

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**Tesis de titulación para obtener la Maestría Profesional en Relaciones
Internacionales y Diplomacia, Mención en Política Exterior**

**“GESTIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR FRENTE A LA GARANTÍA DE LOS
DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS PRIVADAS DE
LIBERTAD, A PARTIR DE LOS CORRESPONDIENTES TRATADOS
INTERNACIONALES, ENTRE 2015 Y 2020”**

Autor: Mgs. Cosme Batallas Lara

Directora: Dra. Roxana Arroyo

Quito, septiembre de 2021

ACTA DE GRADO

AUTORÍA

Yo, COSME FELIPE BATALLAS LARA, máster, con CC. 1710727676, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los Reglamentos Internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

FIRMA

CC: 1710727676

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesis, de su biografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 20 de septiembre de 2021

COSME FELIPE BATALLAS LARA

CC: 1710727676

RESUMEN

La población penitenciaria en el Ecuador, a octubre de 2020 se encuentra constituida por 40.078 personas privadas de libertad (PPL), de las cuales 3.220 son de origen extranjero, correspondiendo a 2.853 hombres y 367 mujeres. La mayoría, 1.533, equivalente al 49,3%, cumple sentencias por tráfico de sustancias sujetas a fiscalización, el restante 50,7%, está dividido entre varios delitos como asesinato, sicariato, femicidio, violencia física, violencia sexual y otros.

Las PPL constituyen un grupo catalogado como de alta vulnerabilidad, condición que se acentúa cuando la o él condenado es de origen extranjero, obligado a enfrentar un proceso y una reclusión en un país distinto al de su origen, alejado de su entorno social, cultural y familiar, lo que en suma constituye una afectación a su calidad de vida, ya de por sí trastocada por su condición de recluso.

Frente a la necesidad de precautelar los derechos humanos (DDHH) de las PPL, tanto los Organismos Internacionales (OI), como el marco constitucional ecuatoriano cuentan con leyes que garantizan su respeto irrestricto. No obstante, la *praxis in situ*, muchas veces es antagónica al espíritu garantista de aquellos postulados. Por lo que, es necesario profundizar en la situación de los DDHH de las PPL, analizar los contenidos de los tratados internacionales suscritos por el Ecuador sobre este tema y evaluar el impacto de sus alcances con base en los resultados obtenidos de su aplicación.

Palabras clave: PPL, personas extranjeras privadas de libertad, políticas públicas, derechos humanos, derecho internacional público, acuerdos, convenios y tratados internacionales.

ABSTRACT

The people deprived of liberty in Ecuador, to October 2020, is made up of 40,078 persons deprived of liberty (PPL), of which 3,220 are foreign, corresponding to 2,853 men and 367 women. The majority, 1,533, equivalent to 49.3%, are purging sentences for trafficking in substances subject to control, the remaining, 50.7% are divided between various crimes such as murder, hitmen, femicide, physical violence, sexual violence and others.

The PPL constitute a group classified as highly vulnerable, a condition that is accentuated when the convicted person is foreign, forced to face a process and a confinement in a different country, away from their social, cultural and social environment. As family, which in short constitutes an impact on his quality of life, already disrupted by his condition as a prisoner.

Faced with the need to protect the human rights of the PPL, both the International Organizations (IO) and the Ecuadorian constitutional framework have laws that follow their unrestricted respect. However, in *situ praxis* is often antagonistic to the guaranteeing spirit of those postulates. Therefore, it is necessary to delve into the situation of human rights of the PLP, analyze the contents of the international treaties signed by Ecuador on this issue and evaluate the impact of their scope based on the results obtained from their application.

Keywords: PPL, foreign persons deprived of liberty, public policies, human rights, public international law, international agreements, conventions and treaties.

DEDICATORIA

A Dios: por la bendición de la vida, los desafíos y el crecimiento;

A mi madre Crucita y mi Padre Alejito (+): por enseñarme que la mayor riqueza del ser humano se encuentra en su corazón y en su mente;

A mi hermano Klever Alejandro (+): su corta, pero inolvidable compañía dejó huellas sempiternas en mi vida:

A mis hermanas Gladys y Chelita: gracias por su cariño y exquisito sentido del humor, su perseverancia e incansable deseo de superación me inspiran a no detenerme;

A mi esposa Martha Cecilia: lejos de tu cariño, apoyo y comprensión, este logro no habría sido posible;

A nuestros hijos Cosme Alejandro y Sara Ñusta Esther: Todo es por y para ustedes. Perdón por tantas ausencias, gracias por estar ahí. Les amo con locura.

A quienes cumplen sentencias tras rejas extranjeras: que un día sus derechos humanos tengan igual brillo que el de la libertad.

-----oOo-----

AGRADECIMIENTO

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), por los conocimientos impartidos y por acrecentar en mí la inquietud y pasión por las Relaciones Internacionales, la Diplomacia y las Políticas Públicas, herramientas que deben estar siempre al servicio de la sociedad.

A la doctora Roxana Arroyo, por su guía y acompañamiento en el desarrollo de esta tesis.

A las instituciones que aportaron de manera significativa a la ejecución de este trabajo de investigación: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH); Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI); Defensoría Pública del Ecuador; Defensoría del Pueblo del Ecuador; y, a todas y todos los servidores públicos, vinculados a la gestión penitenciaria, que tuvieron la gentileza de facilitarme la información requerida, a pesar de las dificultades derivadas de la pandemia COVID 19.

-----oOo-----

ÍNDICE

Carátula	1
Acta de Grado	2
Autoría	3
Autorización de publicación	4
Resumen	5
Abstract	6
Dedicatoria	7
Agradecimiento	8
Índice de gráficos y tablas	10
Siglas y Acrónimos	12
Introducción	14
Problema de Investigación	8
Pregunta de investigación y Objetivos.....	20
General.....	20
Específicos.....	20
Metodología	21

CAPÍTULO I

1. Marco Teórico	23
1.1 Teoría del Garantismo penal	26
1.1.1 Estado de Derecho	26
1.1.2 Teoría del Derecho y crítica del Derecho	26
1.1.3 Filosofía del Derecho y de la Política	27
1.2 Teoría de los Derechos Fundamentales	29
1.2.1 Teoría de los Derechos Fundamentales de la Ley Fundamental ...	30
1.2.2 La teoría Jurídica de los Derechos Humanos de la Ley Fundamental	30
1.3 Teoría de los Regímenes Internacionales	32
1.4 Perspectiva de género	35

CAPÍTULO II

2.1 Normativa nacional e internacional que garantiza los derechos humanos de las PPL de origen extranjero	38
2.2 Políticas públicas implementadas por el Estado ecuatoriano para garantizar los derechos fundamentales de las PPL de origen extranjero	38
2.3 Acuerdos, convenios, y tratados internacionales que garantizan los derechos humanos de las PPL en el Ecuador	45
2.4 Estado de situación de las personas extranjeras privadas de libertad en Ecuador	49
2.5 Causa del delito	51
2.6 Condiciones de habitabilidad en los centros de rehabilitación social que albergan a la comunidad penitenciaria extranjera	54

CAPÍTULO III

3.1 El Sistema penitenciario ecuatoriano	59
3.2 De la aplicación de los derechos humanos a las personas privadas de libertad extranjeras en Ecuador	62
3.3 Los derechos (in)humanos de las personas privadas de libertad de origen extranjero en Ecuador	43
3.3.1 Derecho al acceso gratuito a la defensa	66
3.3.2 La salud como un derecho de difícil acceso para las PPL de origen Extranjero	74
3.4 Impacto diferenciado de la privación de libertad entre mujeres y hombres de origen extranjero	76
3.5 La condición migratoria irregular de las PPL extranjeras como consecuencia del cumplimiento de sentencia privativa de libertad	82
3.6 Tratados Internacionales sobre personas extranjeras privadas de libertad suscritos por Ecuador	85
3.7 Asistencia Consular Migratoria	89

CAPÍTULO IV

4.1 Evaluación de las políticas públicas implementadas y adoptadas para la atención a personas extranjeras privadas de libertad en el Ecuador	93
4.2.1 Evaluación de políticas públicas nacionales que garantizan los derechos fundamentales de las PPL	93
4.2.1.1 La (des) igualdad ante la ley	93
4.2.1.2 El derecho a la salud en los centros de rehabilitación social	96
4.2.1.3 El acceso a la justicia para los privados de libertad extranjeros ...	101
4.3 Nivel de cumplimiento de los tratados internacionales suscrito por el Ecuador en materia de derechos humanos de PPL extranjeras.....	104
4.4 Observaciones y recomendaciones realizadas por organismos internacionales sobre el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las PPL extranjeras en Ecuador	111

CAPÍTULO V

5.1 Conclusiones	118
Bibliografía	127
Anexos	132

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico No. 1: Pirámide de Kelsen	24
Gráfico No. 2: Causa de delito de PPL extranjera	36
Gráfico No. 3 Grupos vulnerables asistidos por la Defensoría Pública	54
Gráfico No. 4 Causas de conflicto en los CRS	85
Tabla No. 1: Detalle numérico de PPL extranjeras por CRS	34
Tabla No. 2: CRS con más de 100 PPL extranjeras	35
Tabla No. 3: Detalle de traductores por idioma de la Defensoría Pública	54

ANEXOS¹

Anexo No. 1: Solicitud de información sobre PPL extranjeras y procesos de repatriación a su país de origen, dirigida al Servicio de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.....	133
Anexo No. 2: Información sobre PPL extranjeras y procesos de repatriación a su país de origen proporcionada por el Servicio de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.....	135
Anexo No. 3: Solicitud de información sobre la gestión de la Defensoría Pública del Ecuador, en beneficio de las PPL extranjeras.....	140
Anexo No. 4: Información sobre la gestión, en beneficio de las PPL extranjeras, proporcionada por la Defensoría Pública del Ecuador	14

¹ Debido a la emergencia generada por la COVID 19, las entrevistas fueron realizadas a través de la plataforma de gestión documental Quipux.

SIGLAS

ANCNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ANCNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CDP	Centro de Detención Provisional
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CRS	Centro de Rehabilitación Social
DDHH	Derechos Humanos
DIP	Derecho Internacional Público
DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
IDPC	International Drug Policy Consortium
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP	Ministerio de Salud Pública
NME	Normas Mínimas Estándares
OEA	Organización de Estados Americanos
OI	Organismos Internacionales
OMS	Organización Mundial para la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PPL	Persona Privada de Libertad
RPI	Reforma Penal Internacional
SNAI	Servicio de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores
UNODOC	United Nations Office on Drugs and Crime

“Acuérdense de los presos, como si también ustedes estuvieran presos con ellos. Piensen en los que han sido maltratados, ya que ustedes también pueden pasar por lo mismo”.

(Hebreos 13:3)

1. Introducción:

De acuerdo a cifras proporcionadas por la Unidad de Registros Administrativos de los centros de privación de libertad, del Servicio de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), el sistema carcelario del Ecuador, a octubre de 2020, albergaba a 3.220 privados de libertad de origen extranjero.

En concordancia con el “Principio de Aplicación de los Derechos” expuesto en el numeral, 2 del Artículo 11, de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades” (CRE, 2008:21), aquellos extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el sistema penitenciario ecuatoriano están sometidos a un trato igualitario, sin hacer distinción de ninguna clase.

En su defecto, los Organismos Internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); Organización de Estados Americanos (OEA); Organización de Naciones Unidas (ONU), entre los más importantes, han abordado la temática de las personas privadas de libertad, con énfasis en los condenados extranjeros y la garantía de sus derechos fundamentales. A nivel global, la ONU, a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ANCIUDH), el 13 de mayo de 1977 promulgó las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”. En lo referente al derecho a no ser discriminado bajo ningún concepto, el citado documento, como regla de aplicación general establece el siguiente principio fundamental:

“[...] No se debe hacer diferencias de trato fundadas en prejuicios, principalmente de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o cualquier otra condición, de origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra situación cualquiera [...]. Por el contrario, importa respetar las creencias religiosas y los preceptos morales del grupo al que pertenezca el recluso” (ONU, 1977:2).

En la esfera más regional, la OEA, a través de la CIDH, en el marco del 131º Período Ordinario de Sesiones, emitió los “Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas” en el cual se expresa que:

“Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos” (CIDH, 2008:3).

En este mismo documento, se insta a los Estados parte, a garantizar el derecho de igualdad ante la ley de las personas privadas de su libertad, enfatizando en el principio de no discriminación, ante lo cual establece:

“Toda persona privada de libertad será igual ante la ley, y tendrá derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia. Tendrá derecho, además, a conservar sus garantías fundamentales y ejercer sus derechos, a excepción de aquéllos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley, y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad (CIDH, 2008:4).

En 2011, la CIDH publicó un amplio informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en el continente americano. La CIDH (2011) da cuenta de la presencia de una serie de problemas estructurales que afectan directamente los derechos fundamentales de las personas que cumplen pena privativa de libertad.

Los resultados del informe evidencian la sistemática alteración de los DDHH, como el derecho a la vida, a la integridad física y emocional, y el derecho a un proceso adecuado de reinserción social, lo que limita las posibilidades de brindar a las y los internos la capacidad de desarrollar habilidades y destrezas que aseguren su reintegración a la sociedad. Por lo que se recomienda que los Estados parte diseñen e implementen políticas públicas orientadas a dar solución a la problemática penitenciaria (CIDH, 2011).

En lo concerniente a las personas extranjeras que cumplen pena privativa de libertad en un Estado ajeno al de su origen, el citado informe determina que la CIDH (2011) ratifica el mandato de que la efectiva vigencia de los derechos humanos, precisa de instituciones donde los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley, los custodios, médicos, miembros de la Policía, y todos los funcionarios que intervengan directa o indirectamente en la custodia y el manejo de las personas privadas de libertad, y sometida

a cualquier forma de detención o prisión, deberán recibir capacitación y formación acorde a los requerimientos establecidos, especialmente, el personal destinado a trabajar con grupos específicos de personas privadas de libertad como: extranjeros, mujeres, niños, personas de la tercera edad, (CIDH, 2011:76).

Con base en el “Informe sobre situaciones violentas registradas en casos de privación de libertad” elaborado en abril de 2019, por la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) (2019), a petición del Alto Comisionado de los Derechos Humanos se evidencia que el sistema penitenciario ecuatoriano está conformado por 63 centros de privación de libertad distribuidos en todo el territorio nacional, que alberga a una población de 38.602 personas privadas de libertad. El informe hace notar que la capacidad del sistema penitenciario nacional es para 27.730 PPL, lo que da como resultado que a la fecha de elaboración del citado informe existía una sobrepoblación de 39,21 %.

En cuanto a la composición de la población penitenciaria, el informe no presenta un detalle pormenorizado de las PPL, es decir no diferencia entre nacionales, extranjeros o tipo de delito, únicamente se presentan datos desagregados entre hombres y mujeres. En abril de 2019 se encontraba conformada de la siguiente manera: hombres: 35.754; mujeres: 2.848, dando un total de 38.602 PPL (DPE, 2019).

Sin embargo, es preciso señalar que las y los sentenciados extranjeros presentan particularidades respecto de la población penitenciaria nacional. En primer lugar, tienen que afrontar el desarraigo social y familiar, añadido a un eventual abandono por parte de sus autoridades diplomáticas, sumado a la imposición de condenas emitidas sobre la base de códigos de procesamiento penal distintos a la normativa legal de sus Estados, los mismos que en muchas ocasiones son celebrados en un idioma que no es el suyo.

Lo mencionado, afecta significativamente la garantía y el disfrute de los derechos fundamentales de las y los extranjeros condenados bajo las leyes ecuatorianas, quedando relegados a una situación de ostracismo, discriminación y exclusión social. Lo cual, los sitúa en una condición de doble vulnerabilidad, la de persona privada de libertad y la de extranjero sujeto a una situación migratoria irregular, por lo tanto, imposibilitado de aspirar a derechos como: la legítima defensa, derecho a la salud, sexuales y reproductivos,

educación, a cubrir las necesidades básicas, o a incursionar en procesos efectivos de reinserción social; y, desde un ámbito legal, el acceso a beneficios penitenciarios, como el traslado a su país de origen, semilibertad, libertad condicional, conmutación de penas, etc.

Junto al marco normativo legal ecuatoriano, en el ámbito diplomático, existe un sinnúmero de mecanismos creados con el objetivo de garantizar los derechos de las personas de origen extranjero que cumplen pena privativa de libertad en el Ecuador.

La institución a cargo de la implementación de las políticas establecidas en los diferentes, convenios y tratados internacionales, es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), a través de las entidades competentes dentro del campo jurídico nacional. En este sentido, el presente trabajo determinará el nivel de cumplimiento de los compromisos internacionales, asumidos por el Estado ecuatoriano, en torno a los derechos fundamentales de las y los extranjeros que cumplen sentencias en los centros de rehabilitación social ecuatorianos.

Dada la escasa información sobre personas privadas de libertad de origen extranjero, el presente trabajo de investigación aportará a la visibilización de la población penitenciaria extranjera en el Ecuador, tanto hombres como mujeres, desde una perspectiva de género, identificando sus necesidades básicas, la situación de sus derechos fundamentales y los alcances de la gestión diplomática empleada en su beneficio.

Desde la perspectiva de género, la presente investigación contribuirá a fortalecer la cobertura de los derechos constitucionales en la población penitenciaria femenina, sin discriminación alguna, y motivará el impulso de mecanismos que enfatizan el respeto y la garantía de los derechos de las personas extranjeras privadas de libertad, a través de la adecuada implementación de las políticas públicas vigentes.

2. Problema de Investigación

La población penitenciaria extranjera en Ecuador constituye un grupo de alta vulnerabilidad, del que poco se ha investigado. La principal causa por la que actualmente las y los extranjeros cumplen pena privativa de libertad en Ecuador, es el delito de tráfico ilícito de drogas. Las agrupaciones transnacionales de crimen organizado captan a personas para que transporten estupefacientes desde un país a otro. Por lo general, se trata de individuos que se encuentran enfrentando dificultades económicas, están desempleados, enfermos, son adictos o atraviesan cualquier otro aspecto de vulnerabilidad.

Es decir, los narcotraficantes son el eslabón más débil y menos favorecido de la cadena delictiva. Bajo estas circunstancias, se determina que los transportadores de drogas “mulas” o “burriers” son personas con un perfil característico y con ciertos denominadores comunes: bajo nivel de escolaridad, precario nivel socioeconómico, o provienen de familias disfuncionales que ven en el tráfico de drogas una fuente de ingreso fácil y rápida.

“Las “mulas” o “burriers” muestran uno de los rostros más tristes del narcotráfico. Son hombres y mujeres. La organización Open Society denunció en 2012 que, en los últimos cinco años, la población penitenciaria femenina de América Latina había aumentado casi al doble, de cuarenta mil a setenta y cuatro mil presas. La inmensa mayoría cumplía condenas por delitos menores relacionados con el narcotráfico, principalmente por ser “mulas”, uno de los eslabones más vulnerables de la larga cadena narcodelictiva que vuelve millonarios a muy pocos” (González, 2017).

De acuerdo a la Organización *Open Society*, citada por Cecilia González (2017), el volumen de personas procesadas y sentenciadas en América Latina se ha incrementado alarmantemente en los últimos años. La gran mayoría cumplen sentencias por delitos asociados al narcotráfico, principalmente por ser “mulas” o “burriers”, uno de los componentes más frágiles dentro de las organizaciones de narcotráfico.

Las circunstancias adversas que presentan las personas extranjeras que cumplen pena privativa de libertad en el Ecuador, se ven agravadas por el hecho de que se encuentran

en situación de movilidad humana y condición migratoria irregular, separadas de su país de origen; y, por lo tanto, lejos de poder conseguir alguna ayuda económica por parte de su familia o amigos que, eventualmente, les permitiría solventar sus necesidades básicas. Lo más cercano con lo que pueden contar es su representación consular, lo que las convierte en personas con un grado alto de vulnerabilidad.

Sobre la base de la necesidad de garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, no solo nacionales, sino extranjeras, la comunidad internacional ha diseñado e implementado un sinnúmero de políticas públicas, a través de instrumentos internacionales, que llevan implícito el compromiso de los Estados suscriptores, de reconocer, garantizar y respetar los derechos de quienes cumplen sentencia privativa de libertad en un país ajeno al de su origen.

En cuanto a la gestión diplomática ecuatoriana, el país es suscriptor del Tratado de Estrasburgo sobre traslado de personas condenadas, además de otros acuerdos y convenios bilaterales con diferentes países, los mismos que fueron concebidos con el propósito de facilitar mecanismos que permitan a los extranjeros cumplir el resto de sus condenas en su país de origen; sin embargo, la excesiva burocracia, la falta de recursos y la imposición de requisitos que son difíciles de cumplir, hace que las aspiraciones de retorno de las y los internos extranjeros se desvanezcan en medio de tortuosos procesos y trámites interminables, y éstos tengan que resignarse a purgar sus condenas bajo condiciones de vida muy difíciles.

A través del estudio de caso, el presente trabajo de análisis permitirá conocer el nivel de cumplimiento o de efectividad de las políticas públicas diseñadas e implementadas por el Ecuador, para garantizar los derechos fundamentales de las personas extranjeras privadas de libertad. Asimismo, se podrá determinar el nivel de cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado, en el marco de la gestión de derechos humanos de las PPL de origen extranjero, tomando en cuenta el impacto diferenciado entre hombres y mujeres, dado que los derechos y las necesidades, psicosociales, físicas, de reinserción y otras derivadas de la condición de encierro, son particularmente diferentes si se toma en cuenta el enfoque de género.

3. Pregunta de Investigación:

¿Cómo se ven afectados los DDHH de las personas extranjeras privadas de libertad en el Ecuador, y cuál es el deber del Estado para garantizar sus derechos fundamentales sobre la base de los tratados internacionales?

4. Objetivos

4.1 General

Analizar la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad de origen extranjero en Ecuador, y el cumplimiento de tratados internacionales sobre PPL que cumplen condenas en el extranjero.

4.2 Específicos:

4.2.1 Identificar los factores que garantizan los derechos humanos de las personas extranjeras que cumplen pena privativa de libertad en un Estado distinto al de su origen.

4.2.2 Examinar las políticas públicas implementadas por el Ecuador a fin de garantizar los derechos humanos de las personas de origen extranjero, que cumplen penas privativas de libertad en el sistema penitenciario nacional.

4.2.3 Determinar el nivel de cumplimiento de los tratados internacionales suscritos por el Ecuador, en materia de personas privadas de libertad que cumplen condenas en el extranjero.

4 Metodología

La metodología que se utilizará para alcanzar los objetivos planteados en el presente tema de análisis, se inserta en la investigación cualitativa, la misma que de acuerdo a Anselm Strauss y Juliet Corbin (2002), produce hallazgos a los que no es posible llegar por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación. La investigación cualitativa aborda temas relacionados con la humanidad, comportamientos, emociones y sentimientos, así como analiza el funcionamiento organizacional, movimientos sociales, fenómenos culturales y la interacción entre las naciones.

El diseño que reforzará el método cualitativo es el estudio de caso, que, en palabras de Helen Simons, (2009) el caso puede ser “una persona, un aula, una institución, una política o un sistema”, incluidos los acontecimientos, las políticas y los procesos. Las técnicas utilizadas en los métodos cualitativos, de acuerdo a la citada autora son “la entrevista, la observación y el análisis documental” (Simons, 2009:33).

