden acceder, por ejemplo hay cursos de pintura, cocina, oficios etc. Esto con la finalidad de cumplir el derecho constitucional de adaptación y reducir las tasas de reincidencia. Para complementar esta práctica, también existe una normativa que otorga un descuento fiscal a los empresarios que acojan a los internos que están dispuestos a trabajar.

En este contexto, uno de los grandes retos del trabajo y reinserción a la comunidad es justamente los prejuicios que tienen los empresarios sobre los internos, este es un tema que se está trabajando a través de diferentes acciones. La primera, antes mencionada, es el descuento fiscal a los empresarios, otra acción tiene que ver con la exteriorización y visibilización del trabajo de los internos en beneficio de la comunidad. Así el trabajo que se inicia desde la cárcel no tiene que ver con la neutralización sino con la readaptación del interno a la sociedad.

En el taller se llegó a las siguientes recomendaciones:

- Es fundamental realizar un censo penitenciario con datos desagregados, características particulares y estudios sobre la composición de las PPL. Esto permitirá arrojar indicadores para realizar un mejor monitoreo y una clasificación más precisa.
- Es importante realizar charlas y capacitaciones a los comunicadores (y medios de comunicación) sobre políticas públicas, con énfasis en la no discriminación y también sobre el tratamiento humano, adecuado y digno a las PPL (detener la cultura mediática de la estigmatización a PPL y a los servidores del sistema penitenciario).
- Establecer nuevos lineamientos de la perfilación criminal con criterios que no solo tomen en cuenta el tipo del delito y la pena, sino tomar criterios de la criminología crítica y contabilizar los esfuerzos de rehabilitación, para agrupar a los internos con características similares (enfocados en la Regla 11 de Mandela, esta nunca debe ser discriminado por raza, género, etnia, religión, cultura, etc.).
- Modificar el marco de régimen jurídico para que permita limitar los derechos en función de la peligrosidad para proteger los derechos humanos fundamentales de las PPL.
- Realizar una reforma penal en la cual se elimine las infracciones o delitos de menor gravedad y que se complemente con buscar métodos alternativos a la privación de la libertad.
- Incrementar la transparencia del sistema penitenciario de cara a evitar corrupción.
- Realizar auditorías de la infraestructura física e institucional, recursos, alimentación, del sistema de rehabilitación social. Debe existir una evaluación de la infraestructura de los centros penitenciarios por parte de las instituciones competentes e intervenir de acuerdo a los resultados de la evaluación.
- Cambio y mejoramiento del sistema informático con automatización de procesos y cruce de información clave. Generar los expedientes electrónicos de las personas privadas de la libertad con conexión a los juzgados y a las instituciones competentes para mejorar la agilidad y funcionalidad del sistema penitenciario (conexión entre el sistema de justicia y el sistema de rehabilitación social).
- Participación activa de las universidades y trabajo activo permanente hasta que se cumpla la certificación que se pueda dar a las PPL y de todos los ministerios responsables del organismo técnico. A estos se les deberá hacer un seguimiento de cumplimiento de sus programas para la rehabilitación.
- Participación de la academia para cubrir ciertos aspectos que el Estado no puede abarcar: investigación y análisis psicológico de las PPL.
- Incentivos tributarios a empresas, negocios e instituciones para la inclusión de personas privadas de la libertad en el ámbito laboral. Certificaciones de honorabilidad de instituciones también pueden ayudar a la inclusión laboral.

- La inclusión de capellanías: es importante tener en cuenta el elemento religioso/espiritual de las personas privadas de la libertad como un componente que ayudaría a la recuperación y rehabilitación.
- Incentivos a las personas privadas de la libertad (reducción de penas, oportunidades de inserción laboral, certificados etc.) para tener una mejor reinserción a la comunidad.
- Educación a la sociedad civil en derecho. Es importante acercar a la sociedad civil estos conceptos académicos y técnicos para que también puedan comprender de mejor forma el sistema penitenciario para una mayor sensibilización.
- Medidas alternativas a las penas de privación de libertad para reducir considerablemente el hacinamiento carcelario.
- Construir mallas curriculares y programas de grado y postgrado para abordar el estudio del sistema penitenciario en sus diferentes niveles y dimensiones, para todos los actores sociales involucrados en el sistema.
- Proyectos de salud mental con criminología clínica dentro de los CPL.
- Son necesarios recursos para administrar los centros de rehabilitación y función judicial desde los jueces de garantías penitenciarias.
- Voluntariado registrado y autorizado previamente, lo mismo con los capellanes e iglesias reconocidas.
- Creación de un observatorio ciudadano en el cual se pueda evidenciar con transparencia los avances y procesos del sistema penitenciario.

