



# Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNRS)

## 1. Introducción

Ecuador atraviesa una ola de inseguridad y violencia sin precedentes, pues los altos niveles de incidencia de criminalidad vulneran los derechos humanos de los ecuatorianos. Además de las afectaciones personales, la violencia impacta sobre el gasto público, porque atenderla representa una sobrecarga al trabajo para las fuerzas de seguridad (Policía Nacional y Fuerzas Armadas).

Desde 2018, el país ha dejado de ser considerado uno de los más seguros de la región para alcanzar el año más violento de su historia en 2022. Dada la crisis actual de seguridad, el próximo gobierno tendrá la responsabilidad de formular una estrategia para contener el creciente poder del crimen organizado transnacional, y fortalecer las capacidades técnicas, de inteligencia, de seguridad y de administración de justicia en el país. En este contexto, es importante capacitar y fortalecer a los miembros policiales, militares, fiscales y jueces, y dotar de recursos

suficientes a las instituciones que previenen el lavado de activos y otros delitos contra la administración pública, para crear condiciones de cohesión social y erradicar la violencia.

Entre 2019 y 2023, el Poder Ejecutivo ha emitido siete decretos de estado de excepción en todo el SNRS, en los que reconoce los siguientes problemas en los centros penitenciarios:

-  Ausencia de agua potable
-  Insalubridad alimenticia
-  Déficit de custodios (+2500)
-  Incumplimiento del plan de vida de personas privadas de libertad (PPL)
-  Corrupción exterior y en puntos de control
-  Insuficiencia de recursos para restablecimiento de seguridad
-  Insatisfacción de necesidades educativas, laborales, productivas, culturales y recreativas
-  Presencia de organizaciones criminales que operan al interior con armamento sofisticado
-  Violencia interna
-  Amotinamientos

A la par, ha reconocido que es política, operativa y presupuestariamente imposible implementar soluciones estructurales en el corto plazo.<sup>1</sup> De su parte, el Organismo Técnico de Rehabilitación Social, que integra a los entes rectores de la política pública del ramo, ha sido incapaz de articular su accionar con enfoque integral, interseccional y de derechos, y se ha convertido en una instancia técnica fallida.<sup>2</sup>










En este marco, el Gobierno y los medios de comunicación han relacionado el aumento de la tasa de asesinatos con acciones de control intracarcelario,<sup>3</sup> lo que acrecienta percepciones estigmatizantes respecto de las PPL en el imaginario social, y el riesgo de que se las excluya.<sup>4</sup>

A su vez, la ciudadanía exige respuestas punitivas, con un falso enfoque de seguridad, según el cual a mayor número de presos correspondería un menor índice de violencia extramural.<sup>5</sup>

Por su parte, los órganos de los sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos (DD. HH.) y entidades de las funciones Judicial y Legislativa nacionales caracterizan las cárceles como territorios permeados por la corrupción y violencia, con infraestructura deficiente, sobrepoblados, insalubres, y sin personal técnico, médico ni psicológico suficiente, y responsabilizan al Ejecutivo por las masacres y la violencia intracarcelaria.

### Caracterización de la población carcelaria

Del diagnóstico de la política pública de rehabilitación social 2022-2025 se obtienen los siguientes datos poblacionales:<sup>6</sup>