Dentro del universo de las políticas públicas implementadas por el Ecuador para la gestión penitenciaria extranjera, se ha estimado como población u objeto de estudio las normativas nacionales e internacionales orientadas a garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. No se ha considerado tomar como muestra a las PPL debido a que el objetivo del presente estudio es determinar los alcances de las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de la población penitenciaria extranjera, mas no identificar las particularidades de cada individuo.

Para abordar la conceptualización de situación de vulnerabilidad, vulneración de derechos fundamentales, asistencia consular y otros aspectos concernientes a las personas extranjeras privadas de libertad, acudiremos a la revisión bibliográfica y documental, la misma que nos permitirá contrastar los resultados obtenidos de la aplicación de las normas nacionales e internacionales, versus la situación real de los derechos humanos de las PPL.

Con esta técnica se obtendrá insumos que permitirá profundizar sobre la evolución de las políticas públicas del Ecuador, en torno a la garantía de los derechos de las personas

de origen extranjero, procesadas y sentenciadas bajo el régimen jurídico nacional, habida cuenta de que la gestión de los derechos humanos no está encaminada, ni limitada únicamente al respeto a la vida humana, sino a la obligación que tiene el Estado de brindar condiciones de sobrevivencia dignas, sin consideraciones que vayan en desmedro de la dignidad como la discriminación por razones de género, condición socioeconómica u orientación sexual, entre otras.

Las técnicas que se utilizará para obtener información relevante relativa a la situación de los derechos de las personas extranjeras privadas de libertad en el Ecuador, es el análisis bibliográfico y entrevistas estructuradas y semi estructuradas, aplicada a expertos pertenecientes a las instituciones competentes, como la Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Servicio Nacional de Atención Integral de personas adultas privadas de libertad, que es el órgano a cargo de los centros de rehabilitación social del Ecuador; además de la Defensoría Pública del Ecuador.

El análisis de datos se realizará a partir de la codificación abierta de la información obtenida, en la cual, a decir de las autoras Patricia Schettini e Inés Cortazzo (2015), los datos son desagregados para permitir “*sacar a la luz los pensamientos, las ideas y significados que contienen con el fin de descubrir y desarrollar conceptos*” (Schettini & Inés, 1995:37)

CAPÍTULO I

1. Marco teórico

El cumplimiento de una condena en un país distinto al de origen, ubica a la persona privada de libertad en una situación de alto grado de vulnerabilidad, dada su condición de extranjera inmersa en un entorno ajeno y hostil como son los centros de rehabilitación social, agravada por su condición de movilidad humana e irregularidad migratoria.

El Informe del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas, François Crépeau, sobre los derechos humanos de los migrantes de 2012, expresa que se atribuye el calificativo de vulnerables a los extranjeros privados de libertad debido a que *“se encuentran en una situación especialmente vulnerable, ya que es posible que no hablen el idioma y, por lo tanto, que no entiendan por qué son privados de libertad o desconozcan los recursos de que disponen para impugnar la legalidad de su privación de libertad”* (Crépeau, 2012).

El cumplimiento de pena privativa de libertad en el exterior, se enmarca en un tipo de migración forzada que deviene en extrema vulnerabilidad. Las personas extranjeras privadas de libertad requieren de una atención diferenciada y particularizada, en consonancia con algunas variables como: nacionalidad, usos y costumbres, necesidades de comunicación, asesoría legal en su idioma, inclusión social, contención emocional y otras.

El Defensor del Pueblo del Reino de España (2015), señala que, si a las circunstancias de estadía forzada de extranjeros en un país ajeno al suyo, se suman procesos jurídicos bajo normativas muy distintas, impedimentos o dificultades para comunicarse con sus familiares, casos de enfermedad o adicciones sin ser tratadas, limitaciones económicas que impiden la satisfacción de las más esenciales necesidades; se acentúa la condición de vulnerabilidad y se afecta de manera significativa la integridad psicosocial del detenido (Defensor del Pueblo, 2015).

Para una comprensión más amplia sobre la incidencia en los niveles de vulnerabilidad de las PPL, acudiremos a los preceptos conceptuales sobre migración,

derechos humanos, y vulnerabilidad, presentados por la Unión Europea en la Reforma Penal Internacional (RPI), sobre derechos humanos y prisioneros vulnerables. El manual presenta dos categorías de sentenciados extranjeros. Los primeros son los que anteriormente no han radicado en el país donde son detenidos; y, los segundos, son los que teniendo la condición de inmigrantes y habiendo vivido un tiempo considerable en condición de inmigrantes, son condenados a cumplir sentencias privativas de libertad en su país de acogida (RPI, 2003:92).

Como reclusos vulnerables, la Reforma Penal Internacional (2003), define aquellas personas que por su nacionalidad, étnia, religión u otra característica fuera de lo común, sean fácil presa del quebrantamiento de sus derechos o tengan condiciones que menoscaben su bienestar, solo por el hecho de estar cumpliendo una sentencia en un país que no es el suyo. El idioma, la cultura o costumbres diferentes restringen la capacidad de integración de las PPL extranjeras, y limitan su capacidad de demandar necesidades ante las autoridades judiciales o penitenciarias. Lo cual, está en en el mismo sentido de lo que establecen las Reglas 6.1 y 6.2 de las Normas Mínimas Estándares para el trato de Prisioneros dispuestas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “La discriminación basada en la raza, género, lenguaje, etnia, o nación de origen, es prohibida, pero las creencias religiosas y preceptos morales del grupo al que pertenece el recluso serán respetados” (NME,1977).

El primer punto de contacto de una persona extranjera en situación de vulnerabilidad es su representación consular. Asimismo, las autoridades policiales, tienen la obligación de comunicar, a la mayor brevedad posible, sobre los casos de compatriotas intervenidos o detenidos por el presunto cometimiento de un delito. En consecuencia, los representantes diplomáticos tienen derecho a visitar a sus connacionales detenidos, y a dotarles de cuanta información lo requieran concerniente a la normativa jurídica del país receptor, asesoría legal y posibilidades de defensa disponibles. De igual manera, los consulados contarán con las facilidades necesarias a fin de satisfacer necesidades de los reclusos, relacionadas con salud, alimentación, vestimenta, libros y otros materiales didácticos (RPI, 2003:101).

La inobservancia de este mandato convencional, es decir la falta de comunicación a los consulados sobre detenciones de sus connacionales, puede repercutir de manera muy negativa en el proceso de defensa del detenido. El manual sobre derechos humanos y reclusos vulnerables, emitido en el marco de la Reforma Penal Internacional (2003:101), menciona que en ciertas ocasiones, “la falta de información a los reclusos de su derecho a la ayuda consular ha resultado en la imposición de la pena de muerte”.

A este mismo respecto, el Relator François Crépeau (2012), hace referencia que frecuentemente a las personas procesadas judicialmente en el extranjero, no les ofrecen las garantías diferenciadas que como ciudadanos migrantes tienen derecho, como “el acceso inmediato a un abogado, a los servicios de un intérprete o traductor, a la atención médica necesaria, a medios para ponerse en contacto con sus familiares o con representantes consulares, y a recursos para impugnar la privación de libertad”, (Crépeau, 2012:6).

Los Estados receptores de sentenciados extranjeros, deben tratar de suplir estas necesidades, lo que garantizará un trato no discriminatorio frente a los otros internos, para lo cual, es necesario convocar el concurso de los funcionarios encargados de la custodia de PPL extranjeras, para que cooperen de manera proactiva y empleen su empatía a fin de dimensionar la posición gravemente vulnerable de las mismas (Consejo de Europa, 2012:6).

Es sumamente necesario que los países diseñen mecanismos de defensa de los derechos de las personas en situación de movilidad humana forzada, que ubiquen al migrante en la parte medular de sus objetivos, además de poner mayor énfasis en los grupos migratorios considerados de alta vulnerabilidad como los extranjeros y las extranjeras privadas de libertad, lo que conllevará a la “inclusión de los migrantes en las estrategias y los planes de acción nacionales pertinentes” (ACNUDH, 2020).

El estudio de la situación de las personas privadas de libertad de origen extranjero que cumplen sentencia condenatoria en el Ecuador, y el respeto a sus derechos fundamentales, se abordará sobre la base de la **Teoría del Garantismo Penal**, propuesta por el jurista italiano Luigi Ferrajoli.

1.1. Teoría del garantismo penal

Para explicar su teoría, Ferrajoli (1989), desagrega el concepto de Garantismo Penal en tres subcategorías.

1.1.1 El Estado de Derecho:

El Estado de Derecho, según el autor, se encuentra cada vez más deslegitimado, convertido en “mera fachada” gracias a la divergencia entre la normativa constitucional y la práctica y efectividad en los niveles administrativos y policiales que rige a los Estados. En un aspecto más visible, se evidencia que el grado de garantismo que los Estados ejercen en función de sus niveles democráticos son teóricamente altos, si se toma como base sus principios constitucionales, entre tanto que desciende a niveles muy bajos si se toma en consideración sus prácticas efectivas (Ferrajoli, 1989:851).

A fin de realizar un diagnóstico con propósitos evaluativos de los niveles de garantía de derechos fundamentales, Ferrajoli (1989), recomienda no referirse a sistemas garantistas o no garantistas, sino a grados de garantismo; además de hacer una diferenciación entre el modelo constitucional y el funcionamiento efectivo del sistema. Esto permitirá dimensionar la efectividad de un sistema constitucional y la implementación de sus mecanismos para garantizar la efectividad de los derechos normativos proclamados constitucionalmente.

“Una Constitución puede ser avanzadísima por los principios y los derechos que sanciona y, sin embargo, no pasar de ser un pedazo de papel si carece de garantías que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo” (Ferrajoli, 1989:852).

1.1.2 Teoría del Derecho y Crítica del Derecho:

Esta segunda acepción de Garantismo, a la que se refiere Ferrajoli (1989), toma en consideración la “validez; y, la “efectividad y vigencia” de las normas constitucionales, diferenciando las variables “ser y deber ser” en cuestiones del Derecho, junto a la

divergencia existente entre modelos normativos y prácticas operativas, que a su vez redundan en la “inefectividad de los primeros y efectividad de las segundas”

En consecuencia, la teoría garantista del Derecho penal normativista (norma) y realista (práctica), opera como un elemento de correlación entre la doctrina jurídica, su aplicación y desarrollo. Dicho de otro modo, esta teoría interactúa entre el “punto de vista normativo o prescriptivo del derecho válido y el punto de vista fáctico o descriptivo del derecho efectivo”. En contraste, señala Ferrajoli (1989), con los aparentemente, efectivos sistemas jurídicos contenidos en espléndidos marcos constitucionales, “la perspectiva garantista promueve la duda, estimula el espíritu crítico y la incertidumbre permanente sobre la validez de las leyes y de sus aplicaciones, asimismo, reafirma la conciencia de idealismo irrealizable de los objetivos de las fuentes de legitimación jurídica”.

1.1.3 Filosofía del Derecho Crítico y de la Política:

En esta acepción, el Garantismo justifica la actuación del Derecho y del Estado en la aplicación de normas que coadyuven a precautelar la integridad de sus intereses, cuya tutela y garantía constituyen la finalidad de ambos. Bajo este paradigma, el garantismo propone la separación entre Derecho y moral, entre validéz y justicia, entre percepción interna y externa sobre la valoración del ordenamiento jurídico, es decir entre el “deber ser y el ser” del Derecho, Ferrajoli (1989).

Desde el plano explicativo, el punto de vista externo es el de abajo, frente al interno, que es el punto de vista de arriba.

“El primero es el que expresa los valores, los intereses y las necesidades naturales, individuales y colectivas, cuya satisfacción representa la justificación o razón de ser de esas cosas «artificiales» que son las instituciones jurídicas y políticas. Mientras, la eliminación de un autónomo punto de vista externo, o peor aún, su explícita confusión con el interno son el rasgo específico de todas las culturas políticas autoritarias, unidas de formas diversas por la idea de la autofundamentación y la autojustificación del derecho y del Estado como valores en sí: no medios, sino fines en sí mismos”. (Ferrajoli, 1989:352).

Dicho de otra manera, el Garantismo Penal planteado por Ferrajoli (1989), resalta el carácter divergente entre la aplicación de las normas constitucionales como factores que enriquecen un Estado de Derecho, y aquellas prácticas motivadas por la autonomía de la normativa, que generarán una divergencia entre postulado y práctica basada en criterios de interpretación errónea de la norma.

Desde una óptica, si se quiere, más superficial, Daniel Eduardo Rafecas (2004), interpreta al Garantismo como la “gran divergencia” presente entre los mandatos constitucionales, los ordenamientos jurídicos llamados a precautelar los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos; y los acontecimientos que suceden en la realidad. Lo que da lugar a que en muchas ocasiones esos derechos fundamentales sean vulnerados.

"Si leemos los derechos y garantías de los ciudadanos establecidos en nuestra Constitución y en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos vigentes, veremos que, ningún ciudadano puede ser detenido sin una orden de un juez; que tiene un ámbito de intimidad en el cual el Estado no se puede inmiscuir; que su domicilio y correspondencia son inviolables; que frente a la acusación por un delito o falta, tiene derecho a un juicio, -en el cual se lo trate como inocente- y a ejercer su defensa; que en caso de que sea condenado a prisión, debe ser alojado en una cárcel sana y limpia; que se le asegure igualdad ante la ley, que no será discriminado" (Rafecas, 2004:132).

En el ámbito aplicativo, dentro del análisis de la situación de los derechos humanos de los extranjeros que cumplen sentencia en el Ecuador, la teoría del Garantismo Penal nos proporciona los elementos necesarios para establecer el nivel de coherencia que existe entre la normativa jurídica nacional, los postulados que garantizan los derechos fundamentales de las PPL y los resultados concretos alcanzados en la práctica y ejecución de esa doctrina.

1.2 Teoría de los Derechos Fundamentales

Otra de las teorías sobre las que se basa el presente estudio, es la **Teoría de los Derechos Fundamentales**, planteada por el Jurista alemán y catedrático de Derecho Público, Robert Alexi.

Robert Alexi (1993), fundamenta su planteamiento en torno a los derechos inherentes de la persona humana, tanto desde una perspectiva individual, como de la persona y su interacción con la sociedad y la comunidad. Por otro lado, esta teoría analiza los alcances de la legislación estatal para materializar la dignidad humana, la libertad y la igualdad.

Para el autor, los derechos humanos y civiles han adquirido un carácter positivista y de vigencia permanente, pero sin dejar de lado su alcance y profundidad. No obstante, de acuerdo a Alexi (1993:20) existe una “vaguedad en las formulaciones del catálogo de derechos fundamentales”. Tal es así que, al hablar de derechos fundamentales, se cita fórmulas lapidarias y disposiciones o principios sin fundamento y carentes de “independencia conceptual”.

Los derechos fundamentales pueden ser formulados desde las más variadas teorías: “Las teorías históricas que explican el surgimiento de los derechos fundamentales, las teorías filosóficas que se ocupan de su fundamentación, y las teorías sociológicas acerca de la función de los derechos fundamentales en el sistema social”, Alexi (1993:27). Los derechos fundamentales, son abordados de una u otra manera desde casi todas las disciplinas asociadas a las ciencias sociales. El objeto y el carácter de esta teoría resulta de las tres tipologías ya indicadas: primero, es una teoría de los derechos fundamentales de la Ley Fundamental; segundo es una teoría jurídica; y, tercero, una teoría general. A continuación pasaremos una breve revista a estas tres vertientes filosóficas.

1.2.1 Teoría de los Derechos Fundamentales de la Ley Fundamental

Es una (sub)teoría asignada a determinados derechos fundamentales positivamente válidos y actuales, lo que la diferencian de otras vertientes teóricas del pasado y de otros

derechos que no forman parte de la ley o derechos consagrados como fundamentales en otros Estados, Alexi (1993: 28).

El hecho de que se marque diferencias con teorías anacrónicas o con leyes de otros países, de acuerdo a Alexi (1993), no significa que no exista relación entre ellas. Las concepciones históricas de los derechos fundamentales de otros Estados pueden contribuir de manera importante en la interpretación de los derechos fundamentales propios.

El hecho de que haya que distinguir entre estas diferentes teorías no significa que no existan conexiones entre ellas. “Las teorías histórico-jurídicas y las teorías de los derechos fundamentales de otros Estados pueden beneficiar, por una parte, a los conocimientos teórico-jurídicos y, por otra, contribuir a ellos a través del análisis de su materia. Justamente para comprender este tipo de conexiones es importante diferenciar lo conectado”, Alexi, (1993:28).

1.2.2 La Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales de la Ley Fundamental

La (sub)teoría de los derechos fundamentales, resultado de la combinación del derecho positivo de un determinado orden jurídico y de una teoría dogmática. Dista mucho de ser claro qué es lo que convierte a una teoría en una teoría dogmática y, por lo tanto, jurídica. Parece obvio orientarse, ante todo, por aquello que realmente es practicado como ciencia del derecho y es designado como "dogmática jurídica" o "jurisprudencia", es decir, la ciencia del derecho en sentido estricto y propiamente dicho, en este caso, es posible distinguir tres dimensiones de la dogmática jurídica: la analítica, la empírica y la normativa, Alexi (1993:29). Dicho en otras palabras:

La dimensión analítica trata de la consideración sistemático-conceptual del derecho válido. “El espectro de tareas se extiende aquí desde el análisis de los conceptos fundamentales (por ejemplo, el concepto de norma, de derecho subjetivo, de libertad y de igualdad), pasando por la construcción jurídica (por ejemplo, la relación entre el supuesto

de hecho y las restricciones de los derechos fundamentales y la del efecto en terceros). hasta la investigación de la estructura del sistema jurídico (por ejemplo, la llamada irradiación de los derechos fundamentales) y de la fundamentación sobre la base de derechos fundamentales (por ejemplo de la ponderación)” Alexi, (1993:30).

Por su parte, la dimensión empírica hace referencia a un doble significado, el primero con relación al conocimiento del derecho positivamente sólido; y, el segundo, con relación al empleo de premisas empíricas en la argumentación jurídica. En tal sentido, la dimensión empírica no expresa qué derecho positivamente válido se agote en el conocimiento de los hechos observables o que pueda ser reducido a ellos. “Es común afirmar que de la sola constatación de que un número de personas reunidas en una sala, primero hablan y luego levantan la mano, no puede inferirse la existencia de un derecho válido, cualquiera que sea el sentido que se dé a esta expresión” Alexi, (1993:32). El análisis de los enunciados formulados, tienen que ser interpretados únicamente sobre la base de suposiciones.

La tercera dimensión, la normativa, va más allá de la simple comunicación de aquello que en la dimensión empírica es constatable como derecho positivo válido. Se trata de la orientación y crítica de la praxis de la jurisprudencia judicial, es constitutiva la cuestión de saber cuál es la decisión correcta. “En todos los casos discutidos, la respuesta a esta cuestión incluye las valoraciones de quien la formula”. En el ámbito del derecho constitucional, el problema de la fundamentación es necesario en la interpretación de faltas constitucionales, anticonstitucionales o en asuntos vinculados con el Tribunal Constitucional, lo que significa que la fundamentación está también asociada con el hecho de tener presente que la Constitución debe ser respetada y obedecida aunque sus mandatos no tengan relación con los derechos fundamentales, Alexi (1993:33).

Las tres dimensiones expuestas confieren un carácter unificante al Derecho como disciplina empírica, integrativa y pluridimensional, que permite determinar que es jurídicamente debido y que no, estableciéndose de esta manera un límite entre la aplicación del derecho, las normas constitucionales y la dignidad y los derechos fundamentales de las personas.

1.3 Teoría de los Regímenes Internacionales

El cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de Derechos Humanos a través de los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador, será analizado a la luz de la Teoría de los Regímenes internacionales, que es una derivación del constructivismo propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye.

En relación a la teoría de los regímenes internacionales, es preciso señalar que las instituciones y organizaciones que se crean alrededor de los acuerdos de cooperación internacional, conforme a lo mencionado por Martha Micheline Cariño y Mario Monteforte (2003), se denominan generalmente regímenes, expresando el hecho de involucrar a un número diverso de fundadores y actores, dejando de expresar objetivos e intereses individuales para coadyuvar en la búsqueda de beneficios compartidos y fijar derroteros comunes. Las reglas que gobiernan estos regímenes difieren unas de otras, reflejando sus propias especificidades, pero todas se basan en el Derecho Internacional y en una serie de principios y prácticas ampliamente aceptadas.

Al respecto de esta misma teoría, James N. Rosenau (1995), manifiesta que los regímenes internacionales son mecanismos que promueven la cooperación y minimizan los conflictos por medio de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimiento de toma de decisiones explícitos o implícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores. En el caso del presente objeto de estudio, los actores vienen a ser los Estados suscriptores de los diferentes acuerdos, convenios y tratados de los cuales el Ecuador es parte, tanto a nivel multilateral como bilateral.

Joan Prats Catalá (2006), por su parte, manifiesta que la teoría y los análisis de los Regímenes Internacionales surgen como respuesta a la necesidad de captar las interacciones pautadas que se hacen cada vez más evidentes en política internacional. De esta manera, añade Catalá, los principios que gobiernan los regímenes internacionales son creencias de hecho, de casualidad o de rectitud, son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones, estos principios son prescripciones y

proscripciones para las acciones específicas y los procedimientos de toma de decisiones, son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas.

La manera más conveniente de disgregar el complejo régimen internacional de los derechos humanos es en torno a los distintos Organismos Internacionales que son quienes diseñan, implementan y evalúan las normas, procedimientos y políticas existentes, como el régimen de la Organización de Naciones Unidas, régimen de la Organización de Estados Americanos o Interamericano, el Régimen del Consejo de Europa. (Anaya, 2017).

“[...] Los Regímenes internacionales enfatizan el papel clave de las organizaciones internacionales (tanto la ONU como distintas organizaciones regionales), no solamente en la promoción y defensa de los derechos humanos en el mundo, sino en el desarrollo normativo e institucional del sistema internacional; tema particularmente relevante para las relaciones internacionales [...]” (Anaya, 2017:162).

En el ámbito de la evaluación de los regímenes internacionales, que evalúan el cumplimiento de las disposiciones convencionales sobre derechos humanos, los regímenes internacionales contemplan la formación de grupos de trabajo, relatores especiales, o expertos independientes que no representan a ningún gobierno, quienes son los encargados de elaborar mandatos, observaciones y recomendaciones orientadas a fortalecer el nivel de cumplimiento de los tratados internacionales en países seleccionados o grupos específicos de personas.

Lo mencionado significa que, la situación real de vigencia o violación de los derechos humanos en un país no puede pasar desapercibida para los gobernantes, ni para la sociedad en su conjunto. A nivel general, el nivel de ratificación de la mayoría de acuerdos y tratados internacionales de respeto a los derechos humanos es muy alto. Lo que da cuenta de un notable grado de compromiso que los Estados mantienen con las normas internacionales correspondientes (Anaya, 2017).

Los Regímenes Internacionales contribuyen al establecimiento de redes de cooperación entre Estados, motivan el cumplimiento de compromisos adquiridos a nivel

internacional y sirven para unificar criterios orientados a establecer lineamientos que garanticen una mejor convivencia entre los seres humanos.

Se concluye entonces que, la relación entre regímenes internacionales y la garantía de los derechos humanos, radica en las instituciones de orden multilateral y los convenios que de ellas emanan, cuyo objetivo final es el de defender los derechos básicos de los seres humanos, poniendo mayor atención en aquellos sectores, grupos o colectivos que ven violentada su dignidad, esto es, de los sectores más vulnerables de la sociedad, así como de las sociedades más vulnerables en el contexto del escenario internacional (Juárez, 2016).