Taller N°3

- Recursos y control de las cárceles: nuevo rol de los guías penitenciarios

Expositores

Paulo Manuel Sales Moimenta de Carvalho,
Victor Manuel Peña Ferreira
(EL PAcCTO)

Facilitación

Elecktra Enríquez

Asunto

Exposición de representantes de EL PAcCTO y Recomendaciones

Fecha

5 de mayo de 2022

Taller N°3:

Recursos y control de las cárceles: nuevo rol de los guías penitenciarios

La temática del taller fue: Recursos y control de las cárceles: nuevo rol de los guías penitenciarios. Participaron Paulo Manuel Sales Moimenta de Carvalho y Víctor Manuel Peña Ferreira de Portugal, ambos ponentes expresaron en pocos minutos su experiencia internacional y trazaron líneas de discusión fundamentales para el desarrollo de los consensos. La facilitación estuvo a cargo de Elecktra Enríquez que, con fines metodológicos, dividió la sala en dos mesas de trabajo: Sociedad civil y academia e Instituciones del Estado.

Paulo Manuel Sales Moimenta de Carvalho inició su ponencia aclarando cuál es el papel de ser representante de un país como Portugal. El relato de una experiencia europea puede ser de leve interés, por lo distante que es el contexto y el proceso que se ha vivido en ese país. De Carvalho destacó que el papel que tiene el cómo vocero es de apoyar el proceso y proyecto de reforma y capacitación a los guías penitenciarios.

La necesidad de un sistema penitenciario seguro y ordenado es fundamental dentro de las aspiraciones que se tienen de mejora. Se destacan 3 puntos fundamentales:

1. *Control, seguridad y justicia*: Estas tres palabras son fundamentales porque muestran la necesidad de ver el contexto y entender los problemas clave que deben atenderse de manera equilibrada.
2. Se recomienda a la SNAI *mantener y fortalecer su gestión bajo unos estándares internacionales*, que permitan que la gestión de las prisiones cumplan con los conceptos de control, seguridad y justicia.
3. Se necesita entender a *la prisión como un garante del Estado de derecho* donde es necesario e imperativo que, a la luz de esa garantía, la gente que ingresa en el sistema penitenciario pueda rehabilitarse y salir en libertad.

A la luz de estos puntos, Paulo de Carvhalo destacó la necesidad de un nuevo paradigma del derecho penitenciario que implique que los funcionarios y las personas privadas de libertad no tengan preocupaciones respecto de su seguridad dentro de los centros penitenciarios. El asegurar

las condiciones de paz y de vida dentro de cada centro es una de las prioridades en consonancia a los conceptos de control, seguridad y justicia. Se expuso la necesidad de capacitar a los servidores penitenciarios bajo una idea de servicio, entendido este servicio público desde la ética. En este sentido, todos aquellos funcionarios y guías penitenciarios deben tener claro el concepto de dignidad como base para poder trabajar con las PPL.

La necesidad de una formación y capacitación para el personal penitenciario va de la mano de un proceso de profesionalización y dignificación del trabajo que se realiza. El tener un trabajo como guía penitenciario debe ser reconocido socialmente como una labor necesaria e importante a nivel de la sociedad donde, además, deben ser seguras las condiciones en las que estas personas puedan trabajar. En conclusión, se propone un nuevo paradigma, donde tanto social como institucionalmente se entienda a un guía penitenciario como un agente de cambio, que pase de la fuerza y se centre en la formación de la persona.