 Hay un total de <b>40 108 PPL</b>	 <b>193</b> personas pertenecen al colectivo <b>LGBTIQ+</b>	<b>ANTES DE INGRESAR A PRISIÓN</b>
 <b>93,9 %</b> son hombres ( <b>37 667</b> )  <b>6,1 %</b> son mujeres ( <b>2 441</b> )	<b>8,8 %</b> de la población es extranjera ( <b>3 549</b> ):	<b>21,8 %</b> de la población masculina se desempeñaba como comerciante <b>11,3 %</b> como albañil
<b>74,3 %</b> de la población tiene entre <b>18 Y 40 AÑOS (29 832)</b> :	 <b>49,2 % (1 747)</b> es de nacionalidad <b>COLOMBIANA</b>	<b>10,3 %</b> como jornalero <b>8,4 %</b> como agricultor, entre otros.
 <b>43,8 %</b> tiene entre <b>18 Y 30 AÑOS (17 592)</b>	 <b>39 % (1 391)</b> de nacionalidad <b>VENEZOLANA</b>	<b>35,4%</b> de la población femenina se desempeñaba como comerciante <b>17,5 %</b> como ama de casa <b>13,1 %</b> como trabajadora doméstica
 <b>30,5 %</b> entre <b>31 Y 40 AÑOS (12 240)</b>	 El valor restante corresponde a <b>OTRAS NACIONALIDADES</b>	<b>4,2 %</b> como empleada (privada o particular), entre otros.

<sup>1</sup> Presidencia de la República del Ecuador. (2019). Decretos Ejecutivos N° 741 y N° 823; Presidencia de la República del Ecuador. (2020). Decretos Ejecutivos N° 1125 y N° 1169; Presidencia de la República del Ecuador. (2021). Decretos Ejecutivos N° 210 y N° 276; Presidencia de la República del Ecuador. (2023). Decreto Ejecutivo N° 823.

<sup>2</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2022). Ecuador: Organismo de prevención de la tortura de la ONU sigue muy preocupado por la crisis penitenciaria tras su segunda visita. [OACNUDH - SPT - Nota de Prensa](#); Inter-American Commission on Human Rights. (2022). *Personas privadas de libertad en Ecuador*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 21 de febrero de 2022. [CIDH - Informe Personas Privadas de Libertad en Ecuador](#); Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia N° 365-18-JH/21 y acumulados (*Integridad personal de personas privadas de libertad*). Quito. [CCE - Sentencia 365-18-JH/21 y otros](#); Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Auto de verificación de cumplimiento N° 14-12-AN/21 y otros (*Medidas Estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social*). Quito. [CCE - Auto 14-12-AN/21 y otros](#); Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Auto de verificación de cumplimiento N° 14-12-AN-II/21. Quito. [CCE - Auto 14-12-AN-II/21](#); Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). *Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público*. [Asamblea Nacional del Ecuador - Informe Investigación Crisis Carcelaria](#); Comisión de Diálogo Penitenciario y Pacificación. (2022). *Primer Trimestre de Gestión 16 de diciembre de 2021 - 16 de marzo de 2022 Análisis y Propuestas de la Comisión para el Diálogo Penitenciario y Pacificación*. [Comisión para el Diálogo Penitenciario y Pacificación - Informe](#).

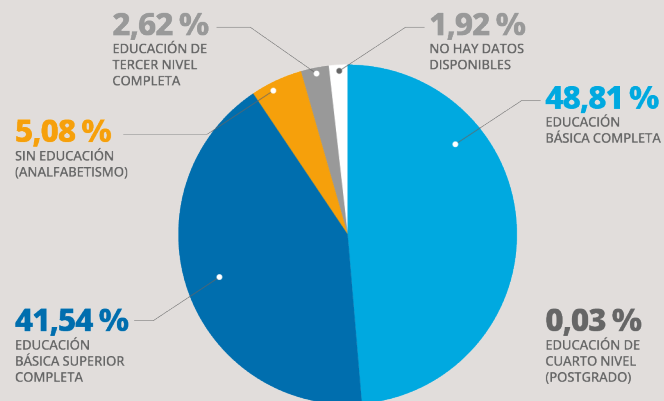
<sup>3</sup> “[...] en las últimas semanas se han registrado aumentos en actividad delictiva que afectan a la seguridad ciudadana [...] produciendo un incremento en la tasa de homicidios intencionales de 10,62 por cada 100.000 habitantes [...] el referido aumento de actividad delictiva y de la intensidad de dichos hechos se suscita como retaliación hacia las acciones que ha emprendido el Estado para restablecer el orden público en [...] el interior de los centros de privación de libertad, al punto que se evidencia una correlación entre la cantidad de droga decomisada y el aumento en la tasa de homicidios” [Énfasis agregado], Presidencia de la República del Ecuador. (2021). Decreto Ejecutivo N° 224.