La conceptualización en lo referente a la condición de vulnerabilidad por considerarse a las PPL extranjeras en situación de movilidad humana, será abordada desde las propuestas planteadas en el seno de los Organismos Internacionales como: Naciones Unidas, Reforma Penal Internacional, CIDH y Unión Europea.

La teoría del Garantismo Penal se considera a raíz de la necesidad de establecer el nivel de divergencia entre los principios constitucionales de un Estado y las prácticas administrativas y operativas para ejecutar dichos mandatos.

A través de la Teoría de los Derechos Fundamentales, es posible identificar los derechos inherentes a la persona humana y su interacción con la sociedad y el Estado.

Los Regímenes Internacionales, abordan la temática de los tratados internacionales como elemento de cohesión internacional, llamados a minimizar los objetivos individuales para garantizar la búsqueda de beneficios colectivos. En este ámbito se insertan los acuerdos, convenios y tratados internacionales suscritos por el Ecuador, que establecen lineamientos sobre el respeto y la garantía de los derechos humanos de las PPL de origen extranjero.

1.4 Perspectiva de género

De la perspectiva de género se ha considerado pertinente analizar el impacto diferenciado de la garantía de los derechos de las mujeres privadas de libertad, tanto en el proceso judicial, la privación de libertad y el efecto social, económico y emocional en su entorno familiar consanguíneo.

De acuerdo con Alda Facio (2002), no existe fenómeno social que se pueda dimensionar de forma integral, sin la perspectiva de género. “una perspectiva que incluya a ambos géneros y a las desigualdades de poder que hay entre ellos y dentro de ellos. Cuando no se ha hecho un diagnóstico de género de cualquier situación humana, lo que se ha hecho es un diagnóstico androcéntrico. Es decir, uno que no muestra toda la realidad y que además está sesgado hacia los hombres”.

He aquí la importancia de insertar la perspectiva de género en la situación de los DDHH de las mujeres extranjeras privadas de libertad.

Mejorar el sistema judicial, de poco o nada sirve si la justicia que se imparte es sesgada y más favorable siempre a los hombres, lo que en suma produce un derecho androcéntrico, con las sabidas implicaciones de que este derecho selectivo constituye una barrera más hacia el acceso igualitario a la justicia para las mujeres (Facio, 2008).

Dadas las sempiternas dificultades para la implementación de un derecho equitativo a más de igualitario, han surgido voces que proponen el diseño de una derivación de la justicia ordinaria, que se podría llamar “Derecho de la Mujer” (Dahl, 1987).

“Desde el Derecho de la Mujer se insiste en que el acceso a la justicia sea apropiado y efectivo. Esto quiere decir que el Estado tendrá que garantizar un servicio que esté siempre al alcance de todas las personas en términos espaciales y temporales, lingüísticos y culturales, simbólicos y psicológicos, económicos y políticos, así como en cualquier otro término. Un servicio igualitario tendrá que compensar las desigualdades entre hombres y mujeres con medidas correctivas que hagan más parejo el campo de juego” (Facio, 1987:101).

El marco jurídico nacional carece de políticas públicas que produzcan un impacto diferenciado que articule derechos humanos y perspectiva de género, ni que analice el contexto familiar y social de las afectaciones que resulten de la privación de libertad de mujeres por causa de delitos asociados al tráfico ilícito de drogas.

Dentro de las convenciones y tratados internacionales, tampoco se encuentra considerada la perspectiva de género y derechos humanos en la adopción de medidas que reduzcan los efectos perniciosos del encarcelamiento en el exterior de mujeres reclutadas por organizaciones de narcotráfico, más bien por el contrario, la normativa jurídica internacional está enfocada en reforzar las estrategias de seguridad a través de un sistema de sanciones más drásticas.

Un sistema judicial homocéntrico, no incluye dentro de su marco legal, un tratamiento de alivio frente a la fractura familiar que deviene del encarcelamiento de las mujeres, situación mucho más difícil para quienes son madres y sustento de hogar, pues la separación de los niños y demás familiares propaga la vulneración de los derechos también a los dependientes.

La mayoría de mujeres que son captadas por bandas narcodelictivas provienen de estratos socioeconómicos particularmente vulnerables, en su mayoría son colectivos que han sido excluidas del derecho a la educación, al trabajo y a su pleno desarrollo humano. Al ser el narcotráfico una actividad preponderantemente masculina, las mujeres no ocupan niveles de responsabilidad dentro del eslabonamiento delictivo.

Sin embargo, las consecuencias de las condenas intramuros impactan de forma distinta a las mujeres y consecuentemente tienen un efecto abrumador en sus hijos y familias. Las sentencias de encarcelamiento severas para las mujeres ocasionan la desunificación familiar, el encarcelamiento de sus hijos, o abandono por parte de su familia. (OEA, 2014:27).

“Las responsabilidades maternas de las mujeres no han sido tomadas en cuenta en el momento de dictar sentencia y tampoco fueron reconocidas o atendidas en la cárcel. En Ecuador, aproximadamente 16% de las reclusas permanecieron con sus hijos durante el

período de encarcelamiento correspondiente al total o a una parte de la sentencia” (OEA, 2014:16).

Es importante considerar la poca atención que las mujeres privadas de libertad obtienen de parte del Estado, pues entonces no debe sorprender que sea mucho menor la atención a las mujeres privadas de libertad de origen extranjero. Pues en los alegatos judiciales, muchas refieren no haber sido informadas de manera adecuada y por la diferencia idiomática algunas consideran que el aporte de los abogados de oficio es insignificante en su defensa, simple y llanamente porque los defensores no escuchan a las extranjeras, (Defensoría del Pueblo de Chile, 2015).

Desarrollar procesos judiciales que incluyan la perspectiva de género entre sus componentes, es llevar a la práctica la retórica de los preceptos de igualdad contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Estrechar las asimetrías de poder y los esquemas de desigualdad, solo es posible desde un sistema estatal, que cuente con la voluntad transformadora para revertir las inequidades sociales en beneficio de grupos vulnerables que requieren, más que otros, la tutela efectiva de sus derechos fundamentales. Los procesos de juzgamiento que incluyan el enfoque de género en sus procesos decisionales propician, de manera indirecta, la construcción de una estrategia de lucha en contra de la impunidad e injusticia.

CAPÍTULO II

2.1 Normativa nacional e internacional que garantiza los derechos humanos de las PPL de origen extranjero

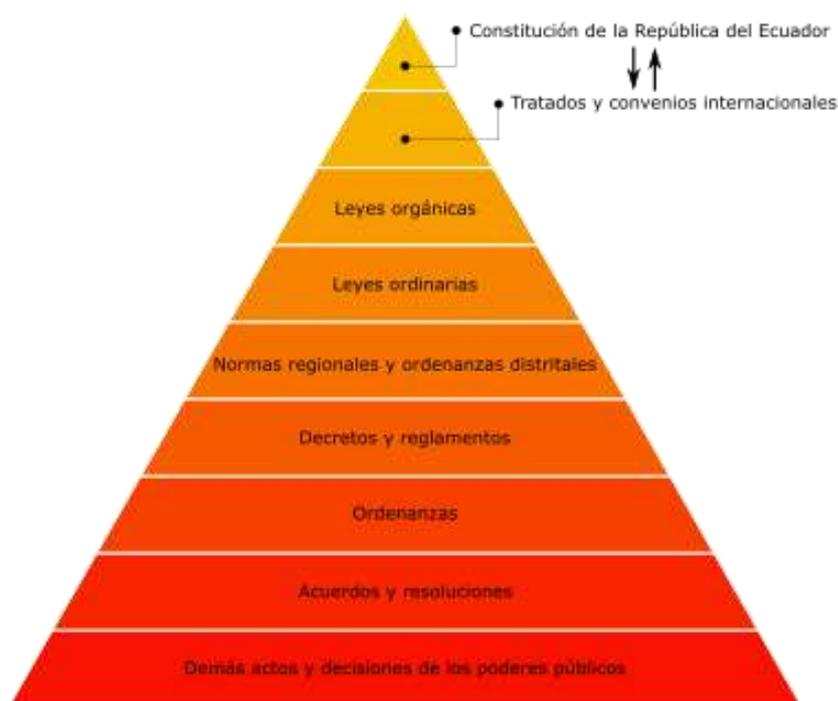
El juzgamiento y cumplimiento de una sanción punitiva, por el cometimiento de una falta de índole penal, no imposibilita el ejercicio de los derechos humanos fundamentales. A lo largo de la historia, se han diseñado instrumentos de la más variada índole para precautelar los derechos de las personas condenadas, tales como: Derecho a la legítima defensa, derecho a la salud, a la reeducación, así como derechos sexuales y reproductivos, derecho a cumplir la sentencia en un medio favorable para su reinserción social, además de beneficios penitenciarios como: libertad condicional, conmutación de penas, semilibertad, indultos o medidas sustitutivas, en el caso de prisión preventiva o provisional.

Dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, [...], se asume que la privación de la libertad, responde a la necesidad de reformar, readaptar socialmente y rehabilitar a quienes quebrantan la ley. Para lo cual, los Estados deben garantizar: “el goce de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sobre todo en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas; así como “el ejercicio de estos derechos mediante sistemas de garantías judiciales que respeten el debido proceso legal y que tomen en cuenta su particular condición de vulnerabilidad” (Cordero, 2016).

2.2 Políticas públicas implementadas por el Estado ecuatoriano para garantizar los derechos fundamentales de las PPL de origen extranjero

Si nos remitimos a la pirámide de Kelsen, que determina la jerarquización de las leyes dentro de un Estado, podemos apreciar que el instrumento que rige la normativa jurídica en el país, es la Constitución del Ecuador.

Gráfico No. 1
Pirámide de Kelsen



Fuente: <https://DerechodeEcuador/Jerarquíadenormasjurídicas>

La Constitución del Ecuador (2008), en su artículo 242 expresa: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público².

El gráfico refleja que bajo la Constitución se encuentran los tratados y convenios internacionales, seguidos de leyes orgánicas; leyes ordinarias; normas regionales y

² Constitución del Ecuador, Título IX “Supremacía de la Constitución”

ordenanzas distritales; decretos y reglamentos; ordenanzas, acuerdos y resoluciones; y, demás actos y decisiones de los poderes públicos.

La legislación nacional que garantiza los derechos humanos de las personas que cumplen pena privativa de libertad bajo el régimen penitenciario ecuatoriano, surge a partir de dos vertientes: primero, está la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos; luego, surge todo un sistema de políticas, reglamentos, convenios interinstitucionales y otros instrumentos concebidos con la finalidad de establecer una línea de coherencia con la normativa constitucional, que dictamina los lineamientos y las acciones que tienen como finalidad última la construcción de políticas públicas que velen por los derechos fundamentales de los y las privadas de libertad, independientemente de su nacionalidad u otra característica distintiva.

Los principios universales, consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, deben ser incorporados en la legislación interna de los Estados, y deben ser llevados a la práctica, de forma concordante, en todos los niveles de la gestión jurídica y penitenciaria. Los derechos humanos son intrínsecos a cada persona, son inalienables e imprescriptibles, y no deben ser menoscabados por la privación de la libertad (Martínez, 2005:1).

La Constitución del Ecuador de 2008, en su artículo 201, hace referencia a la obligación que tiene el Estado de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de libertad; disponiéndose además que, el sistema de rehabilitación tendrá por finalidad la reeducación del privado de libertad, en forma tal que sea factible su reinserción en la sociedad. El acápite mencionado al pie de la letra expresa:

“El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la

protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos.” (CRE, 2008).

En cuanto al tratamiento de las personas extranjeras privadas de libertad en territorio ecuatoriano, la Constitución del Ecuador no hace ninguna diferencia que acentúe la condición de extranjero, ni se vale de esta situación para menoscabar los derechos fundamentales de estas personas.

“Las personas extranjeras que cumplen pena privativa de libertad en el Ecuador gozan de los mismos derechos y garantías constitucionales que los locales, pues eso expresa de forma explícita nuestra Constitución” (Jácome, 2020).³

El artículo 11 de la Constitución del Ecuador, en lo concerniente al ejercicio de los derechos tácitamente expresa:

“Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria [...]; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación (CRE, 2008).

Este mandato constitucional, en teoría, proporciona la protección y la garantía que toda persona humana necesita para su desarrollo. Las extranjeras y extranjeros privados de libertad no quedan fuera de este paraguas de resguardo y amparo.

Por su parte, el artículo 77, dictamina las garantías a las que tienen derecho las personas privadas de libertad, como el derecho a la defensa, subrayando que el procesado tiene el derecho a ser informado acerca de los motivos de su detención, que se puede acoger al silencio y por último, que no podrá ser forzado a declarar contra sí mismo (Montes, 2015).

³ Entrevista realizada, el 18 de noviembre de 2020, al Director de Régimen Cerrado del Servicio Nacional de Atención Integral a personas adultas privadas de libertad y a adolescentes infractores (SNAI).

Sobre la rehabilitación social, la reeducación y la reinserción social, los artículos 201 y 203 de la Constitución subrayan la finalidad de estas obligaciones del Estado, siendo la principal, incentivar el desarrollo y capacidades de las personas privadas de libertad a fin de que se sientan útiles para la sociedad, mediante la implementación de conocimientos y prácticas que les permita desarrollar su autosuficiencia; lo que redundará en la reducción de reincidencia.

Igualmente, el artículo 203, hace referencia a la consideración especial que se debe aplicar a los colectivos considerados vulnerables, como las personas extranjeras que cumplen sentencias condenatorias en el país.

Art. 201.- El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos [...] (CRE, 2008).

Art. 203.- El sistema se regirá por las siguientes directrices: [...] en los centros de rehabilitación social y en los de detención provisional se promoverá y ejecutará planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación; [...] en los centros de privación de libertad se tomarán medidas de acción afirmativa para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria (CRE, 2008).

Como se ha expresado, la CRE se caracteriza por construir un sistema garantista de derechos y libertades de las personas, independientemente de su nacionalidad o condición judicial, esto en estricto apego a lo que establecen los organismos internacionales a través del derecho internacional de los derechos humanos, instrumentalizado, para el caso de Ecuador, por el Código Orgánico Integral Penal (COIP) en vigencia a partir de agosto de 2014, legislación que de forma clara y precisa, lleva a la práctica estas garantías, que tienden a favorecer entre otras, a las personas procesadas privadas de libertad.

Concomitante a la garantía de los derechos humanos que establece la Constitución, sin distinción alguno, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), implementada a través del Registro Oficial No. 938, del 6 de febrero de 2017, en cuanto a la garantía de las personas no nacionales que residen en el país, también hace alusión a la no discriminación basada en el origen o lugar de nacimiento, en los siguientes términos:

“Ciudadanía universal. El reconocimiento de la potestad del ser humano para moverse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero (LOMH, 2017)”.

El diccionario de acción humanitaria define a la ciudadanía universal como aquel principio, categoría o condición que permite a los seres humanos ser reconocidos como sujetos de derechos en cualquier lugar del mundo. Haciendo efectiva la universalidad de los derechos humanos, desvinculándolos con la pertenencia a uno u otro Estado, razón por la cual sus derechos deben ser garantizados, respetados y protegidos en cualquier país donde una persona se encuentre. “Los individuos, por su parte, gozan de un reconocimiento cada vez mayor de su condición de sujetos de Derecho internacional, precisamente en la medida en que pueden exigir internacionalmente el reconocimiento de los derechos que los Estados se han obligado a respetar. Es el lugar que ocupa el individuo en el orden jurídico internacional el que permite afirmar el desarrollo de una ciudadanía universal definida por el disfrute de los derechos fundamentales básicos” (Bazo, 2005).

“Igualdad ante la ley y no discriminación. Todas las personas en movilidad humana que se encuentren en territorio ecuatoriano gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la ley. Ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, origen nacional, sexo, género, orientación sexual u otra condición social, económica o cultural (LOMH, 2017)”.

El concepto de igualdad ante la ley ha sido adoptado por casi todas las Constituciones de los Estados parte de las Naciones Unidas. Este principio viene anclado al de “no discriminación”, ambos mandatos dictaminan que ninguna persona debe recibir trato o

ser ubicada en situación de desventaja frente a otra, por razones de origen, nacionalidad, idioma, identidad sexual o nivel socioeconómico.

Llevados a la práctica, los principios de igualdad ante la ley y no discriminación deben ser parte de la protección igualitaria de los derechos humanos, tanto en el nivel de los derechos, así como en el de las obligaciones, ciñéndose de esta manera a los compromisos internacionales asumidos en el marco del derecho internacional público. Debe entenderse entonces que, todo trato diferente o segregacionista es arbitrario y va en contra de los postulados nacionales e internacionales, pues invalida el pleno ejercicio de los derechos humanos. Toda práctica infundada debe considerarse como discriminación y tiene que ser erradicada de toda gestión pública (Corte Constitucional, 2009).

El Código Orgánico Integral Penal, promulgado por la Asamblea Nacional del Ecuador, el 10 de febrero de 2014, constituye el instrumento jurídico, conjuntamente con la Constitución del Ecuador, orientado a regular el poder punitivo del Estado, así como tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas (COIP, 2014).

El COIP destina el capítulo segundo “Garantías y Principios Rectores del Proceso Penal”, a la exposición de las obligaciones del Estado respecto de la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, en los siguientes términos:

“Art. 4.- **Dignidad humana y titularidad de derechos.** - Las y los intervinientes en el proceso penal son titulares de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y los instrumentos internacionales. Las personas privadas de libertad conservan la titularidad de sus derechos humanos con las limitaciones propias de la privación de libertad, y serán tratadas con respeto a su dignidad como seres humanos. Se prohíbe el hacinamiento” (COIP, 2014).

“Art. 5.- **Principios procesales.** - El derecho al debido proceso penal, sin perjuicio de otros establecidos en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado u otras normas jurídicas [...]” (COIP, 2014).

El derecho a la reunificación familiar y deseo de procrear hijos de las y los extranjeros privados de libertad en el país, se encuentran amparados en parte del artículo 61 del referido código, el cual faculta al sentenciado a permanecer en territorio nacional luego de cumplida la sentencia intramuros. Léase:

“Art. 61.- [...] no se dispondrá la expulsión en los casos en que la persona extranjera, con anterioridad a la fecha del cometimiento de la infracción, haya contraído matrimonio, se le haya reconocido una unión de hecho con una persona ecuatoriana o tenga hijas o hijos ecuatorianos”.

El marco jurídico ecuatoriano, instrumentalizado a través de la Constitución del Ecuador, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el Código Orgánico Integral Penal y otras normativas vigentes, en concordancia con los acuerdos, convenios y tratados internacionales, relativos a la garantía de los derechos humanos de las personas extranjeras privadas de libertad, deben contribuir a velar por los derechos fundamentales de las personas que cumplen sentencias intramuros bajo el régimen penitenciario nacional, con mayor énfasis en aquellas que lo hacen lejos de su país de origen, lo cual constituye un doble nivel de vulnerabilidad.

2.3 Acuerdos, convenios, y tratados internacionales que garantizan los derechos humanos de las PPL en el Ecuador

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) enfatiza:

“Frente a personas privadas de libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia, más aún si se trata de niños. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna” (CIDH, 2020:32).

En el marco del Derecho Internacional Público (DIP), tanto la CIDH, la OEA, la ONU, y otros organismos internacionales, han implementado varios instrumentos convencionales con el fin de instar a los Estados suscriptores a generar mecanismos que garanticen los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

“La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, realiza la siguiente clasificación de derechos humanos: derecho a la vida; derecho a la integridad personal; derecho a la libertad personal; derecho de las personas privadas de libertad; derecho a una adecuada administración de justicia; derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; derecho a la libertad de opinión y de expresión; derecho a la participación política, derecho a la seguridad social, derecho al trabajo, derecho a la alimentación, derecho a la salud, derecho a una vivienda adecuada; derecho a la educación, derecho a un medioambiente sano; principios de igualdad y no discriminación” (ACNUDH, 2012).

Sobre la base del DIP, el Ecuador ha prestado especial atención en la garantía, respeto y cumplimiento de los mandatos internacionales sobre derechos humanos, a continuación se detalla los de mayor trascendencia.

Partiendo de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos humanos de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948, la diplomacia ecuatoriana ha suscrito todo cuanto tratado internacional le sea propuesto con el fin de ratificar la garantía de los Derechos Humanos a través de la implementación de protocolos, que no siempre son el reflejo del espíritu garantista de los instrumentos multilaterales firmados.

En 1993, el Ecuador se adhirió a la Declaración y al Plan de Acción de Viena sobre Derechos Humanos, el cual tiene como objetivo promover la integralidad e interdependencia de todos los derechos humanos, ratificando el espíritu de equidad sobre todos aquellos derechos, pues todos gozan de igual importancia y jerarquía y ninguno de ellos puede estar sobre o debajo de otro derecho. Asimismo, la citada declaración subraya que la democracia, el desarrollo, el respeto de los derechos humanos y de las libertades

fundamentales son principios interdependientes que se refuerzan mutuamente (Moreira, 2005).

“Con Viena se ratificó también la concepción de que los derechos humanos dejaron de ser preocupación solamente de los Estados al interior de sus fronteras y han pasado a constituirse en preocupación legítima de los organismos internacionales, de otros estados y de la Comunidad Internacional en general; fortaleciéndose, además, la concepción doctrinaria de que los derechos humanos no solamente pueden ser ejercidos de manera individual, sino también de forma colectiva” (Moreira, 2005:1).

A partir de 7 de octubre de 1998, Ecuador es parte del Estatuto de Roma, que establece la creación de la Corte Penal Internacional, con la consecuente incorporación del Código Penal Internacional, que crea las bases para el juzgamiento de crímenes contra la paz y seguridad de la humanidad (Vintimilla, 2009:12).

También, en 1998, el Estado ecuatoriano adoptó el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que entró en vigor el 1 de julio de 2002; con lo cual, la comunidad nacional e internacional fue testigo de un significativo progreso en materia de derechos humanos, pues el antiguo paradigma de que el sujeto de derechos solamente podía presentarse de manera activa, a través de goce de sus derechos humanos, sin que sea responsable por la violación o impedimento para que otra persona acceda a los mismos derechos quedó atrás, para dar paso al sujeto pasivo de derechos. Es decir que una persona, institución o el mismo Estado es responsable de la violación de los derechos humanos, lo que puede acarrear inclusive sanciones de índole penal.

“La entrada en vigencia del Estatuto de la Corte Penal Internacional consolida el principio de justicia universal, según el cual, un individuo puede ser detenido, procesado y sancionado por el cometimiento de crímenes de lesa humanidad, como genocidio, tortura, desaparición forzada, etc., en cualesquiera de los países que han ratificado el Estatuto” (Moreira, 2005).

Junto a lo anterior, es justo reconocer que Ecuador ha mantenido una participación muy activa en el fortalecimiento internacional de los derechos humanos; la ratificación

por su parte de la mayoría de acuerdos, convenios y tratados internacionales sobre este tema así lo demuestra. A continuación un breve detalle de los principales compromisos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano:

- 1965 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial;
- 1966 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, conjuntamente con su protocolo facultativo; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- 1979 Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”
- 1985 Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer;
- 1990 Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la pena de muerte; y, la Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares;
- 1994 Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Para";
- 2002 en Guayaquil, Ecuador, lideró el proceso de adopción de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, presentada durante la Reunión del Consejo Presidencial Andino, con ocasión de la II Reunión de Presidentes de Sudamérica (Moreira, 2005).