En la ponencia de Victor Manuel Peña Ferreira se destacó la importancia de la capacitación del personal penitenciario, bajo esta temática se propusieron cuatro puntos relevantes para la realidad ecuatoriana:

1. Necesidad de un nuevo rol de los guías penitenciarios

Es necesario tener en cuenta los convenios internacionales relacionados con el respeto y cumplimiento de los DDHH en toda la formación y ejercicio de los guías penitenciarios. Así mismo, este nuevo rol de los guías penitenciarios pasa por ser ejemplo de funcionarios que tengan la capacidad de ser proveedores de servicios humanos involucrados en la rehabilitación y actividades cotidianas de las PPL. En este sentido, los guías penitenciarios deben tener un enfoque socioeducativo que, además, se conjugue con el trabajo complementario de los demás servidores públicos dentro de los centros carcelarios.

2. Dignificación profesional

Si no existen condiciones dignas para las PPL, tampoco para los profesionales que trabajan en los centros penitenciarios. Desde esta perspectiva, se vuelve necesario que exista seguridad a la interna de los centros, a la par que, a nivel externo, se tenga un reconocimiento público desde la institucionalidad y la sociedad hacia los profesionales que laboran en los centros penitenciarios. El reconocimiento social depende de la presencia de profesionales formados de manera continua y que tengan una perspectiva de carrera. Los guías penitenciarios pueden construir un sentido de cuerpo que permita una cohesión y que haga que estos profesionales tengan menos riesgo de ser presa de la corrupción o chantaje.

3. Necesidad de aprovechar recursos existentes en el país

Es necesario que exista un cuerpo propio de formadores para los guías penitenciarios, la SNAI debe aprovechar las experiencias que se tienen a nivel institucional en Ecuador. La Policía Nacional, los institutos públicos acreditados y la academia son aliados fundamentales. De igual forma, la cooperación internacional se muestra necesaria por las múltiples experiencias que pueden fortalecer el proceso ecuatoriano.

4. ¿Por qué una escuela para guías penitenciarios?

Para Peña Ferreira es necesaria una escuela penitenciaria que incluya una formación continua de todo el personal penitenciario nuevo y actual. El Ecuador necesita profesionalizar a su personal penitenciario con opciones como la doble certificación académica, incluyendo un tipo de cursado que tenga nivel universitario. En esta formación es fundamental también fortalecer el desarrollo académico de investigación y competencias para el sector penitenciario, donde es necesario incluir a gente del sector de salud, iglesia y sociedad civil en general.

En dos grupos separados se llegaron a las siguientes conclusiones:



Recomendaciones de la Sociedad Civil y Academia:

- En la propuesta de crear una escuela de guías penitenciarios, se recomienda una responsable *selección de los mismos*.
- Se solicita un filtro en la selección de aspirantes a guías penitenciarios. Es necesario integrar exigencias que permitan generar un rol de “agentes de cambio”, con criterios y valores que tengan un enfoque en el respeto a los derechos humanos.
- Se recomienda una asignación de recursos mayor para la selección de los guías penitenciarios actuales y futuros en términos de calidad y cantidad.
- Se recomienda una permanente **capacitación y formación** a los guías penitenciarios.
- Es fundamental la creación de una escuela pública de guías penitenciarios, acorde con una doctrina y política de largo plazo, que priorice una cultura educacional (profesionalización) y acoja a distintos formadores para un conocimiento integral del entorno penitenciario.
- Se recomienda no sacrificar la formación integral ante la emergencia, centrándose en enfoques que priorizan la seguridad antes que el cuidado, servicio y defensa de los derechos humanos. Es importante que la capacitación esté orientada a los derechos humanos, a la defensa de la dignidad humana, con un componente fuerte de ética profesional y responsabilidad en su rol como autoridad que detenta poder. Abordando procesos técnicos dignos, uniformes que no den lugar a vejaciones y arbitrariedad.
- Banco de formadores entre los participantes de la Conferencia de Consenso junto con cooperación con la academia.