<sup>4</sup> Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. (2022). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Ecuador*. Ginebra. [Consejo de Derechos Humanos - EPU - Página Institucional](#) [Enlace a informe no disponible].

<sup>5</sup> Espinosa Cordero, María Amelia. (2021). La violencia de nuestras prisiones es fruto del abandono y del odio. *Plan V*. Quito. [PLAN V - Entrevista](#); Coalición de Organizaciones por los Derechos Humanos. (2022). *Informe de derechos humanos Examen Periódico Universal EPU - Ecuador*. Quito. [CODHU - EPU ECUADOR](#).

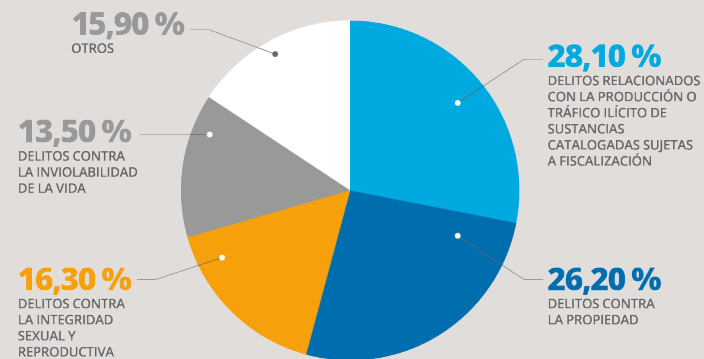
<sup>6</sup> Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social. (2022). *Política Pública de Rehabilitación Social 2022-2025*. [DOTRS - Política Pública SNRS 2022-2025](#). La política se realizó con base en datos provistos por el SNAI; no obstante, utilizó criterios propios de selección para determinar el número total de PPL. El dato corresponde a la fecha de corte de noviembre de 2021, por lo que varía con otros datos considerados en este estudio.

**Gráfico 1**  
Nivel educativo de la población carcelaria



Fuente: Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, 2022.

**Gráfico 2**  
Población carcelaria según tipos de delito



Fuente: Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, 2022.

### Enfoque en desigualdades

Según los datos de población privada de libertad, hay una relación evidente entre una población de estrato económico bajo, sin educación secundaria ni acceso al mercado de trabajo, y el cometimiento de delitos e ingreso en prisión.



La prevalencia en la población masculina y femenina de delitos relacionados con el narcotráfico denota cómo el crimen organizado transnacional se inserta y reproduce en las periferias, y se constituye en una opción válida de inserción sociolaboral, y, al interior de los centros, en un mecanismo de protección y seguridad.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> "En efecto, es indispensable que las personas privadas de libertad tengan una oportunidad real para su inclusión y reinserción social, y, una alternativa efectiva y legítima que haga frente a las ofertas económico-sociales y las 'garantías de seguridad' que el crimen organizado les ofrece.", Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Dictamen N° 8-21-EE/21. Quito. [CCE - Dictamen 8-21-EE/21](#).

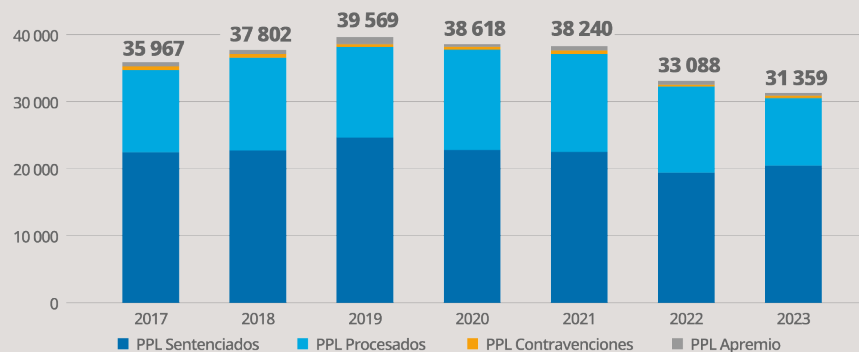
## Ejecución de penas sin enfoque de reinserción social