La normativa expuesta es parte del derecho internacional de los derechos humanos, y está orientada a garantizar los derechos fundamentales de la sociedad en general. Es obligación de los Estados proteger, respetar y hacer cumplir estos mandatos, más aún en los grupos con especial grado de vulnerabilidad como, discapacitados, migrantes, mujeres, niñas, adolescentes y otros colectivos de atención prioritaria, como las personas

privadas de libertad, con mayor énfasis si se trata de personas de origen extranjero que cumplen pena privativa de libertad en un país distinto al de su origen.

2.4 Estado de situación de las personas extranjeras privadas de libertad en el Ecuador

A septiembre de 2020, el sistema penitenciario ecuatoriano registra un total de 3.220 personas privadas de libertad de origen extranjero, provenientes de los cinco continentes, albergados en 39 Centros de Rehabilitación Social (CRS). A continuación se detalla los totales de los cinco países con mayor presencia de personas sentenciadas extranjeras:

Tabla No. 1

Detalle numérico de PPL extranjeros por CRS

PAÍS	NUMERO DE PPL	HOMBRES	MUJERES	TID
Colombia	1831	1579	252	986
Venezuela	1001	920	81	311
Perú	134	126	8	43
México	56	51	5	50
Cuba	24	23	1	10

Fuente: Registros administrativos de los centros de privación de libertad
Elaboración propia.

Sobre la base del principio de igualdad ante la ley, el Estado ecuatoriano, a través del órgano rector de la política penitenciaria, no realiza ninguna clasificación entre PPL nacionales o extranjeras al momento de ser reclusos en alguno de los CRS del país. Es decir, hay presencia de internas e internos extranjeros en todos los establecimientos penales del Ecuador, lo que conlleva a otro factor de vulnerabilidad para las PPL extranjeras, pues el estar alejadas de sus respectivas representaciones diplomáticas, limita la comunicación o asistencia que los consulados puedan brindar a sus connacionales, este aspecto será profundizado más adelante en el capítulo tres, en lo concerniente a asistencia consular y ayuda humanitaria.

Los CRS que albergan más de 100 PPL extranjeras, entre hombres y mujeres, se detalla a continuación.

Tabla No. 2
CRS con más de 100 PPL extranjeras

CRS	PPL extranjeras
CRS Cotopaxi*	740
CRS Guayaquil*	550
CRS Turi* (Cuenca)	260
CRS masculino El Inca (Quito)	253
CRS Mixto Santo Domingo	144
CRS Masculino Ibarra	140
CRS Mixto Tulcán	140

*masculino+femenino+mixto

Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad
Elaboración propia.

2.5 Causa de delito de PPL extranjeras

Gráfico No. 2



Fuente: Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad
Elaboración propia.

De las 3.220 personas extranjeras que alberga el sistema penitenciario nacional, 1.533 PPL, equivalente al 49,36% cumple condenas o está procesado por actividades relacionadas con el tráfico ilícito de drogas, lo que significa que casi la mitad de internas e internos extranjeros son parte de organizaciones delictivas transnacionales dedicadas a la producción, procesamiento, transporte o distribución de sustancias sujetas a fiscalización; mientras que la otra mitad está distribuida en más de medio centenar de otros delitos (SNAI, 2020).

El Código Orgánico Integral Penal, establece los siguientes artículos para el juzgamiento y sanción por el tráfico ilícito de drogas:

Art. 219.- Producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Con sentencias que pueden ir de tres a cinco años de privación de libertad.

Art. 220.- Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Con sentencias que pueden ir de seis meses a trece años.

Artículo 221.- Organización o financiamiento para la producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Con sentencias que pueden ir de dieciséis a diecinueve años de pena privativa de libertad (COIP, 2014).

Como una medida de garantizar el debido proceso y respeto a los derechos humanos, es necesario que en la imposición de condenas se observe el principio de proporcionalidad y se cumpla de manera rigurosa con los mandatos nacionales e internacionales que lo regulan.

Al respecto de la imposición de sentencias, el IDPC⁴ realiza un análisis de proporcionalidad entre el cometimiento de un delito y la pena impuesta. En un gran porcentaje, las personas procesadas y sentenciadas por tráfico de drogas son las y los transportistas, mulas o *burriers*, que constituyen el segmento más vulnerable de las organizaciones criminales. Los cabecillas o grandes traficantes se las ingenian para no

⁴ International Drug Policy Consortium: Red mundial para la promoción de un debate abierto y objetivo sobre las políticas de drogas

realizar el trabajo sucio y dejan el transporte y la microdistribución a la última rueda del engranaje delictivo.

Las personas capturadas traficando drogas, en su gran mayoría provienen de hogares disfuncionales, atraviesan situaciones de pobreza extrema y pertenecen a los estratos más bajos de la sociedad. Es a este grupo de personas que cae todo el rigor de la ley, muchas veces pasando por encima de la aplicación de proporcionalidad.

La proporcionalidad en la aplicación de sanciones punitivas, es uno de los principios fundamentales que un Estado de derecho debe ejercer para garantizar los derechos fundamentales de los procesados.

El principio de proporcionalidad se encuentra contenido en diversos acuerdos, convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos, y muchos Estados han adoptado sus observaciones en sus respectivas constituciones y códigos de procesamiento penal (Lai, 2012).

A partir de lo que expresa el artículo 29 (2) de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) “Toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”, el derecho internacional público ha materializado el tema de la proporcionalidad de la sentencia y su relación con los derechos humanos en varios tratados internacionales, entre los que se destacan los siguientes:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), cuyo espíritu es proteger los derechos relevantes en el ámbito de las penas por delitos de drogas, especialmente los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad personales, a la vida privada y a no ser sometido a torturas.

Según la interpretación del PIDCP, por parte del Comité de Derechos Humanos de la ONU determina que, cuando la legislación judicial de los Estados implemente medidas para limitar un derecho protegido por el PIDCP, “deberán demostrar su necesidad y sólo podrán tomar las medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos a fin de garantizar una protección permanente y efectiva de los derechos reconocidos en el Pacto”. Además, “las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad [...]; y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse” (Lai, 2012).

La CIDH, por su parte, otorga a la proporcionalidad la categoría de principio consolidado. Según su dictamen de imposición de penas, “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– pueden considerarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”⁵

Aunque pocas veces mencionada, la proporcionalidad constituye un principio de valor en el derecho internacional público con lo cual se “asume” que los derechos humanos y libertades de una persona solo se limiten en la medida en que sea estrictamente necesario y apropiado para alcanzar un fin legítimo (Lai, 2012).

2.6 Condiciones de habitabilidad en los centros de rehabilitación social que albergan a la comunidad penitenciaria extranjera

Junto a los deberes del Estado de aplicar el debido proceso frente al juzgamiento de una falta, garantizar la legítima defensa y ejecutar la sentencia impuesta, está la obligación

⁵ Ficha técnica sobre el Derecho a la Libertad y Seguridad Personales y las Condiciones Mínimas den caso de detención. (Convención Americana sobre Derechos Humanos Arts. 7 y 5 Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre Arts. I y XXV

de garantizar el derecho a condiciones de vivienda dignas para los sentenciados, evitando el hacinamiento o sobrepoblación carcelaria.

Para una mejor comprensión de lo que significa sobrepoblación carcelaria, acudiremos a los conceptos proporcionados por Carranza (2001), quien la define como “el exceso de personas privadas de libertad por sobre la capacidad de alojamiento oficialmente prevista”. Es decir, la sobrepoblación penitenciaria puede ser cuantificada por medio de la densidad carcelaria por cien plazas “el número de personas privadas de libertad, dividido por el número de plazas previstas, por cien”. Esta medición se puede lograr tomando en cuenta la totalidad de establecimientos penitenciarios y así se obtiene el promedio de la densidad carcelaria de todo el sistema.

Este mismo autor, en el libro *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y El Caribe*, establece marcadas diferencias entre densidad y sobrepoblación penitenciarias.

Densidad penitenciaria, “la relación numérica existente entre la capacidad de una prisión o de un sistema penitenciario y el número de personas alojadas en él”⁶; y **Sobrepoblación penitenciaria**, “situación en que la densidad penitenciaria es mayor que 100, debido a que hay más personas albergadas en un establecimiento penitenciario que la capacidad establecida para una prisión o para la totalidad del sistema” (Carranza, 2001).

Lo que antecede, nos sirve como introducción para el análisis de las condiciones de vivienda prevalecientes dentro del sistema carcelario ecuatoriano, el cual involucra también a las PPL extranjeras, pues habíamos señalado que, de acuerdo a la normativa constitucional, no hay diferencias entre sentenciados ecuatorianos y no ecuatorianos.

En 2019 la sobrepoblación carcelaria a nivel nacional alcanzó el 40%, sin embargo, a nivel provincial este porcentaje se duplicó, llegando inclusive al 100% y 200% en provincias como Imbabura y El Oro. En centros de rehabilitación social con capacidad

⁶ La fórmula utilizada para el cálculo de la densidad penitenciaria es: Número de personas alojadas/número de cupos disponibles x 100.

para 200 o 300 personas se alberga a 900, lo que representa el 300% de hacinamiento (Carrion, 2019).

El problema de la sobrepoblación carcelaria trae consigo el decremento sostenido de las condiciones de vivienda de los sentenciados, lo que contradice los mandatos internacionales contenidos en los tratados internacionales de los cuales Ecuador es parte.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles, en su artículo 10 expresa:

Art. 10.- “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

a) “Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas”;

b) “Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento”.

c) “El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica”.⁷

Las comodidades mínimas de vivienda que el Estado debe proporcionar a las personas en cumplimiento de sentencia privativa de libertad, deberían ser parte de las políticas de rehabilitación social, pues coadyuvan a materializar los objetivos de una rehabilitación social efectiva. Lo contrario, evidencia un respeto ausente a la dignidad humana de las y los privados de libertad.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

El artículo 10 de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos, implementadas por las Naciones Unidas, a través del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, exige de los Estados lo siguiente:

“Art. 10.- Los locales destinados a los reclusos y especialmente aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación”, (ACNUDH, 1977).

Las condiciones adversas de habitabilidad constituyen caldos de cultivo ideales para actos de violencia, toda clase de abusos y malos tratos proferidos a los más débiles. Bajo estas circunstancias, los contagios de enfermedades como tuberculosis, VIH, COVID-19, y otras, son una posibilidad latente. Esto en un régimen penitenciario con sistemas de salud deficientes o inexistentes constituye una vulneración flagrante a los derechos humanos.

Al respecto de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, la Defensoría del Pueblo, a través de un pronunciamiento efectuado el viernes, 8 de febrero de 2019 expresa:

“En este marco, una de las principales problemáticas que afecta al Sistema Penitenciario es el hacinamiento, el cual provoca un deterioro de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad. De acuerdo a cifras oficiales, la población penitenciaria en 2009 y 2018 se triplicó, pasando de 11.279 personas a 38.541. A pesar que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos tenía en 2014 proyecciones del incremento poblacional anual [...] Es importante recordar que el hacinamiento limita las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad e impide una rehabilitación social efectiva, esta problemática por su recurrencia podría dar lugar a situaciones de tortura, trato cruel, inhumano y degradante” (DPE, 2019).

Como hemos podido apreciar a lo largo de este capítulo, tanto el derecho internacional público, como la normativa jurídica nacional, han diseñado e implementado mecanismos orientados a garantizar los derechos humanos de las personas privadas de libertad, tanto locales como extranjeras. Los tratados internacionales sobre el respeto a

los derechos humanos de las personas privadas de libertad, han impartido lineamientos y recomendaciones que han sido incorporadas en el marco legal ecuatoriano.

El Ecuador por su parte, a través de sus principios constitucionales, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, además de otros reglamentos, normativas internas y procedimientos institucionales, ha minimizado la condición de extranjero en la gestión de las personas de origen no ecuatoriano reclusas en establecimientos penitenciarios ubicados a lo largo y ancho del país. Bajo el principio de igualdad ante la ley, no discrimina entre procesados o condenados extranjeros y de origen nacional.

Sin embargo, es necesario reflexionar sobre la efectividad del referido principio. Es decir, ¿hasta qué punto es conveniente invisibilizar las particularidades y diferencias de las personas extranjeras reclusas en establecimientos penitenciarios nacionales?; ¿el mimetismo que impone el principio de igualdad ante la ley, se encuentra en línea con los preceptos emanados de organismos internacionales que conminan a los Estados adoptar o implementar medidas que garanticen los derechos humanos de las personas extranjeras privadas de libertad?; ¿el Estado de derecho y el garantismo penal, efectivamente, respetan los derechos humanos de las personas extranjeras privadas de libertad en el país?; o, en palabras de Ferrajoli, se han convertido en “mera fachada”, gracias a la divergencia entre la normativa constitucional y la práctica y efectividad en los niveles administrativos y policiales que rige a los Estados.

En el siguiente capítulo realizaremos un análisis de la normativa y procedimientos aplicados por el Estado ecuatoriano, para garantizar los derechos humanos de las personas de origen extranjero que cumplen pena privativa de libertad, bajo el régimen penitenciario ecuatoriano.

CAPÍTULO III

3.1 El sistema penitenciario ecuatoriano

El órgano rector de la rehabilitación de las PPL es el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores; sin embargo, hasta noviembre de 2018, esta función estuvo a cargo del, hasta ese entonces, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos. La transferencia de competencias se ejecutó sobre la base del Decreto Ejecutivo No. 560, de 14 de noviembre de 2018.

El citado decreto ratifica que “[...] el tratamiento y la garantía de los derechos humanos constituye una prioridad para el Gobierno Nacional, tanto en la definición de política interna como para el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano en virtud de su naturaleza de Estado constitucional de derechos y justicia, para lo cual se hace necesario contar con la institucionalidad requerida, especializada y enfocada en la consecución de este fin [...]”⁸.

La gestión del SNAI se fundamenta en el Reglamento del sistema Nacional Penitenciario. Este documento entró en vigencia en agosto de 2020, y tiene como objetivo “regular el funcionamiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, la actuación del organismo técnico y su directorio, así como, establecer los mecanismos que permitan la rehabilitación integral de las personas privadas de libertad y el desarrollo de sus capacidades para su reinserción social” (SNAI, 2020).

La gestión penitenciaria en Ecuador consiste en la construcción y mantenimiento de los centros de rehabilitación social; contratación, capacitación y equipamiento del personal de guías penitenciarios; proveer servicios adecuados de vivienda, salud y comunicación; así como, la clasificación de población internada, programar el régimen

⁸ Decreto Ejecutivo No. 560, de 14 de noviembre de 2020.

de visitas, e implementar procesos de educación que fortalezcan la rehabilitación de los sentenciados (Navarrete, 2015:2).

El sistema de rehabilitación social en Ecuador, está conformado por 44 centros de privación de libertad y 2 centros de adolescentes infractores, distribuidos en nueve zonas geográficas.

Zona 1, conformada por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos, consta de **5 centros** de privación de libertad;

Zona 2, conformada por la provincia de Napo, consta de **1 centro** de privación de libertad;

Zona 3, conformada por las provincias de Chimborazo y Pastaza, consta de **4 centros** de privación de libertad;

Zona 5, conformada por las provincias de Los Ríos y Bolívar, consta de **3 centros** de privación de libertad;

Zona 6, conformada por las provincias de Cañar, Azuay y Morona Santiago, consta de **4 centros** de privación de libertad;

Zona 7, conformada por las provincias de El Oro y Loja, consta de **3 centros** de privación de Libertad;

Zona 8, conformada por la provincia del Guayas, la cual debido a su extensión consta de **5 centros** de privación de libertad; y,

Zona 9, conformada por la provincia de Pichincha, con **3 centros** de privación de libertad, (SNAI, 2020).

Cabe mencionar que en todos estos centros de privación de libertad existe población penitenciaria extranjera. Esta dispersión dificulta la gestión de los representantes consulares, pues la lejanía geográfica con respecto a la capital, que es donde se concentran la mayoría de embajadas y consulados, limita el acompañamiento en los procesos de defensa, constatación del estado de salud o provisión de algún otro tipo de ayuda a sus representados.

La estructura al interior de los centros de rehabilitación social está conformada por cuatro categorías o regímenes de seguridad: mínima, mediana, máxima y máxima especial. Esto en la práctica se traduce en una aplicación de índole progresivo o regresivo, dependiendo del delito cometido o de la conducta del recluso.

Una persona, de acuerdo al delito cometido, a su perfil psicológico, modelo conductual, o compromiso con las actividades de rehabilitación, puede ser asignado a un régimen de máxima seguridad, pero si demuestra predisposición y desarrolla sus habilidades de rehabilitación, puede ir avanzando de máxima a mediana y de mediana a mínima seguridad. De igual manera, este tránsito puede ocurrir de manera inversa, quien no da signos de progreso en su (re)educación, o infringe las normas disciplinarias puede pasar de mínima seguridad a mediana, de mediana a máxima o a máxima especial, que es la categoría que agrupa a los individuos de niveles muy altos de peligrosidad (Lara, 2015).

La asignación a los niveles de seguridad, se basa en lo dispuesto en el Artículo 171 del Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social (2020):

Art. 171. “[...] Los parámetros de valoración son: a) años de sentencia, b) violencia ejercida contra las personas en el cometimiento del delito o delitos por los que fue sentenciado, c) nivel de afectación de la víctima, d) antecedentes delictivos, e) grado de participación, f) pertenencia al crimen organizado nacional o transnacional, g) edad, h) perfil psicológico de acuerdo a la predisposición al cambio; e, i) convivencia o comportamiento durante la privación de libertad y etapa de observación”

Sobre la base del principio de igualdad ante la ley, se asume que la única condición para la clasificación de las PPL, es el cumplimiento de las categorías mencionadas, más no la diferenciación por ser extranjero o extranjera.

Parte de la gestión penitenciaria son los beneficios penitenciarios, estos están considerados como un derecho dentro del proceso de rehabilitación social. Las etapas del

Régimen Progresivo de Rehabilitación Social son las que constan determinadas en el artículo 19 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, entre las que constan:

- 1.- **Prelibertad** (2/5 partes de la pena que equivalen al cuarenta por ciento (40%);
- 2.- **Libertad Controlada** (3/5 partes de la pena que equivalen al sesenta por ciento (60%); y,
- 3.- **Rebajas de Pena en las modalidades de Quinquenio y Sistema de Méritos**, (SNAI, 2020).

Para el acceso a cualquiera de estos beneficios, es necesario el concurso de un abogado, que puede ser subvencionado por el procesado o asignado de manera gratuita por el Estado, como parte del derecho a la defensa. En el desarrollo de este tema, veremos el nivel de eficacia que en la práctica tienen los beneficios penitenciarios para las PPL extranjeras.

3.2 De la aplicación de los derechos humanos a las personas privadas de libertad extranjeras en Ecuador

Para una mejor comprensión de la interpretación y aplicación de los mandatos nacionales e internacionales en el sistema penitenciario, y su impacto en la población carcelaria extranjera, es necesario conocer cómo este se encuentra constituido y su interacción con otras instituciones del Estado.

Para ello, en este capítulo, abordaremos la temática del sistema penitenciario ecuatoriano, la transversalización de la gestión institucional que se ejecuta para garantizar los derechos humanos de las PPL extranjeras, se identificará la política pública implementada por la Defensoría Pública, Ministerio de Salud Pública (MSP), autoridad migratoria y Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores del Ecuador, para dar cumplimiento a los mandatos

constitucionales y a los tratados internacionales concebidos para velar por el respeto a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, con una mayor atención en aquellas de origen extranjero.

Asimismo, en este segmento se ha tomado en cuenta el impacto diferenciado entre hombres y mujeres, explicando el efecto de la privación de la libertad desde la perspectiva de género.

3.3 Los derechos (in)humanos de las personas privadas de libertad de origen extranjero en Ecuador

Los DDHH son intrínsecos a toda persona humana, independientemente de su origen, condición migratoria o situación judicial. Estos derechos deben efectivizarse a través de condiciones de vida dignas, inclusive para aquellos que se encuentran al margen de la ley, purgando una sentencia condenatoria por el cometimiento de un delito.

En el Ecuador no existe una ley que regule la gestión de las personas privadas de libertad de origen extranjero por separado. Sobre la base del principio constitucional de igualdad ante la ley, los internos extranjeros reciben exactamente el mismo trato que los procesados o condenados ecuatorianos. Sin embargo, las PPL extranjeras encuentran serias limitaciones al momento de exigir el respeto a sus derechos fundamentales, pues al encontrarse inmersos en un medio ajeno al propio, ven mermados o anulados algunos de ellos.

El artículo 11 de la Constitución del Ecuador establece el principio de igualdad ante la ley, enfatizando en que “nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, [...] ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos [...]” (CRE, 2008);

En la práctica, esto está lejos de hacerse realidad para las PPL extranjeras, pues al encontrarse lejos de su entorno familiar, al no tener visitas están expuestas a limitaciones que les impiden ejercer sus derechos como acceso al trabajo, por encontrarse en situación migratoria irregular y carecer de documentos de identidad actualizados; tampoco están en condiciones de fijar un domicilio en el país que les permita acceder a algún beneficio penitenciario. Ya sea por la limitación idiomática o diferencias culturales, no tienen acceso a redes de cooperación o instituciones benéficas que puedan ofrecerles asistencia económica, asesoría jurídica o contención emocional.

Muchos extranjeros y extranjeras son objeto de tratos discriminatorios o ataques xenófobos, no solo por parte de internos ecuatorianos, sino por funcionarios judiciales y encargados de la custodia penitenciaria. “Es así como se observa que en los CRS (que a las PPL extranjeras)⁹ no les permitían el uso de su vestimenta tradicional, comunicarse en su lengua originaria, preparar sus comidas típicas o son objeto de términos despectivos por otras internas”. Estas particularidades repercuten en el desarrollo del debido proceso y el respeto a la diversidad. De ahí la importancia de implementar mecanismos que consideren las diferencias en el principio de igualdad ante la ley (Defensoría del Pueblo de Chile, 2015:25). Esto, a todas luces es una tergiversación del mandato constitucional que prohíbe el trato discriminatorio basado en el origen, étnia o identidad cultural.

No obstante el sentido adocrinador de la privación de libertad frente al quebranto de la ley, “hay que reconocer que a la par del trabajo institucional, existe un movimiento silencioso de los sujetos encerrados que consiste en generarle a la lógica de la institución pequeñas porciones de autonomía para la resistencia y la salvaguarda de la identidad” (Makowski, 1995:53).

Las PPL extranjeras, a más del sometimiento de sus faltas a un proceso de juzgamiento en un entorno jurídico desconocido, tienen que reacondicionarse, adaptarse y asimilar un medio sociocultural diferente, lo que conlleva a una paulatina pérdida de su

⁹ El uso de paréntesis en el entrecomillado me pertenece.

identidad. La barrera idiomática, por ejemplo, aminora sus posibilidades de conocer y reclamar sus derechos; así como, obstaculiza el contacto con la sociedad. En definitiva, la PPL extranjera se subsume en una situación excluyente por partida doble, por ser una persona privada de libertad y por haberla perdido en el extranjero (Santacruz, 2014:109-125).

La barrera idiomática puede limitar la comunicación entre la autoridad penitenciaria y la PPL extranjera, lo que conlleva a un eventual desconocimiento de los derechos que la amparan y la incapacidad consecuente para ejercerlos o exigir la garantía de los mismos.

En un acápite de la parte considerativa del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social del Ecuador, y sobre la base de los tratados internacionales, se rescata la necesidad de que las PPL estén informadas a cerca del reglamento, régimen penitenciario e instancias a recurrir; así también, recalca la importancia de información en un idioma que comprendan, y cuando sean extranjeras a tener acceso a representantes consulares, (SNAI, 2020).