- Se recomienda reconstruir el imaginario social sobre los establecimientos penitenciarios y sus servidores. Es necesario que se constituyan como un cuerpo que se sienta reconocido por el trabajo que realizan y la importancia que significa para el país.
- Se recomienda llevar un *proceso de seguimiento y cuidado* permanente a los guías penitenciarios, por la relevancia de su labor en el control de las prisiones.
- Se recomienda tener en cuenta la necesidad de un programa de “Cuidado al cuidador”. Los guías penitenciarios, como funcionarios intervinientes, deben ser acompañados y evaluados frente a los riesgos psicosociales a los que pueden estar expuestos.
- Se recomienda mejorar los lugares donde habitan los agentes, estos lugares son tan deplorables como los lugares donde habitan las PPL.
- Se necesita un proceso de planificación y seguimiento a largo plazo frente a los recursos (humanos, materiales) que aseguren el adecuado cumplimiento del deber de los guías penitenciarios.
- La Escuela de formación de guías penitenciarios y el SNAI deben trabajar en la conformidad de los procesos reales, con los procesos previstos con la doctrina y organizar control. Los controles también deben ser realizados por las instituciones externas o generadas después de alertas de la sociedad civil.
- Se recomienda examinar y cumplir la rotación de los guías penitenciarios, especialmente en los lugares donde estén expuestos a amenazas o chantajes.
- Se recomienda una permanente funcionarización y capacitación de los administradores del sistema penitenciario, a los cargos directivos, administrativos y técnicos. Se pide estabilidad y continuidad en los directivos locales y nacionales.
- Carrera con desarrollo personal, escalafón en el cuerpo, pasaje hasta otros cuerpos con remuneraciones adecuadas y posibilidades de especialización.
- Formación especializada de guías penitenciarios que se encuentren en servicio dentro de los Centros de Adolescentes Infractores, para que profesionalmente cumplan con los tratados y convenios internacionales en derechos de NNA, asegurando no ser símbolos de intimidación y coerción.



Recomendaciones de las instituciones del Estado ecuatoriano:

- Generar una estructura orgánica con base doctrinaria que genere pautas para la formación y capacitación permanente de los guías penitenciarios. Esta estructura debe ser organizada y jerárquica y contar con competencias y obligaciones.
- Recomendar que el agente penitenciario conozca del proceso de rehabilitación del privado de libertad. La formación debe ser con técnica y socioeducativa.
- Recomendar la formación del agente disciplinario, con atención a los derechos humanos, disciplina, seguridad y especialidad del agente penitenciario como por ejemplo en adolescentes infractores, y grupos vulnerables. Fomentar la pertenencia del agente disciplinario en la Institución y fortalecer la estructura del SNAI.
- Recomendar el uso de las tecnologías (expedientes electrónicos).
- Organización de los centros penitenciarios para el control de las personas privadas de libertad.
- Clasificar los centros penitenciarios (responsabilidad compartida y reglamentada).
- Profundizar en los análisis de la población carcelaria entre el Consejo de la Judicatura y el SNAI., con la finalidad de generar un diagnóstico concreto.
- Recomendar el uso de protocolos de actuación de los guías penitenciarios.
- Recomendar la especificidad del agente penitenciario y clasificar en grupos dependiendo de las necesidades.
- Recomendar mediante el análisis comparado, cómo es el rol de los agentes penitenciarios en otras jurisdicciones.
- Que el agente penitenciario pueda colaborar con las demás instituciones o profesionales del Estado ecuatoriano.

DÍA 3:
6 DE MAYO DE 2022





Clausura del Evento

Desde Fundación Esquel se dio la bienvenida a todos los participantes del evento de clausura. Este espacio fue destinado a leer las recomendaciones alcanzadas a raíz de los tres talleres desarrollados el día jueves 5 de mayo de 2022.

Alfredo Narváez, como vocero del Comité Cívico, explicó la metodología y la forma en la que fueron llevados los talleres, así como los objetivos y resultados que se plantearon al iniciar la Conferencia de Consensos.

Los integrantes del Comité presentaron los acuerdos alcanzados de manera textual:

- **Christian Nieto mencionó los consensos alcanzados en el Taller 1:** Herramientas penales de la lucha contra el crimen organizado y la necesidad de articulación interinstitucional.
- **Daniel Pontón mencionó los consensos alcanzados en el Taller 2:** Clasificación, Regímenes Penitenciarios y Hacinamiento.
- **Emilio Salao mencionó los consensos alcanzados en el Taller 3:** Recursos y control de las cárceles - Nuevo rol de los guías penitenciarios.