El análisis llevado adelante por la Corte Constitucional del Ecuador ha puesto sobre la mesa que el sistema carcelario atraviesa una crisis estructural. Esta se refleja en la falta de control de los centros penitenciarios, inseguridad interna, aparataje tecnológico obsoleto y ejecución de penas deficiente, profundizadas por el **uso excesivo de la prisión preventiva y penas privativas de libertad frente a medidas alternativas.**<sup>8</sup>

## Ausencia de carrera penitenciaria y control carcelario

Existe preocupación por la insuficiencia de agentes de control penitenciario frente a la cantidad de PPL. Se calcula que para 2021 existía un agente por cada 24 PPL (61 % de déficit), cuando el ideal sugerido por la Organización de Estados Americanos y la Comisión Interamericana de DD. HH. es de 1 por cada 10.<sup>10</sup>

**Gráfico 3**  
Evolución de la población carcelaria por tipo de privación de libertad

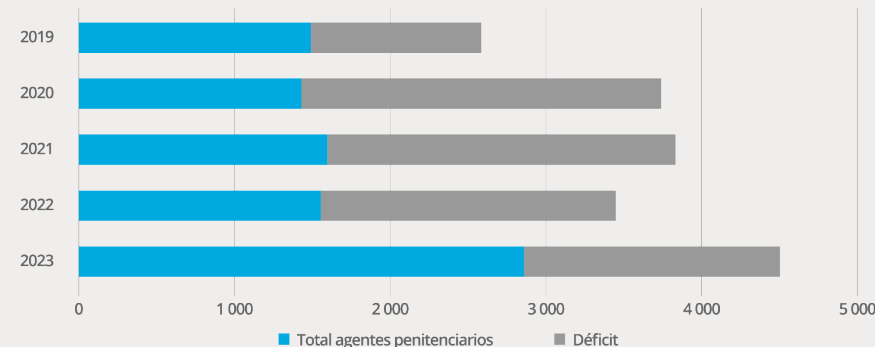


Fuente: SNAI, 2023.

De acuerdo con datos del SNAI, se estima que, en promedio, 4 de cada 10 PPL se encuentran en un centro penitenciario sin una sentencia ejecutoriada.

No obstante, la prisión preventiva tiene un carácter de excepcionalidad, reconocido en la Constitución y el Código Orgánico Integral Penal.<sup>9</sup>

**Gráfico 4**  
Total de agentes penitenciarios, déficit por total ideal (1:10)



Fuente: SNAI, 2023.

A pesar de las múltiples masacres carcelarias, no fue hasta 2022 que se aumentó el número de agentes. Se sumaron 1.360 y se redujo el ratio a 1 por cada 11 PPL. No obstante, estos no se distribuyen equitativamente entre los 36 centros de privación de libertad, especialmente en las megacárceles (centros regionales).

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Dictamen N° 4-20-EE/20. Quito. [CCE - Dictamen 4-20-EE/20](#); Dictamen N° 6-20-EE/20. Quito. [CCE - Dictamen 6-20-EE/20](#); (2021). Dictamen N° 5-21-EE/21. Quito. [CCE - Dictamen 5-21-EE/21](#); Dictamen N° 8-21-EE/21. Quito. [CCE - Dictamen 8-21-EE/21](#).

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2022). *Informe sobre las Personas Privadas de Libertad en Ecuador*.