Por su parte, la parte resolutive, del mismo reglamento, en el artículo 88, sobre la información de derechos, obligaciones y régimen disciplinario establece:

Art. 88.- Al momento del ingreso, los servidores públicos del centro de privación de libertad tienen la obligación de informar en su lengua materna, [...] sobre sus derechos, obligaciones, prohibiciones, régimen disciplinario, sanciones y procedimientos de registro y habitabilidad dispuestas en la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico Integral Penal y el presente Reglamento. Para el efecto, cuando se trate de PPL extranjeras que no comprendan el idioma [...], la máxima autoridad del centro coordinará y gestionará un intérprete o traductor (SNAI, 2020).

El sistema penitenciario ecuatoriano alberga a privadas y privados de libertad de 57 nacionalidades, provenientes de países de la más variada diversidad idiomática, lo cual

limita la posibilidad de contar con intérpretes o traductores que los asistan legalmente en su lengua materna. Para los procesados asiáticos, africanos, europeos, de países bálticos y otros, les es difícil ejercer el derecho a ser juzgados en su propia lengua, porque en el país no existe traductores de todas las lenguas.

3.4 Derecho al acceso gratuito a la defensa

El acceso a un intérprete certificado de idiomas no comunes, por parte de los internos extranjeros, durante el desarrollo de los procesos jurídicos no es asumido por el Estado como un derecho universal. El sistema judicial ecuatoriano evidencia una preocupante escasez de peritos intérpretes acreditados. “[...] lo importante es que los tribunales de garantías penales cuenten con la asistencia suficiente de traductores, a efectos de que puedan acudir a las audiencias y garantizar el derecho a la defensa de las personas extranjeras detenidas”. Sin embargo, cuando no es posible obtener la asistencia de un perito traductor, el juicio queda suspendido hasta que se consiga algún intérprete que hable el idioma del detenido, lo que conlleva a una alarmante disminución de las garantías procesales (Yávar, 2013).

El déficit de peritos traductores es compartida por Jorge Luis Banet, Director de Traducciones de la Pontificia Universidad Católica, quien señala que el Consejo de la Judicatura ha acreditado a 132 traductores de 15 idiomas, lo cual es insignificante frente a la necesidad de idiomas que se requiere. La limitada cantidad de traductores certificados debe hacer frente a múltiples actividades como traducir documentos, acudir a audiencias, recabar información de la PPL y demás diligencias asociadas al procedimiento legal, lo que repercute en una sobre carga laboral que puede afectar de forma negativa los resultados del proceso (Banet, 2019).

A enero de 2019, el número de peritos traductores, distribuido por idioma era el siguiente:

Tabla No. 3

Detalle de traductores por idioma de la Defensoría Pública

IDIOMA	No. TRADUCTORES
Aleman	2
Árabe	4
Bengalí	1
Francés	6
Hindi	1
Italiano	4
Inglés	95
Italiano	4
Japonés	1
Persa	3
Polaco	1
Portugués	2
Ruso	2
TOTAL	124

Fuente: Consejo de la Judicatura

Elaboración propia

Como podemos observar en el detalle que antecede (Tabla No. 3), la mayor parte de intérpretes está asignado al idioma inglés, mientras que para otros hay apenas uno o dos traductores. Igualmente preocupante, es que haya ausencia de traductores de la mayoría de nacionalidades de los PPL, como Ghana, Marruecos, Filipinas, o Burkina Faso, solo por citar unos pocos.

Otro aspecto que afecta a el derecho a contar con un intérprete o traductor, es el relacionado con el financiamiento. “Si bien es cierto que es el Consejo de la Judicatura el

encargado del pago de honorarios a los peritos, hay ocasiones en que éstos acuerdan directamente con el cliente (procesado) o con el consulado o embajada de determinado país, sin embargo, no todos los países tienen representación diplomática, por lo que el problema se ahonda un poco más” (Yávar, 2013).

El no tener la capacidad de expresar las ideas en su propio idioma, vulnera la libertad de expresión y el acceso al debido proceso. Quien no habla o no entiende el idioma en el cual se lo está juzgando no podrá comunicarse adecuadamente con su asesor legal, con el tribunal o magistrado que lo está juzgando, desconoce el curso de su causa, o la posibilidad de los beneficios procesales que lo ampara. Esto, da cuenta de que la justicia ecuatoriana poco o nada ha hecho para garantizar el derecho a que un extranjero sea procesado en su lengua materna.

El libre acceso a la defensa y a la información sobre el avance del proceso judicial, son otros de los derechos vulnerados en gran parte de la población penitenciaria extranjera. Esto, a pesar de lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal, que expresa:

“Art. 451.- Defensoría Pública. - La Defensoría Pública garantizará el pleno e igual acceso a la justicia de las personas, que por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no pueden contratar los servicios de una defensa legal privada, para la protección de sus derechos” (COIP, 2014).

Como se expresó anteriormente, la gran mayoría de PPL extranjeras en el país cumple sentencias por tráfico ilícito de drogas; de igual manera, se había señalado que estas personas provienen de un estrato socioeconómico bajo, lo que se refleja en su incapacidad de costear los honorarios de un asesor legal privado que les asista en los procesos judiciales en su contra. Bajo estas circunstancias, deben acceder a los servicios de defensa pública que otorga el Estado a través de los abogados de oficio, para de esta manera, hacer efectivo su derecho a la defensa.

En el marco del Derecho Internacional Público, los países, a través de acuerdos, tratados, convenios y otros compromisos de índole bilateral o multilateral, han tratado de tutelar el derecho a la defensa, como uno de los máximos valores humanos; es así que, en casi todas las legislaciones del mundo, el Estado, a través de su normativa constitucional, ha orientado sus esfuerzos a precautelar la defensa de los derechos humanos, materializados a través del acceso irrestricto a la defensa.

El Ecuador, de forma tardía, recién a partir de 1989, a través de la Ley Orgánica de la Función Judicial, de la Constitución del Ecuador y del Código de Procesamiento penal, efectiviza esta garantía y establece el Derecho a la Defensa de quien ha sufrido la lesión de este bien jurídico, que es la Libertad, a través de la Defensoría Pública (Mazzini, 2005).

Dentro de las funciones asignadas a la Defensoría Pública del Ecuador, está la de “procesar y entregar de modo gratuito y oportuno, los servicios de orientación, asesoría legal, asistencia y representación judicial, a las personas que no puedan contar con ellos en razón de su situación económica o social” (Defensoría Pública, 2018).

En cuanto al incentivo, plan de carrera profesional y competencias de los defensores públicos, Ernesto Pazmiño Granizo, doctor en jurisprudencia y experto en la gestión de la Defensoría Pública señala que la defensa pública debe ser un derecho garantizado por el Estado, ejercido por profesionales idóneos que asuman con gran responsabilidad las funciones de otorgar asistencia, asesoría y representación judicial en todas las materias y todas las instancias. El acceso a la defensa debe estar disponible para todas las PPL, lo que incluye a ecuatorianos y extranjeros, especialmente en materia penal (Pazmiño, 2015).

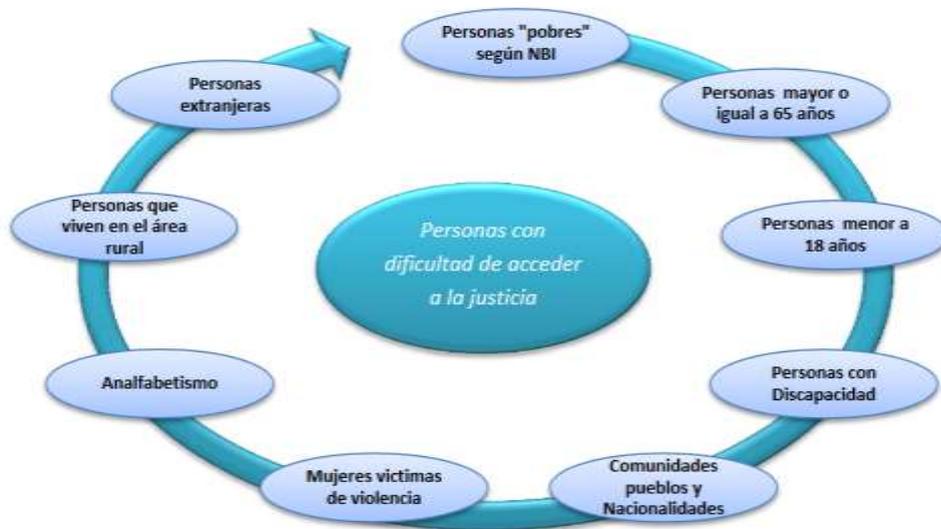
Dentro de un proceso de juzgamiento, se produce una equivalencia de fuerzas dispar, donde “el procesado se enfrenta solo ante la maquinaria investigativa y punitiva del Estado expresado inicialmente en la actuación de la policía y la fiscalía; pero ese mismo Estado tiene la obligación de no dejar desprovisto de protección a ese individuo de manera que no se vea imposibilitado de defenderse. Por esta razón el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso del derecho a todo ciudadano, proveyéndole de un defensor

público gratuito si por sus condiciones económicas, sociales o culturales no puede afrontar los costos de un abogado particular que defienda sus derechos y le asegure las garantías del debido proceso” (Pazmiño, 2015).

Efectivamente, la población objetivo hacia donde la Defensoría Pública orienta su gestión, son los grupos vulnerables de escasos ingresos económicos, como lo demuestra el siguiente gráfico, el cual presenta dentro de su clasificación a la comunidad carcelaria extranjera.

Gráfico No. 3

Grupos vulnerables asistidos por la Defensoría Pública



Fuente: Defensoría Pública del Ecuador, 2018

Cuando una PPL extranjera, tiene la posibilidad de contar con un Defensor Público, las dificultades de comunicación son uno de los grandes obstáculos que atraviesa al momento de coordinar el procedimiento de defensa con su defensor.

Sobre esta garantía, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, ratificado por Ecuador en 1969, en el artículo 14, por el cual se recalca la igualdad de

todas las personas ante los tribunales y cortes de justicia, en el numeral 3 establece que: “Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas”:

- b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;
- c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;
- d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo [...].
- f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, sino comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; entre otras.

Lamentablemente, este mandato convencional no es llevado a la práctica en la vida diaria, es así que cuando una PPL extranjera aspira hacer efectivo el derecho a la comunicación con su abogado, se encuentra frente a un sinnúmero de restricciones implementadas en los CRS en virtud de la seguridad penitenciaria, lo cual le conduce al cometimiento de otras infracciones como el uso de teléfonos celulares ingresados de forma clandestina o el soborno a funcionarios para que le permitan utilizar algún teléfono público instalado en ciertos patios de los pabellones.

Jörg Stippel (2019) menciona que el primer obstáculo se presenta cuando la PPL requiere conversar con su defensor, para ello debe idear cualquier forma para comunicarse con él o con su familia. Con las restricciones en el uso de medios de comunicación, lo que logran es dificultar el contacto de las PPL con su defensor, lo que genera grandes obstáculos para la defensa. “Las PPL no pueden llamar directamente a su defensor, y si quieren hacerlo tienen que solicitar permiso para que el guía le permita salir de su pabellón, queda a criterio del funcionario permitirle o no el uso del teléfono público (Stippel, 2014:11).

El protocolo para acceder al derecho de la comunicación dentro de los CRS, se encuentra inserto en el Reglamento Nacional de Rehabilitación Social, (2020), en el artículo 42 se lee: “Acceso a las cabinas telefónicas. - Las personas privadas de la libertad tienen igual derecho a comunicarse a través de las cabinas telefónicas, de acuerdo a su nivel de seguridad”.

“Si nos fijamos en el protocolo de uso de cabinas telefónicas en los CRS las PPL tendrán acceso a realizar llamadas telefónicas de acuerdo al pabellón en el que se encuentren, de acuerdo a la siguiente distribución: Pabellón de Mínima seguridad, dos llamadas semanales; Pabellón de Mediana seguridad, una llamada semanal, Pabellón de máxima seguridad una llamada quincenal; pabellón de Máxima seguridad especial, puede llamar a su abogado defensor una vez cada tres semanas, pero si lo hacen ya no pueden conversar con su familia” (Stippel, 2014).

El acceso a la comunicación que toda persona privada de libertad debería tener, esto en consecuencia con los compromisos internacionales asumidos por Ecuador, se desvanece por las excesivas restricciones implementadas por la autoridad penitenciaria. Por un lado, los horarios para el uso de teléfono, en los establecimientos penitenciarios que cuenten con ello, limita la efectividad de este derecho.

Sumado a lo anterior, es importante señalar, que aún con las restricciones y poca disponibilidad de tiempo para hacer uso de los medios de comunicación, este tiene que ser subvencionado por el interno, de tal forma que, si un detenido no cuenta con dinero para pagar por sus llamadas, será imposible que logre comunicarse con sus familiares o asesor jurídico. Con lo cual, a más del desarraigo geográfico, la PPL extranjera, que no cuente con recursos, tiene que lidiar con la fractura del vínculo afectivo con su familia, lo cual quebranta el derecho constitucional consagrado en el artículo 51 de la Constitución del Ecuador.

Los teléfonos para uso de las PPL se encuentran instalados en cada uno de los pabellones, y pueden ser utilizados realizando depósitos bancarios desde 3 a 50 dólares

mensuales. Las cuentas bancarias 4075011947 y 2100116379, de los bancos Bolivariano y Pichincha, respectivamente, están habilitadas para ese fin (Telégrafo, 2020) .

“Como abogados, siempre esperamos que nuestra tinta sea un arma para luchar contra las injusticias y por los derechos de nuestros defendidos, pero de ahí a considerar que cada bolígrafo sea una posible arma letal, hay un mundo de distancia” (Stippel, 2014).

En la cita que antecede, radica otra dificultad al momento de que un interno desee comunicarse de manera escrita con su abogado. Pues en los establecimientos penitenciarios están prohibidos los bolígrafos y el papel, por considerarlos implementos, (al menos el bolígrafo) que puede ser utilizado como arma corto punzante.

De acuerdo al testimonio de Jörg Alfred Stippel, docente investigador de la Universidad Autónoma de Chile, quien publicó un artículo en el fascículo No. 12 de la revista Defensa y Justicia, editada por la Defensoría Pública del Ecuador “Las autoridades penitenciarias están restringiendo el acceso de papel y bolígrafos a los pabellones. Cada vez que los funcionarios de la Defensoría Pública visitan el CRS de Latacunga, un gran número de PPL, piden encarecidamente que se les obsequie bolígrafos y papel. Esto al amparo del artículo 178 del COIP, que prohíbe el ingreso a los CRS con “cualquier instrumento que atente contra la seguridad”. Pero si los Defensores Públicos no ingresan con bolígrafo y papel ¿cómo podrían anotar las peticiones de las personas privadas de libertad? (Stippel, 2014).

La gestión del acceso a los medios de comunicación para los privados y privadas de libertad, por la autoridad penitenciaria, invalida el derecho constitucional consagrado en al artículo 51 de la Constitución del Ecuador (2008), Art. 51.- “Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos: numeral 2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho”.

Si para un interno de origen nacional resulta muy difícil ejercer el derecho a la defensa, dados el sinnúmero de dificultades que la interpretación de la norma nacional,

así como la internacional la imponen, mucho más lo es para una PPL de origen extranjero, las limitaciones idiomáticas, la inserción en un entorno sociocultural diferente y el desconocimiento de la legislación nacional, acentúan sus condiciones de vulnerabilidad, lo cual deviene en su incapacidad de ejercer su legítimo derecho de acceso a la justicia, derecho que debe estar afianzado por políticas de inclusión, pero que consideren las necesidades particulares de las personas extranjeras que están sometidas al sistema jurisdiccional ecuatoriano.

3.3.2 La salud como un derecho de difícil acceso para las PPL de origen extranjero

El derecho a la salud de las PPL se encuentra contemplado en la jurisprudencia internacional. El Informe sobre los Derechos Humanos de las personas Privadas de Libertad en las Américas, elaborado por la CIDH (2011), en el acápite 519 expresa “El proveer la atención médica adecuada a las personas privadas de libertad, es una obligación que se deriva directamente del deber del Estado de garantizar la integridad personal de éstas”.

La citada disposición es parte de la Convención Americana y Declaración Americana de los DDHH, donde además se señala que “(...) en el caso de las personas privadas de libertad, la obligación de los Estados es de respetar la integridad física, de no emplear tratos crueles, inhumanos y de respetar la dignidad inherente al ser humano, se extiende a garantizar el acceso a la atención médica adecuada” (CIDH, 2011).

El derecho a la salud de las PPL, a más de ser un derecho inalienable a la condición humana, es una obligación adjudicada a los Estados, lo cual lo convierte en sujeto pasivo de este derecho. En el caso de Ecuador, la Constitución (2008), en el artículo 23 determina: “(...) El Estado garantizará este derecho (...) y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se registrará por los

principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional”.

De forma complementaria, la Ley Orgánica de Salud Pública, publicada en el Registro Oficial 423 de 22 de diciembre de 2006, modificada en 2015, en el articulado referente al derecho a la salud, define a la salud como “El completo estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.; y lo cataloga como “un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransigible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado”¹⁰.

La realidad actual en los centros de rehabilitación social, dista mucho de las disposiciones, tanto procedentes de los tratados internacionales, como de la legislación ecuatoriana, leyes implementadas con el propósito de garantizar el acceso a la salud como un derecho fundamental, con mayor énfasis para las personas privadas de libertad, entre ellas, las de origen extranjero.

En el contexto de la pandemia ocasionada por la COVID 19, la necesidad de atención médica oportuna en los CRS llegó a niveles alarmantes. La falta de recursos económicos es una de las causas principales para el deterioro del sistema de salud penitenciario. De acuerdo a lo señalado por autoridades del SNAI, el presupuesto asignado para el manejo de la pandemia fue de tan solo \$26.000 dólares, cifra ínfima para cubrir las necesidades de toda la población, tomando en cuenta que “al ser dividida para el número de PPL se obtiene la cifra de 0,67 centavos de dólar por persona interna durante todo el periodo de emergencia¹¹.

La población penitenciaria convive con una necesidad apremiante de atención médica. La falta de continuidad en los tratamientos, atención no especializada, la ausencia de un sistema de detección temprana de enfermedades, aunado al hacinamiento, son elementos que agravan la situación médica en los centros de privación de libertad. La

¹⁰ Ley Orgánica de Salud, modificada en 2015.

¹¹ Pronunciamiento del Director del SANI, ante la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional 22 de abril de 2020.

demanda de profesionales del sector de la salud es una constante en los establecimientos penitenciarios a nivel global. Por lo tanto, queda en evidencia que el sistema carcelario no garantiza el derecho a la salud de las y los privados de libertad (Pinzon & Mesa, 2018).

La ausencia de políticas públicas que aseguren el cumplimiento de los compromisos estatales asumidos en el contexto del derecho internacional público, es una de las principales razones que propician la vulneración de los derechos humanos de las personas extranjeras privadas de libertad. La falta de mecanismos de evaluación y medidores de impacto, invisibiliza las necesidades de la población carcelaria catalogada como vulnerable en el contexto jurídico nacional e internacional.

En el siguiente capítulo, se revisará los niveles de eficiencia y los resultados obtenidos de la aplicación de los mandatos constitucionales y disposiciones que emanan de los instrumentos relativos a derechos humanos de las PPL extranjeras, de los cuales Ecuador es signatario.

3.4 Impacto diferenciado de la privación de libertad entre mujeres y hombres de origen extranjero

En cuanto al impacto diferenciado entre mujeres y hombres de origen extranjero, a septiembre de 2020, el sistema penitenciario ecuatoriano alberga a 367 mujeres de una nacionalidad distinta a la ecuatoriana; 245 de las cuales, es decir casi el 68% se encuentra procesado o cumple sentencias por delitos asociados al tráfico ilícito de drogas, recluidas en 18 Centros de Rehabilitación Social (SNAI, 2020).

Un estudio presentado por la OEA (2014), da cuenta que en Ecuador, el 34% de mujeres ha sufrido la vulneración de sus derechos por la aplicación de políticas y prácticas de interdicción, de las cuales, una de cada cuatro es de origen extranjero.

El citado estudio, aplicado en el CRS El Inca, en cuanto a composición demográfica y situación familiar, presenta los siguientes datos:

- 23% de las mujeres encarceladas en El Inca son extranjeras;
- 40% de las mujeres encarceladas son madres con dependientes menores de edad;
- 16% de las cuales trajeron a sus hijos a vivir con ellas dentro de la cárcel. (OEA, 2014:41)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en su artículo 10 dispone que: “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

A fin de eliminar las barreras de desigualdad en el tratamiento entre hombres y mujeres privadas de libertad, en 2011, la ONU promulgó las “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).

El acápite primero de las Reglas de Bangkok (2011), expresa: “A fin de poner en práctica el principio de no discriminación [...] se deben tener en cuenta las necesidades especiales de las reclusas en la aplicación de las presentes Reglas. La atención de esas necesidades para lograr en lo sustancial la igualdad entre los sexos no deberá considerarse discriminatoria”.

En el ámbito local, la Constitución del Ecuador (2008), en el numeral 4 del artículo 203, determina: “En los centros de privación de libertad se tomarán medidas de acción afirmativa para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria”.

La población penitenciaria femenina tiene que enfrentar el hecho de ser parte de una minoría dentro del universo de PPL, pues la falta de centros especializados que consideren sus particularidades y necesidades específicas merma la posibilidad de garantizarles

condiciones de vida dignas, así como el acceso a servicios de salud, facilidades para la reunificación familiar, posibilidad de integrar y sentirse acogidas en la sociedad local; y, otros requerimientos acordes a su situación de especial vulnerabilidad.

Las particularidades fisiológicas de las mujeres ameritan de la implementación de políticas específicas que respeten y garanticen su integridad física y mental, a este efecto, el inciso 3 de las Reglas de Bangkok dispone:

“Los recintos destinados al alojamiento de las reclusas deberán contar con los medios y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación” (Reglas de Bangkok, 2011).

Marion Cathelin, miembro de Justice Cooperation Internationale, junto a Macarena Eserverri Aznar (2015), de Fundación Abogacía Española, proponen a través de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, el “Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador”. Trabajo que destaca la necesidad de garantizar el acceso gratuito a la justicia, a través de la Defensoría Pública, como un derecho fundamental, y otras acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de las reclusas, sin dejar de lado la necesidad de hacer visible su realidad y problemática como consecuencia del cumplimiento de una pena privativa de libertad tras las rejas. (Almeda & Ballesteros, 2015:27).

Igualmente, el mencionado análisis hace referencia al creciente número de mujeres extranjeras privadas de libertad, en cuyo caso sus dificultades se encuentran agravadas por la discriminación, xenofobia y exclusión; ya que sumado a la privación de libertad fuera de su entorno familiar, tienen que lidiar con grandes retos como el de compartir las celdas con hijos menores o la fracturación familiar, al dejar otros descendientes en el país de origen, (Almeda & Ballesteros, 2015:29).

La concurrencia de situaciones que acentúan el nivel de vulnerabilidad de las mujeres privadas de libertad en general, y de las mujeres extranjeras en particular, configuran un cuadro de triple sanción: penal, social y moral (Aguirre, 2012).

La primera de las sanciones, la penal, obedece a la implementación de medidas punitivas orientadas al sexo masculino. Las mujeres extranjeras, a más de la separación de su entorno familiar y geográfico, tienen que resignarse a ver atrofiados sus roles de madres o miembros económicamente activas y “culturalmente responsables de sus grupos familiares, pues la sanción penal de ellas implica también una sanción social para sus grupos familiares desestructurados con su ausencia” (Aguirre, 2012:260).