Alfredo Narváez mencionó que muchas de las sugerencias que se dieron dentro de los talleres realizados ya se encuentran en el Plan de Régimen Penitenciario de la SNAI, lo que refuerza la vocación que se debe tener para abordar el tema de los centros penitenciarios. Este tema interpela a toda la sociedad ecuatoriana y por eso se comprometen todos los esfuerzos para buscar una solución lo más pronto posible.



Compromisos y próximos pasos

**Paloma Casado Torres,
EL PAcCTO**

Uno de los compromisos es el apoyo constante de los 27 estados miembro de la UE a los siguientes pasos que tomará el Estado ecuatoriano. El encuentro de los actores alrededor de la crisis penitenciaria muestra el interés y compromete el apoyo para poder superarla.

Es una prioridad luchar por un sistema penitenciario seguro que tenga como referente los DDHH. De igual forma se tiene presente la complejidad del asunto, por lo que se necesita movilizar la inteligencia colectiva y la riqueza de las experiencias en los trabajos que se realicen alrededor del sistema penitenciario y que se ven reflejadas en las recomendaciones presentadas. Así mismo es importante la necesidad de dignificación de las PPL, de las condiciones que se tienen dentro de los centros y también de los funcionarios que trabajan en todo el sistema penitenciario.



Palabras de clausura

**Gral. Pablo Ramirez,
Director General de SNAI**

Se destacó la complejidad que se tiene al trabajar en la SNAI, pero también se recalcó que, de manera satisfactoria, gran parte de las recomendaciones que surgieron de la Conferencia de Consensos ya se las tiene en cuenta en esta nueva administración.

La SNAI desea humanizar, dignificar y transformar el sistema penitenciario a partir de la eficacia, donde se pretende potenciar la corresponsabilidad institucional y eficiencia transversal. Esto incluye suma de voluntades y esfuerzos a nivel de actores e instituciones; así mismo, la SNAI tiene claro el rol de anticipar y prevenir fenómenos sobre la seguridad penitenciaria.

En esta misma línea, la SNAI propone seguir avanzando y trabajando en una seguridad institucional que fortalezca los convenios y relaciones con instituciones y academia. En este punto se mencionó que la escuela penitenciaria tiene también como objetivo no solo formar guías penitenciarios sino también directores. La SNAI está trabajando en una mejora en los sistemas informáticos para poder anclar a instituciones pertinentes de manera unificada.

Jhon Game Villacis, **Subsecretario de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior**

Se enfatizó la importancia de la seguridad pública que necesita contraponerse a fenómenos que pueden desbordar la capacidad de una institución y generar problemas a nivel social. La crisis penitenciaria debe ser entendida desde los problemas históricos del Estado ecuatoriano. En este sentido, es fundamental contener, prevenir, anticipar y responder frente a

estos fenómenos desde las capacidades institucionales que se poseen. Es pertinente agradecer el apoyo de EL PAcCTO y la labor de la Unión Europea, por traer buenas prácticas y conocer de primera mano lo que se vive en Ecuador. Espacios como la Conferencia de Consensos muestran la necesidad de una fuerte coordinación entre las instituciones competentes y la cooperación.

Giovanni Tartaglia Polcini, **EL PAcCTO**

La Conferencia de Consenso no es simplemente un pasaje técnico, es un momento que escribe una página de la historia frente a una crisis. Estos momentos adversos han permitido sentar en una mesa a distintos actores para poder discutir, superar divisiones y acercar posiciones bajo un solo interés comunitario: solucionar una crisis.

Se involucraron, de manera efectiva, actores no institucionales y estatales. Para Tartaglia así se realiza la democracia: a partir de una renovación que surge a raíz de una crisis fuerte. La frase “La vida es el arte

del encuentro” describe lo que EL PAcCTO tiene como objetivo, ya que no han venido a enseñar cómo afrontar una crisis, sino a apoyar compartiendo experiencias que pueden ser valiosas.