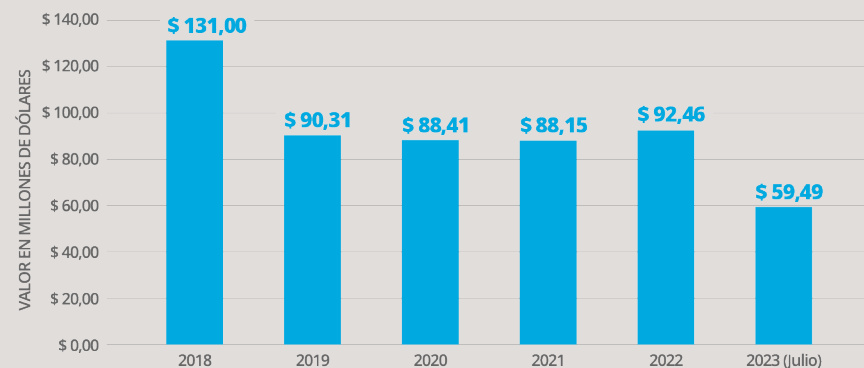
<sup>10</sup> De acuerdo con el informe del Sistema Penitenciario de la CIDH, se debe considerar que el ratio de agentes penitenciarios por número de PPL debe calcularse en función del número de turnos que toman dichos agentes. Es decir, todo el tiempo debe mantenerse el ratio 1 a 10, por lo que el déficit es aún mayor.

### Priorización estatal por ejecución presupuestaria SNAI

El SNRS se encuentra en una situación de violencia crítica, sin embargo, el SNAI no ha brindado respuestas ni acciones efectivas de política pública para contrarrestarla.

De acuerdo con el Ministerio de Finanzas, entre 2018 y 2019 el presupuesto devengado se redujo aproximadamente en USD 41 millones, y osciló entre los USD 90 millones y USD 92 millones desde 2019 a 2022. A pesar de los aumentos sostenidos en la violencia intracarcelaria desde 2019, el presupuesto no ha variado significativamente, lo que da cuenta de la falta de acción y priorización de esta problemática por parte de los gobiernos.

**Gráfico 5**  
Ejecución presupuestaria SNAI, valores devengados (diciembre)



Fuente: Ministerio de Finanzas, 2023.

En 2022 (cuando hubo mayor ocurrencia de eventos violentos en los centros penitenciarios), el presupuesto asignado para la gestión del SNAI fue de USD 124.428.066 millones (enero), y el presupuesto efectivamente ejecutado y devengado fue de \$92.464.350 millones de USD (diciembre). Más del 40 % del presupuesto (USD 37.624.154,64) fue destinado a pagos de rubros de servicios públicos, viáticos, combustible y alimentación.<sup>11</sup> Esto no está directamente relacionado con la implementación de medidas de seguridad penitenciaria, ordenadas por la propia Corte Constitucional en sus decisiones.

### Violencia intracarcelaria y muertes bajo custodia

La deficiencia de la seguridad y control estatal se evidencia en el incremento de violencia intracarcelaria. Desde 2021, se registran motines a nivel nacional que han resultado en la muerte bajo custodia estatal de más 466 personas privadas de libertad.

**Tabla 1**  
Línea de tiempo de muertes violentas en centros penitenciarios<sup>12</sup>

FECHA Y CIUDAD	CENTROS PENITENCIARIOS	PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD MUERTAS
23 de febrero de 2021 Guayaquil Cuenca Latacunga	1. Penitenciaría del Litoral 2. Centro de Privación de Libertad Regional Guayas N° 4 3. Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Sur 4. Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte	Setenta y nueve (79) personas
14 de mayo de 2021 Guayaquil	1. Centro de Privación de Libertad Guayas N° 1	Cinco (5) personas
21 y 22 de julio de 2021 Guayaquil Latacunga	1. Centro de Privación de Libertad Guayas N° 1 2. Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte	Veintiséis (26) personas

<sup>11</sup> Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores. (2022). *Rendición de cuentas correspondiente al periodo 2022*. Quito. [SNAI - Informe rendición de cuentas](#).