La estigmatización, discriminación y xenofobia, son algunos de los estereotipos que pesan sobre una reputación impuesta por los cánones machistas a las mujeres privadas de libertad. Por lo tanto, a la sanción penal se suma la sanción social, no solo por el quebrantamiento de la ley, sino por el cometimiento de un acto irreverente y de subversión a las normas de convivencia social de índole homocéntrica, lo que repercute en la estabilidad emocional de las detenidas, fundada en un profundo sentimiento de culpa por las consecuencias familiares que devienen de su error.

El sentimiento de culpabilidad que las privadas de libertad experimentan está asociado a su separación física de la familia, en especial de los hijos, “resulta ser la consecuencia que más lamentan y de la que más expresan sentimientos de arrepentimiento; añadido a esto, se responsabilizan y asumen la extensión de la sanción penal para sus hijos, por cuanto ellos sufren una condena indirecta al privarse de la presencia de la madre en el desarrollo de la vida. El castigo en ellos se ve materializado en una obstrucción del normal desarrollo de sus vidas, “[...] y que se vivencia como un cambio en la rutina diaria y el distanciamiento de quienes forman parte de sus núcleos familiares como fuente de apoyo afectivo” (Pavez, Mena, & Lobos, 2009:20).

La otra arista de esta triada, tiene que ver con la sanción moral a la que las mujeres en prisión se ven expuestas. Este es un aspecto que solo será visto con los ojos de las

mismas privadas de libertad, pues es invisible en la retórica política, social y jurídica de los Estados.

Una mujer que transgrede la convivencia la legalidad y justicia, por añadidura ha roto los parámetros morales de la sociedad, por lo que la transgresora constituye una doble amenaza para la convivencia armónica entre seres humanos, que casi siempre es objeto de un castigo impuesto por su círculo social más próximo. El abandono del cónyuge a la mujer privada de libertad es un denominador común, lo cual por lo general sucede al poco tiempo de haber caído tras las rejas, lo que contrasta con el espíritu solidario de las esposas, quienes por el contrario, sí permanecen durante el largo tiempo de sentencia junto a los hombres privados de libertad, lo cual constituye una sólida contención emocional con la que las mujeres privadas de libertad no siempre pueden contar (Rodríguez, 2003).

“Las sanciones penal, social y moral acumuladas, hacen del castigo penitenciario femenino desproporcionado en relación con los delitos cometidos por ellas, y discriminatorio en términos de género, en la medida en que para los hombres privados de libertad no existe sanción moral, porque el delito es permisible en el esquema de la masculinidad, pero no en el de la feminidad, y porque sobre ellos no pesa el vínculo materno-filial y la responsabilidad cultural de nuclear la estructura familiar” (Aguirre, 2012:264).

El rol que asumen las mujeres en la cadena delictiva del narcotráfico, corresponde al segmento más débil del eslabonamiento criminal, pues cumplen tareas como el transporte, custodia, o micro-comercialización de estupefacientes, siendo por ello la cara visible de la organización y, por lo tanto, chivo expiatorio en los procesos judiciales, estas variables son las que explican la presencia de mujeres extranjeras en el sistema penitenciario nacional.

La pena privativa de libertad, es una sanción violenta y de extrema drasticidad, especialmente para las mujeres extranjeras, por su alto grado de vulnerabilidad, y por la particularidad de sus necesidades básicas insatisfechas. La asimilación de la sentencia

entre hombres y mujeres es marcadamente diferente, pues ellas deben cargar sobre sus espaldas y sobre sus conciencias con estigmas y estereotipos que no son aplicables para los hombres, la mayoría de las cuales son relegadas y viven en ostracismo social por el resto de sus vidas.

El colectivo femenino, al ser sujeto de juzgamiento y a cumplir una sentencia intramuros, dentro de un modelo androcéntrico, ocupan un andarivel inferior y sufren la violación del garantismo de sus derechos fundamentales, consagrados tanto en postulados de orden internacional como del nacional, el sistema de rehabilitación social refuerza la discriminación por género que deviene en acentuar las diferencias sociales e invisibilizan las necesidades particulares que presentan las mujeres de origen extranjero procesadas o sentenciadas en territorio ecuatoriano, quienes pasan a ser marginadas o ausentes dentro del régimen penitenciario, lo que se refleja en el diseño arquitectónico de los CRS, y también en el diseño e implementación de códigos procesales en los que no se toma en cuenta el enfoque diferenciado entre hombres y mujeres infractoras (Rodríguez, 2003).

Un entorno distinto al familiar, agravado por la situación de encierro, puede contribuir a que se configuren condiciones de vulneración de los derechos humanos. Es, por lo tanto, imprescindible que el Estado reconozca el derecho de las privadas de libertad extranjeras, a cumplir el resto de sus condenas en su país natal, esto en estricto apego a las disposiciones emanadas del derecho internacional, como la que consta en la Regla 53 de Bangkok:

“Cuando existan acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes, se estudiará la posibilidad de trasladar lo antes posible a las reclusas extranjeras no residentes, a su país de origen, en particular si tienen hijos en él, y en caso de que las interesadas lo soliciten o consientan informadamente en ello” (Reglas de Bangkok, 2011).

El Estado ecuatoriano, ha brindado la importancia debida a todas las propuestas internacionales, dirigidas a garantizar el disfrute de los derechos humanos de la sociedad, sin discriminación alguna; sin embargo, en la aplicación de esos derechos, y en los

procesos de implementación de los principios convencionales o constitucionales existen elementos, como la discriminación o xenofobia en contra de las PPL extranjeras, que deben ser removidos a fin de hacer efectivos esos mandatos.

3.5 La condición migratoria irregular de las PPL extranjeras como consecuencia del cumplimiento de sentencia privativa de libertad

El cumplimiento de condena impuesta por la autoridad jurídica nacional, trae como consecuencia el internamiento intramuros del infractor, lo cual constituye el inicio de una permanencia obligada o no voluntaria en un Estado que, debido a las circunstancias, viene a ser de acogida en una suerte de migración forzosa en la que el extranjero, a quien se impone sentencia condenatoria es el principal protagonista.

Las personas extranjeras privadas de libertad, que previamente ingresaron al país en condición de turistas o con una categoría migratoria diferente, caen en una situación de irregularidad luego del vencimiento de su permanencia autorizada, pues no existe una política pública orientada a regularizar su calidad migratoria en el país.

A más de lo mencionado, muchas PPL extranjeras se encuentran indocumentadas, por lo que es muy difícil que puedan acceder a derechos como salud pública, trabajo o educación; además, los beneficios extramuros o de régimen abierto son inalcanzables bajo estas circunstancias, pues al estar en situación migratoria irregular, muchos de ellos sin documentos, por lo tanto al margen del sistema laboral (formal o informal), son objetivo por demás evidente en los operativos de control migratorio, pues hasta corren el riesgo de ser sancionados, conforme lo establece el artículo 170¹² de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, sobre faltas migratorias (DVN, 2020)¹³.

¹² Art 170.- 2. La persona que no haya regularizado su condición migratoria en el tiempo previsto por esta Ley será sancionada con dos salarios básicos unificados.

¹³ Entrevista telefónica realizada a funcionarios de la Dirección de Visados y Naturalizaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el 10 de diciembre de 2020.

En este aspecto, viene a lugar citar nuevamente los derechos constitucionales expresados en el artículo 11, numeral 2 de la Carta Magna: Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria [...]. La ley sancionará toda forma de discriminación (Constitución, 2008).

En concordancia, la ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), en su artículo 2 concerniente a los principios, sobre la igualdad ante la ley determina: “Todas las personas en movilidad humana que se encuentren en territorio ecuatoriano gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la ley. Ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, origen nacional, sexo, género, orientación sexual u otra condición social, económica o cultural”.

En el contexto del Derecho Internacional Público, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, (2015); hoy “Reglas Nelson Mandela”, la Regla No. 2 determina: “Con el propósito de aplicar el principio de no discriminación, las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario. Se deberán adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales, y dichas medidas no se considerarán discriminatorias.”

De forma complementaria, el numeral 6 del Artículo, 416, de la Constitución (2008), propugna “[...] el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur”.

Llevar a la práctica la retórica literaria representa un gran desafío, mucho más al tratarse de la exigencia del respeto a los derechos sociales, la aceptación del inmigrante

con sus derechos y libertades. Lograr con éxito la inclusión y ser acreedor de iguales derechos que los locales, implica superar trabas ideológicas, sociales y culturales. Este fenómeno se ve reflejado en sanciones como la expulsión del extranjero que ha cumplido su sentencia y su impedimento de ingresar al país por diez años. Esta disposición arroja por la borda el criterio de ciudadanía universal, derecho a migrar y no discriminación por la condición de extranjero, y otros atributos progresistas que deberían garantizar los derechos fundamentales de la comunidad inmigrante (Paladines, 2014:7).

A pesar de las recomendaciones y disposiciones emanadas del derecho internacional público, de los principios constitucionales relacionados al respeto a los derechos humanos de las y los privados de libertad extranjeros, la libre movilidad humana, la ciudadanía universal y el derecho a migrar o no, no se cumplen en la práctica. Pues la imposición de estereotipos hace que prevalezca una migración selectiva, sobre la cual, a diferencia de los y las privadas de libertad, sí se aplican todas las normativas nacionales e internacionales a efectos de garantizar sus derechos humanos y propiciar una migración segura, ordenada y regular.

La vulneración de los derechos humanos de las PPL extranjeras, gira en torno a un perverso círculo vicioso, pues el cometimiento de un delito es causa de la imposición de una pena privativa de libertad; durante el tiempo que dura su reclusión, su acceso a condiciones mínimas de calidad de vida es casi nulo; su situación migratoria cae en la irregularidad por haber permanecido mucho más tiempo del autorizado a su ingreso al país, esto redundando en su impedimento de ejercer derechos jurídicos como los beneficios de régimen abierto. Si a pesar de todas estas vicisitudes, logra obtener el beneficio de prelibertad o libertad condicional, no podrá circular libremente por el país debido a su condición migratoria irregular, lo que constituye una falta administrativa sujeta de sanción pecuniaria.

Bajo estas circunstancias, la repatriación o el traslado para el cumplimiento del resto de la condena en el país de origen, es una prioridad para las y los extranjeros sentenciados bajo el régimen jurídico nacional.

3.6 Tratados Internacionales sobre personas extranjeras privadas de libertad suscritos por Ecuador

Una de las mayores aspiraciones, y más allá de aquello, un derecho que asiste a las personas extranjeras privadas de libertad, es la posibilidad del traslado al país de origen para ahí completar la sentencia impuesta. Este principio se encuentra contemplado en el Decreto Ejecutivo No. 560, en los siguientes términos:

“[...] las repatriaciones de ciudadanos extranjeros serán gestionadas por el SNAI, quien será la autoridad competente para aplicar el Convenio de Estrasburgo sobre Traslado de Personas Condenadas, y todos los convenios suscritos por el Ecuador en esa materia, por lo tanto, le corresponde conocer las peticiones de repatriación de los ciudadanos solicitadas por los Ministerios de Justicia o entidades competentes de los Estados requirentes [...]”¹⁴

A este respecto, el DIP, en su esfuerzo por hacer efectivos los derechos humanos de las personas privadas de libertad, de manera consensuada con los Estados parte, ha diseñado e implementado una serie de instrumentos que contienen disposiciones, procedimientos y recomendaciones de carácter vinculante, que deben ser insertos en las legislaciones propias, para con base en su cumplimiento garantizar los derechos humanos, y de ser el caso efectivizar el derecho a la repatriación, de quienes cumplen pena privativa de libertad en un país ajeno al de su origen. A continuación, se detalla los tratados internacionales sobre traslado de personas privadas de libertad, de los cuales el Ecuador es parte.

El **Tratado de Estrasburgo** es la base sobre la cual se han celebrado otros instrumentos internacionales con el propósito de fortalecer la cooperación internacional en materia penal, y estandarizar los procedimientos de repatriación y traslado de

¹⁴ *Ibíd*em

condenados, para que las personas privadas de libertad puedan retornar a cumplir el resto de la condena en su país de origen.

El citado tratado se suscribió en Estrasburgo, Francia, el 21 de marzo de 1983, bajo el precepto de que el cumplimiento de sentencia condenatoria en el medio sociocultural de origen favorece de manera significativa la reinserción social del sentenciado; a través de una mejor calidad de vida, donde la participación familiar, el entorno sociocultural conocido, y el contexto jurídico y legal no ajeno, atenúan su condición de vulnerabilidad.

Para que el Tratado de Estrasburgo surta efecto jurídico, es necesario el cumplimiento de tres principios fundamentales: i) Colaboración entre el Estado que cede al reo (Estado de condena) y el que lo recibe (Estado de cumplimiento); ii) voluntad expresa del reo de solicitar el inicio del procedimiento de petición; iii) Principio de petición, se refiere a que cualquier Estado puede solicitar el traslado. Es decir, debe existir una coherencia entre las tres partes involucradas: el reo, el Estado de condena y el Estado de cumplimiento.¹⁵

En cuanto a lo concerniente a la sentencia en firme, el Tratado de Estrasburgo menciona que esta quedará suspendida en el Estado de condena. Una vez ejecutada la transferencia, el Estado de Cumplimiento, podrá dar continuidad a la pena impuesta (prosecución del cumplimiento), o puede adaptar el delito cometido a su norma jurídica vigente (conversión de la condena).¹⁶

En el ámbito regional, el tratado que regula la gestión de traslados de PPL extranjeras es la **Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero**, adoptado en el marco del Vigésimo Tercer Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en Managua, Nicaragua, el 6 de septiembre de 1993. Su entrada en vigor fue el 4 de diciembre de 1996, fue suscrito por el Ecuador el 14 de marzo de 1996 y ratificado el 28 de agosto del mismo año (OEA, 1993).

¹⁵ Manual de Sistemas Penitenciarios de la Unión Europea

¹⁶ Ibidem

De la misma manera que el Tratado de Estrasburgo, la Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero, establece que: “[...] las sentencias impuestas en uno de los Estados Partes, a nacionales de otro Estado Parte, podrán ser cumplidas por la persona sentenciada en el Estado del cual sea nacional; y b) los Estados Partes se comprometen a brindarse la más amplia cooperación con respecto a la transferencia de personas sentenciadas” (OEA, 1993).

Para la ejecución del mandato convencional, deben confluír los tres elementos fundamentales, que para el caso de la presente convención son: i) Consentimiento otorgado, mediante el cual la PPL expresa de manera voluntaria su deseo de ser trasladada; ii) El Estado sentenciador se obliga a suministrar al Estado receptor “copia autenticada de la sentencia, incluyendo información sobre el tiempo ya cumplido por la persona sentenciada y el que pueda computársele por motivos tales como trabajo, buena conducta o prisión preventiva”; iii) “La entrega de la persona sentenciada por el Estado sentenciador al Estado receptor se efectuará en el lugar convenido por las Autoridades Centrales, siendo de cargo del Estado receptor la custodia de la persona sentenciada desde el momento en que le fuere entregada, y los gastos, estarán a cargo del Estado sentenciador. Este último será responsable de todos los gastos ocasionados por el traslado de la persona sentenciada desde el momento en que ésta quede bajo su custodia”.¹⁷

A nivel bilateral, el Ecuador ha celebrado los siguientes tratados relativos al traslado de PPL extranjeras a su país de origen.¹⁸

- **Convenio de Repatriación de Condenados entre Ecuador y Colombia**, publicado en el Registro Oficial N° 434, de 5 de mayo de 1994,
- **Convenio sobre Cumplimiento de Condenas Penales con España**, publicado en el Registro Oficial N° 108, de 14 de enero de 1997.

¹⁷ Parte del texto de la Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero.

¹⁸ Información proporcionada, el 27 de noviembre de 2020, por el Servicio de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.

- **Convenio de Transferencia de Condenados entre Ecuador y Perú**, publicado en el Registro Oficial N° 71, de 5 de mayo de 2000.
- **Convenio para el Cumplimiento de Condenas Penales con El Salvador**, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N°306, de 5 de julio de 2006.
- **Convenio para el Traslado de Personas Condenadas con Republica Dominicana**, publicado en el Registro Oficial N° 68, de 20 de abril de 2007.
- **Convenio de Cumplimiento de Condenas Penales con Argentina**, publicado en Registro Oficial N° 201, de 30 de octubre de 2007.
- **Convenio con Paraguay para el Traslado de Personas Condenadas**, publicado en el Registro Oficial N° 314, de 5 de noviembre de 2010.
- **Convenio con Siria sobre Traslado de Personas Sentenciadas**, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 603, de 23 de diciembre de 2011.

Además, con Cuba se ha establecido el siguiente tratado de índole temporal:

- **Tratado para Traslado de Personas Sentenciadas entre Ecuador y Cuba - Aplicación Provisional** (Art. 25 Convención de Viena Derecho de los Tratados) Dictamen Corte Constitucional 0001- 013-DTI-CC, publicado en el Registro Oficial N°887, de 2 de febrero del 2013. Nota Verbal propuesta Aplicación provisional por parte de Ecuador N° 4-2-142, de 4 de junio del 2013; Nota Verbal Aceptación de Cuba RS-1297, del 18 de junio del 2013.

Pese a la amplia cantidad de tratados internacionales, pensados en función de garantizar el derecho del sentenciado extranjero a cumplir parte de su sentencia en su país de origen, las cifras no son halagadoras al momento de evaluar su ejecución, y es que la excesiva burocracia, la dilatación de los procesos, la falta de compromiso y ausencia de voluntad política, hacen casi inviables las aspiraciones de las PPL extranjeras de retornar a su patria para cumplir su privación de libertad en un entorno más amigable.

Como se verá posteriormente, el número de PPL extranjeras retornadas a su país de origen es sumamente reducido, con relación a las proyecciones y planteamientos de las autoridades.

3.7 Asistencia consular y ayuda humanitaria.

Frente al incremento de la movilidad humana, la escalada del crimen transnacional y la implementación de procedimientos no convencionales por parte de las autoridades policiales al momento de ejecutar operativos de control del delito, la responsabilidad del Estado de proteger a sus ciudadanos en el exterior debe ser asumida con la máxima responsabilidad.

Cuando un ciudadano es detenido, por las razones que fuere, en el extranjero, tiene el derecho de ser asistido por su representación consular, así como la autoridad que ejecuta el arresto tiene la obligación de contactar inmediatamente al consulado para informar de las acciones legales efectuadas en contra de un compatriota, y de garantizar el respeto a sus derechos humanos.

La asistencia consular a los connacionales privados de libertad en el extranjero, inserta en la Convención de Viena de 1963, constituye el centro de desarrollo progresivo permanente, donde se articula la gestión del DIP, que interpreta la estructura interestatal del Derecho internacional tradicional, el Derecho Consular y las manifestaciones de humanización de este derecho, primordialmente, la protección de los derechos humanos y fundamentales (De Gabriel, 2017).

La población penitenciaria extranjera presenta ciertas particularidades y necesidades específicas y diferenciadas respecto de la población penitenciaria local. En las “Reglas Mínimas (1977)” en lo relacionado con las personas extranjeras privadas de libertad y su relación con el mundo exterior se lee:

“Los reclusos de nacionalidad extranjera gozarán de facilidades adecuadas para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares. 2) Los reclusos que sean nacionales de Estados que no tengan representación diplomática ni consular en el país, así como los refugiados y apátridas, gozarán de las mismas facilidades para dirigirse al representante diplomático del Estado encargado de sus intereses o a cualquier autoridad nacional o internacional que tenga la misión de protegerlos” (ONU, 1977:7).

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en los literales a, e, i, contenidos en el artículo 5 dispone:

- a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;
- i) Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.

Como extensión del Estado que envía, los consulados tienen la atribución de ejecutar las gestiones más adecuadas, dentro de los límites que establece la relación bilateral, a fin de exigir la garantía de los derechos humanos de los connacionales que han de ser juzgados o sometidos a sentencia privativa de libertad en el exterior. En tal virtud, los Cónsules pueden presentar reclamos formales y fundamentados en la jurisprudencia internacional, si advirtiesen vulneración de los derechos fundamentales de sus representados. Es por ello que la protección consular ha sido elevada doctrinariamente al nivel de un derecho humano, para lo cual ha de ser respaldada desde la fundamentación técnica y jurídica (Martínez & Zaldivar, 2015).

En concordancia con lo mencionado, la Convención de Viena (1963), en el Artículo 36 determina: “[...] Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. [...]. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello”.

En el ámbito de la circunscripción regional, la CIDH (2008), a través los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, en lo concerniente a la protección consular, en el Principio V Establece:

“Las personas privadas de libertad en un Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos del que no fueren nacionales, deberán ser informadas, sin demora y en cualquier caso antes de rendir su primera declaración ante la autoridad competente, de su derecho a la asistencia consular o diplomática, y a solicitar que se les notifique de manera inmediata su privación de libertad. Tendrán derecho, además, a comunicarse libre y privadamente con su representación diplomática o consular”.¹⁹

De lo expuesto, se puede colegir que los derechos de las personas extranjeras privadas de libertad se encuentran garantizados por el derecho internacional público, siendo los consulados y embajadas los sujetos pasivos responsables de precautelar. Los representantes consulares son los titulares del deber jurídico correlativo al correspondiente derecho, es el sujeto obligado a hacer respetar el derecho en cuestión; es quien debe hacer respetar los derechos humanos ante las autoridades judiciales del Estado receptor, tiene la obligación de exigir las condiciones más favorables, para que dentro de una situación de justicia, igualdad y respeto, las personas extranjeras privadas de libertad puedan gozar realmente de sus derechos (Estupiñan et al., 2019).

En cuanto a las necesidades particulares de la población penitenciaria extranjera, de acuerdo al SNAI, “los mayores requerimientos o necesidades que presentan las personas privadas de libertad extranjeras son el tema referente a visitas por parte de sus familiares, comunicación, alimentación, pues ciertos privados de libertad tienen una dieta diferente a la que consumimos en este país”.²⁰

¹⁹ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

²⁰ Información proporcionada por el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), el 27 de noviembre de 2020.

“Sin duda alguna, el mundo actual es un mundo de migraciones: movimientos originados por el turismo, los estudios, las migraciones laborales, las migraciones por persecución o hambre, es difícil encontrar un lugar donde no encontremos “extranjeros”. Las funciones consulares, generalmente destinadas a asistir a nacionales en el extranjero cobran por tanto singular importancia en la actualidad. De ello es prueba la realidad social de la que dan cuenta los medios de comunicación. La intervención de las autoridades consulares en tales casos puede llegar a ser de extraordinaria relevancia e impacto” (De Gabriel, 2017:8).

La gestión consular es parte del Derecho Internacional y se encuentra respaldada por los principios consagrados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. La realidad de la movilidad humana en la actualidad precisa de la humanización del quehacer consular, a través de la implementación de procedimientos que precautelen los derechos de los connacionales en el extranjero, protegiéndoles de posibles casos de maltrato, discriminación o indefensión tanto en la detención, proceso penal, así como en la estadía penitenciaria.

CAPÍTULO IV

4.1 Evaluación de las políticas públicas implementadas y adoptadas para la atención a personas extranjeras privadas de libertad en el Ecuador

Una de las teorías que sustenta el presente trabajo es el Garantismo Penal de Luigi Ferrajoli, para quien, los derechos humanos alcanzan el nivel de fundamentales cuando son reconocidos como universales, es así que la libertad personal, la de pensamiento, los derechos políticos, los derechos sociales, entre otros, constituyen fundamentos que deben ser garantizados por el Estado.