En esta Conferencia de Consenso se han conseguido resultados fuertes que exigen que se vaya más allá de la liturgia. Se ha expuesto de manera colectiva que es un derecho fundamental tener un sistema penitenciario seguro y digno, no pueden estar separadas estas palabras en cualquier plan o acción.

Charles-Michel Geurts, **Embajador de la Unión Europea**

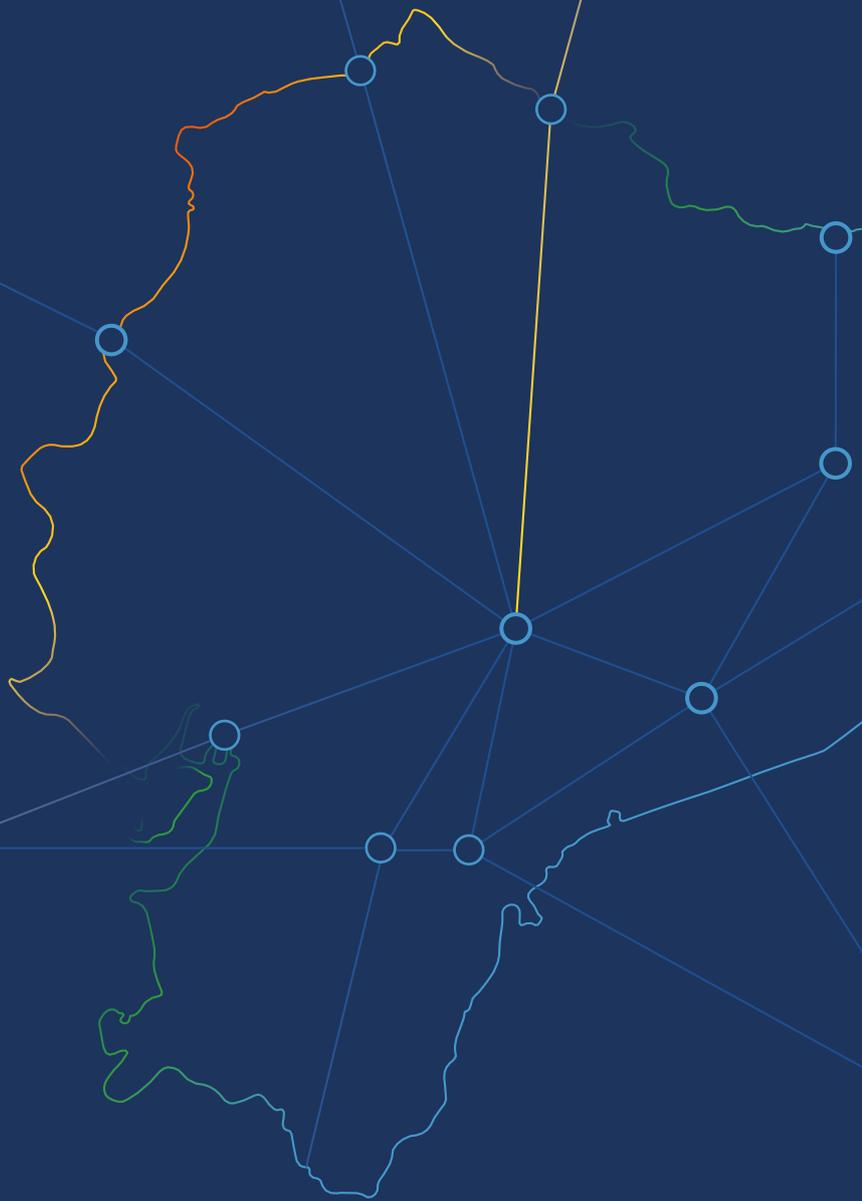
La Conferencia de Consenso se ha transformado a una “Conferencia de Impulsos” que se ha propuesto generar cambios estatales que aborden a los poderes del estado e incluyan a la sociedad civil. Se ha

destacado la importancia de la transparencia de las acciones. La Unión Europea felicita por esta Conferencia de Consensos y asegura que Ecuador puede contar con su apoyo.

Para observar fotografías y presentaciones,
ver anexos en este link: <https://bit.ly/3y0Pj7P>







EL PAcCT



EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA

PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