<sup>12</sup> Ecuavisa. 16 de junio de 2022. Comisión de Pacificación termina con tensiones a la interna. [Ecuavisa - Masacres Carcelarias en Ecuador](#); GK. 18 de julio de 2022 (actualizado a 17 de octubre de 2022). Estas son las masacres carcelarias documentadas en Ecuador entre 2021 y 2021. [GK - Masacres Carcelarias en Ecuador](#); Ecuavisa. 07 de noviembre de 2022. Al menos cinco muertos tras incidentes en la cárcel de El Inca, en Quito. [Ecuavisa - Nueva masacre carcelaria](#); y Primicias. 18 de noviembre de 2022. Once masacres carcelarias y 413 presos asesinados en 21 meses. [Primicias - Masacres carcelarias](#); Karol Noroña, periodista del medio digital GK y reportera oficial de temas relacionados con la crisis carcelaria y el COT, tuvo que salir del país en abril de 2023, por amenazas centradas en la información que recababa y proveía en sus investigaciones. A partir de allí, la información sobre muertes en custodia es dispersa, no está sistematizada y no puede contrastarse con la escasa información provista de forma oficial, [GK -](#)

### Sobre la autora

**María Amelia Espinosa Cordero** es Máster en políticas públicas y en criminología, por la UPF. Directora de la Fundación Iniciativas para la Reinserción (IR). Ha sido asesora en la Corte Constitucional, directora de derechos humanos en el Ministerio de Justicia. Preside el Observatorio de Seguimiento al Cumplimiento de Obligaciones de DDHH y coordina el área de Protección para Periodistas de Fundamedios.

FECHA Y CIUDAD	CENTROS PENITENCIARIOS	PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD MUERTAS
28 de septiembre de 2021 Guayaquil	1. Centro de Privación de Libertad Guayas N° 1	Ciento veinticinco <b>(125)</b> personas
12 y 13 de noviembre de 2021 Guayaquil	1. Centro de Privación de Libertad Guayas N° 1 2. Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte	Sesenta y cinco <b>(65)</b> personas
03 de abril de 2022 Cuenca	1. Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Sur	Veinte <b>(20)</b> personas
09 de mayo de 2022 Santo Domingo	1. Centro de Rehabilitación Social de Santo Domingo de los Tsáchilas	Cuarenta y cuatro <b>(44)</b> personas
01 de junio de 2022 Loja	1. Centro de Rehabilitación Social de Loja	Una <b>(1)</b> persona
18 de julio de 2022 Santo Domingo	1. Centro de Rehabilitación Social de Santo Domingo de los Tsáchilas	Doce <b>(12)</b> personas
03 de octubre de 2022 Latacunga	1. Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte	Quince <b>(15)</b> personas
05 y 06 de octubre de 2022 Guayaquil	1. Penitenciaría del Litoral	Trece <b>(13)</b> personas
07 de noviembre de 2022 Quito	1. Centro de Privación de Libertad Pichincha N° 1	Cinco <b>(5)</b> personas
18 de noviembre de 2022 Quito	1. Centro de Privación de Libertad Pichincha N° 1	Diez <b>(10)</b> personas
13 de enero de 2023 Quito	1. Centro de Privación de Libertad Pichincha N° 1	Una <b>(1)</b> persona
04 de abril de 2023 Guayaquil	1. Centro de Privación de Libertad Zonal N° 8 - La Roca	Tres <b>(3)</b> personas
14 de abril de 2023 Guayaquil	1. Penitenciaría del Litoral	Doce <b>(12)</b> personas
22 a 25 de julio de 2023 Guayaquil	1. Penitenciaría del Litoral	Treinta y un <b>(31)</b> personas
TOTAL DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD MUERTAS BAJO CUSTODIA ESTATAL (2021-2023)		Cuatrocientos sesenta y seis <b>(466)</b>

Fecha de publicación: 10 de agosto de 2023.