Precisamente, en el análisis de este penúltimo grupo de derechos versará este cuarto capítulo. Se revisará su implementación a través del derecho internacional público y de las normas constitucionales ecuatorianas, su impacto y alcance en la sociedad objetivo, así como los logros y limitaciones de las políticas públicas en el sistema penitenciario ecuatoriano y su influencia en la garantía de los derechos de las personas de origen extranjero privadas de libertad en el país.

De acuerdo con ACNUR, los derechos sociales surgen a la luz de la necesidad de un estricto cumplimiento de la ley, en los aspectos en que ciertos colectivos pueden sentirse desprotegidos o que, debido a su condición de ostracismo, sean víctimas de la vulneración o irrespeto a sus derechos fundamentales. En este sentido el derecho social es, especialmente de carácter reivindicativo, en especial con aquellas personas que han sido excluidas por circunstancias sociales, políticas, o cualquier otra razón que les ubique en un nivel alto de vulnerabilidad (ACNUR, 2016).

4.2.1 Evaluación de políticas públicas nacionales que garantizan los derechos fundamentales de las PPL.

4.2.1.1 La (des)igualdad ante la ley

La supremacía de la Constitución de la República establece las pautas para el diseño e implementación de políticas públicas enfocadas en atender una problemática específica del Estado. Es así que, sobre la base de su artículo 11, que establece el principio de igualdad ante la ley, donde se enfatiza en que ninguna persona será discriminada por su lugar de nacimiento, se determina que el tratamiento de las PPL extranjeras será bajo las mismas condiciones que el de los reclusos nacionales.

No obstante lo señalado en el acápite anterior, aunado al principio de ciudadanía universal, que plantea el progresivo fin de la condición de extranjero, contradice lo mencionado en el numeral 14 del Artículo 83 de la Constitución “Respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, y la orientación e identidad sexual” (Constitución del Ecuador, 2008).

La notoriedad del enunciado constitucional de que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, difumina las necesidades especiales y consideraciones particulares de las personas extranjeras en situación de privación de libertad en el país.

En el Ecuador, con corte a octubre de 2020, conviven 3220 personas extranjeras conjuntamente con la población penitenciaria nacional, donde no se reconoce su derecho a mantener y manifestar sus condiciones culturales, como vestimenta, alimentación, integración social y otras características que menoscaban su dignidad y derecho al desarrollo personal, (SNAI, 2020).

En el caso de las mujeres extranjeras, el panorama se presenta aún más desolador. Hasta finales de 2020, existían 367 mujeres extranjeras privadas de libertad en el país.

Pensar en las mujeres extranjeras sentenciadas a pena privativa de libertad en el régimen penitenciario ecuatoriano es abordar una realidad regida por el abandono y la discriminación. El sistema penitenciario nacional, en general, carece de perspectiva de

género. Son muy escasos los centros de rehabilitación social construidos, desde sus cimientos, para acoger a mujeres. La homogenización del trato entre PPL “carcome las garantías de la vida digna”, pues éstas no pasan de ser buenas intenciones plasmadas en una hoja de papel. Las condenadas extranjeras son prácticamente invisibles ante los ojos de la sociedad y del Estado, lo que les obliga a enfrentar solas su grave realidad (Brito, 2018).

Las garantías procesales en Ecuador son carentes de la discriminación inversa, que considere las particularidades individuales de los y las procesadas de origen extranjero. A este respecto, la CIDH, en la Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, establece la necesidad de incorporar los derechos individuales como parte del derecho al debido proceso.

“[...] reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. [...] Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas.”²¹

Atender estas dificultades de propiciar un trato equitativo a las PPL extranjeras sigue siendo una tarea pendiente para el Estado, pues más allá de las condiciones de vida precarias, que sobre todo olvidan la condición de no pertenencia al medio, las internas extranjeras están expuestas a tratos crueles, inhumanos y degradantes. Por lo tanto, el principio de “reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la CRE (2008), y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, que no excluye los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”, lejos está de garantizar una vida digna a las mujeres extranjeras privadas de libertad.

²¹ OP-16/99, par. 119

4.2.1.2 El derecho a la salud en los centros de rehabilitación social

La salud, desde la perspectiva de la Organización Mundial para la Salud (OMS), es definida como el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades físicas, como se conceptualizaba hasta antes de 1946. Este nuevo enfoque de lo que representa la salud, da una significativa importancia a los cuadros emocionales y el contexto social. Pues estos dos factores, sin ser patologías comunes, inciden en el bienestar integral de las personas (OMS, 2017).

En concordancia con los postulados constitucionales, la salud pública, en general, es responsabilidad de los Estados. Al Ministerio de Salud Pública le corresponde diseñar, implementar y ejecutar las políticas públicas que contribuyan a preservar la salud de la población.

En el ámbito de la gestión penitenciaria, los problemas de salud de las y los privados de libertad repercuten directamente en la sociedad. Asimismo, de manera cíclica, todas las acciones del Estado orientadas a mejorar los niveles de salud en los CRS repercutirán de forma favorable en la sociedad. Las consecuencias negativas de la salud de las PPL no se limitan únicamente a su entorno habitual de desarrollo, sino que se extienden hacia agentes de seguridad, personal administrativo, abogados, familiares y demás personas que mantengan vínculos con los internos, los cuales pueden ser potenciales transportadores de enfermedades adquiridas en los centros.

Las condiciones de salubridad en los establecimientos penitenciarios son poco satisfactorias, hacinados, con bajos niveles de higiene, sin el suficiente suministro de servicios básicos e imprescindibles como agua potable, luz natural o correcta ventilación, lo que constituye un caldo de cultivo para las más variadas enfermedades. Es por ello que, una adecuada gestión de los servicios de salud, en los niveles de atención prevención y promoción, dentro de los CRS, contribuye a la salud pública del país (OMS, 2017).

El sistema de salud pública en el Ecuador se encuentra atravesando dificultades, principalmente de orden económico, producto de la crisis generalizada causada por la COVID. Además de las dificultades asociadas a la prestación de atención médica, es necesario mencionar que la calidad de la salud de las personas es el resultado de diversas variables como condiciones de salubridad e higiene dignas y el acceso a una alimentación de calidad. Lastimosamente, las PPL no cuentan con este derecho al cien por ciento, lo cual resulta perjudicial para su salud por la ausencia calórica suficiente, de ahí que los índices de enfermedades producto de una mala nutrición en las PPL es significativa.

Muchas de las y los extranjeros privados de libertad en el Ecuador provienen de lugares de nula o poca altura sobre el nivel del mar. Por lo que, la localización geográfica de los centros de privación de libertad representa otro factor de riesgo para la salud de las y los internos.

En el Centro de Rehabilitación social de Cotopaxi, localizado en las inmediaciones de la ciudad de Latacunga conviven 733 PPL extranjeras. Latacunga se encuentra a 2.850 msnm, su temperatura durante el día puede caer a niveles gélidos por su cercanía a las cumbres nevadas del volcán Cotopaxi. Con esas características, los internos son propensos a desarrollar enfermedades respiratorias que podrían agravarse y llegar a ser crónicas. Sumado a las condiciones climáticas adversas está la falta de agua en el centro.

“La cárcel está llegando a su límite de 5.000 presos. Necesita 3.000 metros cúbicos de agua para abastecer a 4.864 internos, más el personal administrativo y penitenciario del lugar. en la actualidad el agua que llega por medio de tanqueros alcanza los 1.034 metros cúbicos. Es decir, hay déficit de agua del 66%” (Morán, 2018).

La mala calidad y el déficit de dotación de agua en el CDS Cotopaxi, fue recogida por la Defensoría del Pueblo, en su informe de 2017 “Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles y Degradantes”, en donde se exhorta a los organismos competentes a realizar un análisis minucioso de la calidad del agua a fin de constatar que su uso no sea nocivo para la salud. A este respecto, el citado informe hace referencia a

los lineamientos establecidos por la OMS sobre el riesgo que representa la contaminación microbiana por el consumo de agua de mala calidad (DPE, 2017:36).

Garantizar el derecho al acceso al agua potable de las PPL es un mandato convencional que se encuentra incierto en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008). En el numeral 2 del Principio XII se lee:

“Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad. Asimismo, tendrán acceso a productos básicos de higiene personal, y a agua para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas” (CIDH, 2018).

El informe de la Defensoría del Pueblo (2017), al que se hizo referencia líneas arriba, insta a las autoridades municipales de la provincia de Cotopaxi, a realizar las gestiones correspondientes a fin de garantizar la dotación permanente de agua potable a los CRS localizados dentro de su jurisdicción geográfica. Asimismo, recomienda al Ministerio de Salud Pública, realizar controles periódicos a la calidad del agua y ejecutar campañas permanentes de desparasitación de la población penitenciaria.

Las cárceles de la Costa no viven una realidad diferente a los problemas de salud presentes en el CRS Cotopaxi. Con diferencias superficiales, las carencias de los servicios de salud, derecho al que está llamado a garantizar el centro son visiblemente notorias. El CRS Masculino Guayaquil 1, es el centro que mayor cantidad de internos alberga. A septiembre de 2020, se registra un total de 9523 PPL, de los cuales 303 son de origen extranjero.

El CRS Guayaquil 1, está dotado de una Unidad de Salud tipo “B”, conformada por 14 médicos generales, 6 psicólogos, 2 odontólogos, 2 enfermeros, 1 auxiliar de enfermería 1 psiquiatra (atiende dos veces a la semana), 1 químico farmacéutico, 1 auxiliar de farmacia, 1 estadístico, 1 laboratorista y 1 auxiliar de laboratorio. Sin embargo, el número

de personal sanitario es insuficiente y no cumple con la demanda de atención, dado el alto número de PPL. (DPE, 2018).

Un aspecto de consideración, derivado de la deficiente atención médica en los establecimientos carcelarios, es la falta de medicamentos. Las medicinas e insumos médicos que no están disponibles en las farmacias de los CRS deben ser costeados por las PPL, el nudo crítico se presenta cuando estas no cuentan con dinero para solventarlos, lo que, en el mejor de los casos, repercute en una recuperación a medias de la enfermedad, cuando no es así se presenta a una agudización del mal estar que muchas veces termina con la muerte del interno (DPE, 2018).

Sobre la situación crítica de los servicios de salud en el CRS Guayaquil 1, la Defensoría del Pueblo (2018), recomienda al Ministerio de Salud Pública, la ejecución de brigadas médicas que complementen la atención parcializada que ofrece el centro. Igualmente, recomienda asegurar la provisión de medicamentos, sobre todo a aquellas personas privadas de libertad con enfermedades catastróficas o crónicas que ameritan de un tratamiento permanente.

El cumplimiento de las recomendaciones presentadas por la Defensoría del Pueblo, en torno a mejorar la atención médica en los establecimientos penitenciarios, es una aproximación al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos a este respecto. El Principio X de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad (2008), establece:

“Las personas privadas de la libertad tendrán derecho a la salud, [...] que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos” (CIDH, 2018).

Las mujeres privadas de libertad constituyen un grupo de atención prioritaria, debido a que pueden estar atravesando procesos de embarazo, son madres o poseen enfermedades

crónicas. Situación agravada por las limitaciones logísticas de los centros, como una escasa o deficiente alimentación.

En el CRS femenino de Quito, las madres que conviven con sus hijos en la celda tienen que compartir su ración diaria de alimentos, debido a que las niñas y niños no son contabilizados para la asignación diaria de alimentos. El testimonio de una mujer extranjera de la tercera edad, privada de libertad en este Centro, da cuenta de la extrema lentitud con la que es atendida su afección de cáncer terminal, lo que le ha significado meses sin tratamiento, con la prohibición, además, de optar por un tratamiento alternativo, que incluye productos de origen natural (Aguirre, 2012).

El tema de atención al embarazo a las privadas de libertad arroja cifras alarmantes, “el 3% de las mujeres privadas de la libertad reportó estar embarazada en el 2015. De igual forma, el 14,9% señala que su último hijo nacido vivo no sobrevivió” (SNAI, 2019).

En lo que respecta a la incidencia de enfermedades graves, el 15% de PPL reporta su presencia, pero la mayoría (el 13%) no especifica el tipo de enfermedad. Entre las patologías registradas se determina que el 4% de PPL con enfermedades graves presenta malformaciones; el 2% refiere tener aneurisma tóraco-abdominal y el 1% algún tipo de cáncer. Asimismo, el 3% mujeres privadas de libertad tiene hijos menores de 17 años con alguna discapacidad o enfermedad grave (SNAI, 2019).

La vida humana amerita de condiciones mínimas para su desarrollo y preservación de la salud. La adopción de medidas de higiene básicas, circulación de aire, luz natural, agua potable, además de una alimentación balanceada, así como una actividad física permanente, son elementos destinados a garantizar niveles adecuados de salud.

La deficiencia en la atención médica a las PPL es reconocida por el SNAI. En el proyecto De transformación del sistema de rehabilitación social a nivel nacional (2019), contempla la restauración e implementación de una infraestructura que garantice la provisión de servicios de salud más eficientes. De igual manera, se prevé que el personal

de salud desarrolle actividades de prevención de morbilidad, promoción de salud, actividades formativas y de educación para mejorar los niveles de salud de las PPL (SNAI, 2019).

4.2.1.3 El acceso a la justicia para las personas privadas de libertad extranjeras

El acceso a la justicia y derecho a la defensa procesal se encuentra expresada en un sinnúmero de instrumentos internacionales y de la normativa nacional, como se explicó prolijamente en el capítulo tres.

El organismo responsable de efectivizar el acceso a la justicia y derecho a la defensa gratuita en el Ecuador es la Defensoría Pública.

El artículo 191, de la Constitución del Ecuador (2008), otorga las siguientes facultades a la Defensoría Pública: “La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos [...]”.

Mediante Resolución Nro. DP-DPG-DAJ-2017-033 de 22 de febrero de 2017, se señala que la Defensoría Pública en Materia Penal tiene como misión garantizar el acceso a la justicia y defensa efectiva y técnica de las personas procesadas que por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural no pueden contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos, para lo cual los funcionarios que se desempeñen en este proceso tendrán que incorporar las perspectivas de género e interculturalidad y cumplir obligatoriamente con los estándares de calidad para uno de los procedimientos especializados, principalmente la visita a los centros de rehabilitación social a nivel Nacional (Defensoría Pública, 2017).

En la defensa penal, de acuerdo con los criterios para la prestación de servicios de defensa pública gratuita, de conformidad con la Resolución Nro. DP-DPG-DAJ-2019-062, los servicios son gratuitos y obligatorios en todas las materias; en la misma resolución se especifica que el patrocinio en materia penal se debe realizar: "En la solicitud y trámite de los beneficios penitenciarios de las personas sentenciadas, de conformidad con los requisitos que establece la ley [...]" (Defensoría Pública, 2017).

Es decir, la Defensoría Pública, conforme su naturaleza brinda sus servicios jurídicos a favor de los grupos de atención prioritaria de la sociedad con el fin de garantizar el acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, por lo que sin perjuicio de su nacionalidad, la atiende permanentemente en los distintos centros de rehabilitación y detención provisional del país, a través de turnos rotativos ²².

La Defensoría Pública del Ecuador, atiende en su totalidad las solicitudes ciudadanas que llegan a conocimiento de la Institución de aquellas personas privadas de libertad que no cuentan con recursos económicos para el acceso a una defensa privada, brindando asesoría legal gratuita y/o patrocinio en caso de que lo requiera, tomando en consideración su condición de doble vulnerabilidad; esto es, por estar privados de libertad y no estar en sus países de origen²².

No obstante los esfuerzos orientados a garantizar el derecho a la defensa, el idioma es uno de los principales obstáculos que se presentan al momento de aplicar los procedimientos de asesoría jurídica gratuita.

“No se puede desconocer que los conflictos en la comunicación, no solo para las personas extranjeras, sino para las personas indígenas, pueden ser una dificultad para la prestación de nuestros servicios, sin embargo, no tenemos un registro estadístico de este punto. En todo caso, en atención a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7, literal f) de la Constitución de la República, se garantiza la presencia de intérpretes por parte del

²² Entrevista realizada el 20 de enero de 2021, a la Coordinadora Nacional de Gestión de la Defensoría Pública.

Consejo de la Judicatura para el trámite de los procesos judiciales” (Rosy Elizabeth Jiménez Espinosa, Coordinadora Nacional de Gestión de la Defensoría Pública, 2021).

En general la barrera idiomática y la ausencia de familiares, constituyen trabas en el ejercicio de la defensa técnica, como la lectura y comprensión de derechos constitucionales, la comprensión del tipo penal por el que están siendo acusados, y la coordinación de la ayuda administrativa que puedan brindar los consulados; por lo que, en algunos casos, los mismos reclusos extranjeros han servido como traductores gratuitos para sus compatriotas²³.

El número de defensores públicos, en relación al de privados de libertad es otro factor que limita la efectividad del acceso a la justicia.

706 defensores públicos, al 31 de diciembre de 2020, están en la obligación constitucional de atender a todos los ciudadanos que requieran los servicios defensoriales. Si bien, aparentemente el número de defensores públicos frente al volumen de población de personas privadas de libertad extranjeras parece suficiente, se debe comprender que la Defensoría Pública del Ecuador mantiene un déficit de defensores públicos considerando que la población carcelaria es uno de los grupos de atención prioritaria, y se prestan servicios civiles, movilidad humana, familia, víctimas de trata y tráfico, laboral, penal, tránsito, entre otros²⁴.

A pesar de que por mandato constitucional se dispone en el artículo 191 que la Defensoría Pública del Ecuador contará con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado, en la práctica, los recursos humanos, económicos y administrativos quedan insuficientes frente al número de atenciones de la población carcelaria en Ecuador, tanto es así que la máxima autoridad de la Defensoría Pública en innumerables ocasiones ha solicitado el incremento de

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem

defensores públicos para satisfacer la demanda ciudadana (Rosy Elizabeth Jiménez Espinosa, Coordinadora Nacional de Gestión de la Defensoría Pública, 2021).

La Defensoría Pública no cuenta con suficientes recursos para su gestión, debido a que en 2020 existió recortes de presupuesto, que incluso impidieron completar las vacantes de defensores públicos.

4.2 Nivel de cumplimiento de los tratados internacionales suscritos por el Ecuador en materia de derechos humanos de PPL extranjeras

La comunidad internacional y los propios Estados han diseñado instrumentos de regulación, políticas y procedimientos que deben ser cumplidos y adoptados por las instituciones encargadas de la custodia de las personas que cumplen pena privativa de libertad.

Para el caso del presente estudio, el Estado ecuatoriano es responsable, de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que favorezcan la promoción y protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, al ser este un grupo con alto grado de vulnerabilidad, merece atención prioritaria; más aún, aquellas personas extranjeras que cumplen sentencias intramuros bajo las leyes y normativa ecuatorianas. Sin embargo, hay aspectos en la adopción de procedimientos en los CRS que evidencian un notorio desvío entre la norma escrita y la práctica diaria.

Las “Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos, Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977, en sus observaciones preliminares señala que “estos principios deberán servir para estimular el esfuerzo constante por vencer las dificultades prácticas que se

oponen a su aplicación, en vista de que representan en su conjunto las condiciones mínimas admitidas por las Naciones Unidas” (ACNUDH, 1977).

En el precitado instrumento, en el acápite “separación de categorías”, se sugiere que las PPL deben ser clasificadas por categorías diversas, “como sexo, edad, antecedentes y motivos de detención, o el trato que corresponda aplicarlos”, esta última variable podría ser adaptada para que las y los privados de libertad extranjeros accedan a un régimen que respete sus diferencias socioculturales.

Esta categorización no tiene lugar en el sistema penitenciario nacional. Pues sobre la base del principio constitucional de igualdad ante la ley, los internos extranjeros comparten los mismos ambientes que los nacionales, lo que coarta su derecho de socialización, pues el idioma, los hábitos y costumbres diferentes limitan su integración en la sociedad penitenciaria, y peor aún, pueden ser sujeto de discriminación, ataques xenófobos o pueden atravesar cualquier otro tipo de abusos o maltratos.

De acuerdo al estudio presentado por FLACSO, sobre conflictividad en los centros penitenciarios, como se aprecia en el siguiente gráfico, el porcentaje de reyertas internas es considerablemente elevado, pues más del 30% atribuye a la pertenencia étnica y a la nacionalidad como las principales causas de conflicto. Por supuesto, esto deviene de la convivencia de nacionales con extranjeros en los mismos ambientes, aupado por condiciones de hacinamiento, elevados niveles de estrés y bajo impacto de procesos de rehabilitación social, (Gallardo & Núñez, 2006).

Gráfico No. 4
Causas de conflicto en los CRS



Fuente: FLACSO, Encuesta a CRS, 2005.

Dando continuidad del tema de la garantía del derecho a servicios de salud de las PPL, es oportuno hacer referencia a las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos” o Reglas Nelson Mandela, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución 70/175, de 17 de diciembre de 2015.

Así como, a través de los instrumentos internacionales, se dispone que toda persona privada de libertad sea tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, la Regla 24, del precitado instrumento, conmina a los Estados a garantizar servicios médicos de calidad a las y los privados de libertad “La prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica” (ONU,2015).

Sobre la base de esta disposición se esperaría que las PPL extranjeras tengan garantizado el derecho a la salud, sin embargo, los resultados obtenidos producto de la presente investigación, evidencian que existe una cobertura de salud en los CRS entre mediano y bajo alcance.

El SNAI reconoce que los actuales centros de privación de libertad no ofrecen condiciones mínimas básicas para garantizar los derechos de las PPL, como el acceso a los servicios de salud. Sumado a lo anotado, la falta de cohesión intersectorial limita la cooperación interinstitucional, lo que ocasiona que la prestación de servicios de salud en los CRS sea precaria, dispersa y muchas veces nula.

Uno de las dificultades más notorias al momento en que las PPL, necesitan acudir al médico se encuentra asociada a la asignación de turnos, “en el Centro Regional de Guayas, los turnos sondados por las mismas personas privadas de libertad debido a la falta de agentes de seguridad penitenciaria; por otro lado, en el Centro de Cotopaxi, la asignación de turnos se programa para después de tres o cuatro días, siendo que en la mayoría de los casos los mismos son nuevamente agendados sin una explicación para el paciente”²⁵.

Para los extranjeros, el idioma representa un obstáculo adicional al momento de acceder a los servicios de salud, dentro de los establecimientos penitenciarios.

“Mujeres y hombres que no hablan el idioma español, presentan dificultades de comprensión sobre los tratamientos e interpretación de las instrucciones de los medicamentos. Mujeres en condición de movilidad humana o en situación de pobreza y/o gestantes, personas con enfermedades graves como el VIH o adultos mayores, que requieren especial atención y genera también mayor vulnerabilidad y en general las personas privadas de libertad que afrontan serios problemas por condiciones generalizadas de hacinamiento y carencias existentes en los centros de rehabilitación social del país”²⁶.

²⁵ Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención del a Tortura, Tratos Crueles y Degradantes. correspondiente a 2016

²⁶ Entrevista realizada el 20 de enero de 2021 a la Coordinadora Nacional de Gestión de la Defensoría Pública.

De manera general se puede precisar que los servicios de salud dentro de los centros de privación de libertad se encuentran presentes con limitaciones como espacios físicos inadecuados, carencia de medicamentos, falta de médicos y personal de sanidad frente al creciente número de internos, falta de una historia clínica de los internos, lo que facilitaría realizar un seguimiento, evaluar su convalecencia y monitorear el cumplimiento de los tratamientos suministrados.

El sistema de rehabilitación social del Ecuador, provee servicios de sanidad a las PPL, de manera incompleta, esto repercute en un cumplimiento parcial de los tratados internacionales que disponen a los Estados garantizar los servicios de salud idóneos para las y los privados de libertad, así como dotar de infraestructura, medicamentos. Asimismo, “el Estado deberá garantizar que los servicios de salud proporcionados en los lugares de privación de libertad funcionen en estrecha coordinación con el sistema de salud pública, de manera que las políticas y prácticas de salud pública sean incorporadas en los lugares de privación de libertad”, CIDH, 2008.

Otro derecho que es susceptible de vulneración dentro de la comunidad penitenciaria es el acceso a la justicia y defensa jurídica gratuita. La ausencia o acceso limitado a este derecho ocasiona que las personas juzgadas no sean capaces de hacer escuchar su voz, hacer frente a una demanda judicial o exigir el cumplimiento de la ley, si esta se encuentra menoscabada o por su equívoca aplicación, trasgrede los derechos de las PPL.

Los “Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal”, aprobados mediante Resolución de la Asamblea General A/67/458), en noviembre de 2013, en su tercer acápite menciona:

“[...] invita a los Estados Miembros a que, en conformidad con su legislación nacional, adopten y fortalezcan medidas para asegurar que se preste asistencia jurídica eficaz, en consonancia con el espíritu de los Principios y directrices, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas de justicia penal de los diferentes países y regiones de todo el mundo y el hecho de que esa asistencia se desarrolla atendiendo al equilibrio global del

sistema de justicia penal, así como a las circunstancias de los países y regiones [...]” (ONU, 2013).

Sobre la base del Derecho Internacional Público, el Estado ecuatoriano a través de la Defensoría Pública, con las limitaciones expuestas líneas arriba, orienta los esfuerzos institucionales a garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que por su limitada situación económica u otras causas de vulnerabilidad, como ser una PPL extranjera, no se encuentran en condiciones de contratar los servicios de abogados particulares.

En este quehacer, y en cuanto a cifras de asistencias brindadas a PPL extranjeras, mediante Resolución Nro. DP-DPG-2014-008, la Defensoría Pública adoptó la Guía Regional para la Defensa Pública Oficial y la Protección Integral de las Personas Privadas de Libertad, como instrumento de aplicación obligatoria acogida por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDDEF), bajo cuyas directrices, el año 2019 se atendió 12.794 solicitudes ciudadanas, de las cuales 1.591 fueron de ciudadanos extranjeros, es decir el 12%. Durante el año 2020, desde el mes de enero a octubre se atendió 8.165 solicitudes ciudadanas, de las cuales 959, pertenecen a personas privadas de libertad extranjeras, manteniéndose el mismo volumen de atención del 11,7% ²⁷.

No obstante, los esfuerzos desplegados por la Defensoría Pública, una población de 959 PPL atendida en términos de asesoría legal gratuita, equivalente al 11%, de un universo de 3220 PPL, sigue siendo una cifra muy baja que deja al margen a la gran mayoría de extranjeros que por su situación de vulnerabilidad no pueden acceder a los servicios legales financiados.

Todo trámite judicial requerido por las PPL extranjeras amerita el concurso de un profesional del Derecho. En el caso de las solicitudes de traslado para el cumplimiento del resto de la sentencia en el país de origen, es menester contar con la asesoría de un abogado, a fin de que presente la solicitud ante el organismo competente, realice el correspondiente seguimiento, conozca y traslade a la persona interesada la resolución

²⁷ Ibidem

final. Para estos efectos fue ideado el Convenio de Estrasburgo sobre traslado de personas condenadas.

La desarticulación del, hasta 2018, Ministerio de Derechos Humanos y Cultos y el traslado de parte de sus competencias al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, ha ocasionado que no se tenga un registro del nivel de cumplimiento de este tratado.

“Por lo mencionado, el número de solicitudes de repatriaciones de PPL extranjeras recibidas, aceptadas y atendidas en el período de 5 años, es preciso señalar que SNAI asume la competencia de repatriaciones según el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 560 de fecha 14 de noviembre de 2018, e inicia sus actividades en febrero de 2019, por lo que las cifras que se darán a continuación corresponden a los que constan en la base de datos como SNAI”.²⁸

“Revisadas las bases de nuestra dependencia en cuanto a solicitudes de personas privadas de la libertad de origen extranjero son un total de 20 solicitudes y 3 personas ya han sido repatriadas a sus países de origen, de las demás solicitudes me permito indicar que se encuentran en trámite”.²⁹

De los datos sobre traslados de PPL extranjeros que nos presenta el SNAI se deduce que en el lapso de un año apenas tres PPL extranjeras lograron retornar a su país de origen para completar ahí el resto de su condena, cifra a todas luces insignificante en relación al volumen de la población penitenciaria extranjera, que a octubre de 2020 es de 3220 PPL.

De acuerdo al criterio de la Dirección de Asesoría Jurídica del SNAI, los mayores obstáculos para efectivizar las solicitudes de repatriación son varias, y pueden ser resumidas en dos bloques:

²⁸ Entrevista realizada a la Dirección de Asesoría Jurídica del SNAI el 27 de noviembre de 2020.

²⁹ Ibidem

- 1.- Repatriaciones Activas: falta de recursos económicos.
- 2.- Repatriaciones Pasivas: la aceptación por parte del Estado de origen de la persona privada de libertad. (SNAI, 2020).

Dado el insignificante número de solicitudes de traslado de PPL extranjeras efectivizadas por el Estado ecuatoriano, se deduce que no existe el cumplimiento cabal de los objetivos planteados en el tratado internacional en mención y de los acuerdos de índole bilateral sobre traslado de personas privadas de libertad suscritos por el Ecuador.

El incumplimiento de los compromisos internacionales, máxime si estos están llamados a garantizar los derechos fundamentales de las personas, genera la aplicación de observaciones y recomendaciones a los Estados, a fin de que estos refuercen su gestión, evalúen o replanteen sus políticas públicas orientadas a preservar los derechos de la colectividad en situación de vulnerabilidad, como son las personas de origen extranjero que cumplen sentencia privativa de libertad en un país que no es el suyo.

A continuación, se citará algunas observaciones y recomendaciones realizadas por los principales organismos internacionales a la gestión de los derechos de las personas privadas de libertad implementadas por el Estado ecuatoriano.

4.4 Observaciones y recomendaciones realizadas por los organismos internacionales sobre el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las PPL extranjeras en Ecuador

En el documento “Ecuador y el Sistema de Protección de Derechos Humanos de la ONU, Sistematización de Recomendaciones 2008-2012”, (2013), la Organización de las Naciones Unidas, realiza las siguientes recomendaciones al Estado ecuatoriano, cominándole a implementar cambios en el sistema penitenciario, con el objeto de asegurar el respeto de los derechos humanos de las PPL. El Comité de Derechos Humanos recomienda:

“[...] mejorar las condiciones de detención, le preocupa los altos índices de hacinamiento y las malas condiciones que imperan en los centros de rehabilitación social, en particular la insalubridad, escasez de agua potable, violencia, falta de atención médica y escasez de personal. El Estado Parte debe aumentar sus esfuerzos para mejorar las condiciones de todas las personas privadas de libertad, cumpliendo con todos los requisitos contenidos en las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos. En particular, debe abordar como cuestión prioritaria el hacinamiento” (ONU, 2012).

La administración de justicia en el país, es un asunto sujeto de rectificación, de acuerdo al criterio del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria. Al Ecuador, se le plantea la siguiente recomendación:

“Proveer a la Función Judicial de los recursos necesarios para asegurar una adecuada administración de justicia. Debería asignarse recursos adicionales a las instituciones policiales y penitenciarias para mejorar urgentemente las condiciones de detención en los locales de policía, CDP y CRS. El sistema carcelario debe dejar de depender del Ministerio de Gobierno y gozar de autonomía administrativa y económica. Debe eliminarse en la práctica el recurso a la tortura y a los malos tratos de los detenidos, particularmente en las fases iniciales de la investigación, asegurar que tengan las condiciones necesarias para preparar y asegurar su defensa y contactar adecuadamente con sus defensores” (ONU, 2013).

En cuanto al acceso a la justicia y la garantía del derecho a la defensa y a la asistencia jurídica gratuita, el mencionado comité, recomienda fortalecer el sistema de defensoría pública, mediante la asignación de recursos suficientes para su cabal desempeño.

La CIDH por su parte, en el marco de la constatación del respeto a los derechos de las PPL, el 19 de mayo de 2010, realizó una visita a los centros de rehabilitación social Femenino de Quito y la Penitenciaría del Litoral. Como resultado de aquella visita generó los siguientes comentarios, que constan en el Comunicado de Prensa No. 56/10 de 2010.

En primera instancia, la delegación reconoce el esfuerzo realizado por el Ecuador en mejorar la infraestructura penitenciaria, mediante la construcción de cuatro nuevos centros de rehabilitación. De igual manera, se valora el incremento de defensores públicos como medida orientada a garantizar el acceso a la justicia y derecho a la asesoría jurídica gratuita; así como, se resalta la adecuación e implementación de guarderías en los centros femeninos de rehabilitación social de Quito y Guayaquil. (CIDH, 2010).

No obstante los avances efectuados por el Estado ecuatoriano a fin de garantizar los derechos de las personas procesadas y sentenciadas con privación de libertad, la CIDH observa con preocupación la prevalencia de situaciones incompatibles con la efectiva garantía de los derechos de las PPL.

“[...] a nivel general existe una carencia de recursos para proveer alimentación adecuada a los detenidos -el presupuesto diario es insuficiente para cubrir adecuadamente las necesidades alimenticias de la población penitenciaria; hay escasez de medicamentos, insumos de salud y personal médico -particularmente de especialistas en ginecología y en salud mental-; la sobrepoblación carcelaria aún se mantiene a nivel nacional; no existe separación entre procesados y condenados; y es necesario implementar programas efectivos de rehabilitación [...]” (CIDH. 2010).

En consecuencia con las observaciones presentadas a la gestión penitenciaria, desarrollada por Ecuador, la CIDH insta a las autoridades, diseñar e implementar las políticas más adecuadas a fin de garantizar el respeto pleno de los derechos de las personas privadas de libertad en general. En tal sentido, el organismo recomienda:

“[...] adoptar medidas concretas para mejorar la calidad de la alimentación de las personas privadas de libertad; reparar o reconstruir las instalaciones e infraestructuras de aquellos centros penales que se encuentran en malas condiciones; asegurar la adecuada provisión de medicinas e insumos médicos para los centros penitenciarios; incrementar el número de profesionales de la salud destinados a trabajar en los centros penales, especialmente de especialistas en salud mental y ginecología; continuar adoptando medidas dirigidas a reducir la sobrepoblación penitenciaria [...]” (CIDH, 2010).

En el ámbito local o nacional, la Defensoría del Pueblo, permanentemente ha expresado su preocupación por la situación del sistema de rehabilitación social del Ecuador. A la Defensoría le preocupa particularmente el nivel de violencia que persiste al interno de los centros de rehabilitación social, siendo el hacinamiento una de sus principales causas.

Con el fin de evaluar la situación de los derechos humanos de las PPL en general, entre 2013 y 2018 la Defensoría del Pueblo ha realizado 142 visitas a establecimientos penitenciarios, en las cuales evidenció varios problemas persistentes que han ido empeorando sistemáticamente, afectando la calidad de vida de las personas en cumplimiento de sentencias intramuros, alejándolas de la posibilidad de ser parte de un verdadero plan de rehabilitación y reinserción social.

La DPE considera una vulneración de derechos, la implementación de la política de traslados a efectos de paliar los índices de hacinamiento. Esta medida, no representa una solución sostenible y en un corto plazo, podría causar la saturación de espacios en otros centros de detención. Esta política, afecta derechos elementales como el contacto familiar. En el caso de las PPL extranjeras, es aún más preocupante, debido a que el alejamiento de la ciudad capital prácticamente anula la posibilidad de acceder a la asistencia consular o, peor aún, recibir eventuales visitas de familiares, amigos o abogados. (Defensoría del Pueblo, 2019).

En este contexto, la Defensoría del Pueblo (2019) “le recuerda al Estado ecuatoriano que está obligado a diseñar e implementar una política penal integral basada en la garantía de los derechos humanos, que contemple la prevención de las violencias existentes en la sociedad, el uso adecuado y no excesivo de la prisión preventiva y el cumplimiento de la pena bajo los principios constitucionales de rehabilitación y reinserción social”.

Sobre la base de los hallazgos efectuados, la Defensoría del Pueblo (2019) realiza, entre otras, las que para el caso del presente estudio se ha considerado principales recomendaciones:

- “Articular con las instituciones parte del Organismo Técnico para gestionar ante el Ministerio de Economía y Finanzas la asignación de los recursos necesarios que permitan atender las necesidades materiales, de seguridad y de infraestructura que requieren los lugares de privación de libertad”.
- “Verificar que el traslado de las 103 PPL no afecte a la vinculación familiar ni su presentación ante las autoridades dentro de las causas seguidas en su contra, garantizando así su derecho a la apelación sobre la decisión del traslado”.
- “Tomar acciones inmediatas para proteger el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de la libertad, en especial aquellas destinadas a eliminar el hacinamiento” (DPE, 2019).

A inicios de 2020, los primeros brotes de la pandemia derivada de la COVID 19 empezaron a afectar a la población ecuatoriana. A partir de ahí, el número de contagios fue aumentando alarmantemente. Las cifras de personas portadoras del virus, así como de las fallecidas, incluyó también a las PPL. En tal virtud, los organismos internacionales, preocupados por el alto riesgo de la población penitenciaria, emitieron una serie de recomendaciones a los Estados, a fin de minimizar el impacto de la pandemia en los centros de rehabilitación social, así como implementar medidas de bioseguridad para frenar los contagios.

El 13 de mayo de 2020, los líderes de UNODOC, OMS, ONUSIDA, ACNUDH, a través de la OMS, emitieron las siguientes recomendaciones a fin de limitar el impacto de la COVID-19 en los centros de privación de libertad, habida cuenta que las PPL, son consideradas población vulnerable.

En el pronunciamiento la OMS (2020), recuerda que los Estados partes tienen la obligación de garantizar la protección de los derechos de las personas que cumplen sentencia privativa de libertad, de su salud, su integridad y dignidad humana. Está

garantía se traduce en condiciones de vida decentes; acceso gratuito a servicios de salud, a través de la atención preventiva, asistencial y curativa; habitabilidad en condiciones higiénicamente aceptables; y, una coexistencia libre de todo tipo de discriminación. En su parte pertinente, la recomendación emanada de los mencionados organismos internacionales dispone:

“En su respuesta a la COVID-19 en centros de detención, los Estados deben respetar los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Las restricciones que haya que imponer deberán ser ineludibles, basadas en pruebas, proporcionadas (es decir, la opción menos restrictiva) y no arbitrarias. Además, deberán subsanarse las consecuencias perjudiciales de esas medidas, por ejemplo mejorando el acceso a teléfonos o comunicaciones digitales si se limita el régimen de visitas. Deben seguir respetándose plenamente algunos derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y sus correspondientes salvaguardias, incluido el derecho a una representación jurídica o la posibilidad de que organismos de inspección externos accedan al centro de reclusión” (OMS, 2020).

En la esfera regional, en concordancia con la OMS, la Organización de Estados Americanos (2020), a través de la CID, expresa su preocupación por las precarias condiciones de vida en las que se encuentran las personas que cumplen prisión preventiva o sentencia privativa de libertad en la región.

El denominador común que comparten las cárceles en la Panamérica es el hacinamiento extremo, el limitado acceso a servicios básicos de salud, infraestructuras carcelarias insalubres y antihigiénicas. Lo que conlleva un mayor riesgo de contagio de la COVID-19. Por lo que, el organismo recuerda que los Estados, como garantes de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, tienen el deber ineludible de adoptar acciones concretas para respetar y promover sus derechos a la vida e integridad personal, por lo que recomienda:

“[...] la adhesión a las normas básicas de higiene y acceso a materiales necesarios tanto para personas privadas de libertad como para el personal penitenciario. En el contexto de

pandemia, los Estados deben asegurar el suministro adecuado de elementos básicos de prevención como jabones, alcohol, guantes y productos de limpieza en los centros de detención; realizar los exámenes médicos sistemáticos para identificar el potencial riesgo de contagio y presuntos casos y disponer como mínimo de capacidad de aislamiento, así como de los elementos necesarios para su control y el material de prevención necesario además de los equipos de protección para el personal penitenciario. Asimismo, las autoridades penitenciarias deben prevenir el ingreso de personas externas a las unidades de detención sin el debido chequeo previo, como forma de detener la propagación del virus [...]. (CIDH, 2020).

Los Organismos internacionales como la ONU y OEA son artífices de regímenes internacionales concebidos como instrumentos para alcanzar y mantener la cooperación internacional. Sobre esta dinámica, uno de los principales objetivos de los regímenes es concertar acuerdos que provean beneficios comunes entre los Estados y su población. Más sin embargo, los tratados internacionales son creados con un fin específico, este es lograr un beneficio social común, a través de ellos se busca facilitar la implementación de acuerdos en aspectos de importancia, por lo general se establecen regímenes en temas sensibles, como derechos humanos y paz, en donde no hubiese sido posible establecer acuerdos o mecanismos de control fácilmente (Keohane, 1982).

Es por ello que, el cumplimiento de los compromisos internacionales por parte de los Estados, tanto en el marco del derecho internacional público, así como en el ámbito bilateral o multilateral, es de trascendental importancia. Las observaciones y recomendaciones emanadas de los organismos internacionales tienen el tinte de mandatos, los cuales deben ser cumplidos, primero en favor de la credibilidad internacional del país y luego por el beneficio de la sociedad en general, de manera más específica y enfática, de los grupos considerados con alto grado de vulnerabilidad, como las personas extranjeras privadas de libertad.

CAPÍTULO V

5.1 Conclusiones

Los derechos humanos son intrínsecos e inalienables a la persona humana, tienen que ser promovidos, respetados, aplicados, y ejercidos sin ningún tipo de discriminación, sea esta la autodefinición sexual, etnia, nacionalidad, condición socioeconómica, situación judicial o migratoria.

El Estado, por antonomasia, es el ente llamado a garantizar su respeto irrestricto. No obstante, el Derecho Internacional Público, a través de la Organización de las Naciones Unidas, y gracias al diseño e implementación del “régimen internacional en materia de Derechos Humanos”, ha favorecido la elaboración de más de setenta tratados internacionales, orientados a la promoción, regulación y control de los derechos humanos, muchos de ellos enfocados en la protección de grupos vulnerables como personas con discapacidad, mujeres, niños, adultos mayores, personas en situación de movilidad humana y privadas de libertad.

Las personas privadas de libertad, en general, sin considerar las causas de su condena, constituyen un grupo de alta vulnerabilidad, debido que desde el inicio mismo de su detención son apartadas de su entorno familiar y confieren el control de su vida al poder coercitivo del Estado. La privación de libertad se equilibra entre un respeto parcial a los derechos fundamentales y la ausencia total de estos, pese a que tanto la legislación nacional, como la normativa internacional establece que los Estados son los responsables de garantizar que todas las personas privadas de libertad, bajo las leyes locales, sean acreedores al trato digno de ser humano, con absoluto respeto a su integridad y valor como persona, baluartes que alcanzan la categoría de derechos fundamentales, al ser reconocidos como universales por el DIP.

Luigi Ferrajoli, jurista y catedrático italiano señala que un derecho es fundamental cuando es universal y pertenece a “todos”, correspondiendo el término “todos” a quienes la titularidad se encuentre normativamente reconocida (Ferrajoli, 2006), no solo en el

marco nacional, sino en instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, el autor identifica un parteaguas entre los mandatos nacionales o convencionales y la aplicación efectiva de esas disposiciones. Es decir, existe un conflicto permanente entre el “deber ser” y el “ser” en el ejercicio de la gestión política de los DDHH.

La puesta en práctica de la garantía de los derechos humanos, muchas veces carece, justamente de garantías para hacer efectivos sus planteamientos. Es por eso que Ferrajoli (2006) enfatiza, con fundamento científico, “que la falta de garantías no refleja la inexistencia del derecho, sino más bien la existencia de vacíos que deben ser suplidos”, como la inclusión de todos los seres humanos en la categoría de “todos”. Para que todos, sin distinción alguna ejerzan, por mérito propio, la titularidad de esos derechos.

De acuerdo al criterio del mencionado autor, la condición de abandono, en la cual las personas extranjeras que han perdido su libertad se encuentran, hace que la titularidad de derechos, no pase de ser un cúmulo de buenas intenciones plasmadas en el papel.

El aporte del enfoque de género en la gestión penitenciaria permite dimensionar el impacto diferenciado de los efectos legales, psicosociales y de afectación de derechos entre hombres y mujeres que cumplen sentencia privativa de libertad.

Desde el punto de vista práctico, en la aplicación de políticas penitenciarias, de los mandatos constitucionales y tratados internacionales, el enfoque de género deja ver de manera traslúcida, como las mujeres privadas de libertad se encuentran en condiciones de desventaja frente a un sistema judicial androcéntrico. Más aún las privadas de libertad extranjeras, quienes son poco menos que invisibles ante en escenarios dominados preponderantemente por los hombres.

El cumplimiento de una sentencia privativa de libertad, demanda de las mujeres un enorme sacrificio para adaptar su forma de vida a un modelo de convivencia masculino. El sistema penitenciario ecuatoriano, al ser concebido para albergar a hombres, no se ajusta a los requerimientos de privacidad, higiene y necesidades específicas que, de acuerdo a sus particularidades biológicas, tienen derecho las privadas de libertad.

Con corte a septiembre de 2020, el sistema penitenciario ecuatoriano alberga a 3.220 personas extranjeras privadas de libertad. Población conformada por 2.853 hombres y 367 mujeres, internados en 44 centros de rehabilitación social, ubicados a lo largo de todo el territorio nacional. Sobre la base del principio de igualdad ante la ley, nacionales y extranjeros conviven en los mismos espacios que, sumado a la alta sobrepoblación, constituye un factor de causa de conflicto, violencia y brotes de xenofobia, lo que conlleva a que las PPL extranjeras sean consideradas como un grupo de alta vulnerabilidad.

El 49% de PPL extranjeras, está procesado o cumple sentencia por delitos asociados al tráfico ilícito de estupefacientes. Las organizaciones de crimen transnacional reclutan a personas con ciertos perfiles característicos para que trafiquen con drogas, en la modalidad de mulas o *burriers*. Por lo general, las personas que transportan drogas, tanto mujeres como hombres, comparten ciertas características como: apremiante situación económica, bajo nivel de escolaridad, desempleo, adicciones, sufren, ellos o sus familiares, de enfermedades catastróficas, por solo citar unas cuantas causas que los motiva a delinquir.

Aquellos extranjeros que quebrantan la ley en suelo ecuatoriano, están sujetos al juzgamiento bajo el marco jurídico nacional, y deben cumplir la sentencia impuesta en los establecimientos de rehabilitación social a cargo del Servicio Nacional de Atención Integral a personas adultas privadas de la libertad y a adolescentes infractores (SNAI), organismo que ejerce la rectoría de la gestión penitenciaria en el Ecuador.

La pérdida de la libertad, bajo ninguna circunstancia significa el menoscabo de ningún derecho fundamental, como el derecho a la defensa, a la salud, a la educación, a la rehabilitación y a la oportunidad de reintegrarse a la sociedad. En suma, la privación de libertad, no debe ser entendida como la palestra sobre la cual se pueden vulnerar los derechos humanos de las PPL.

Para el fin de garantizar los derechos de las y los privados de libertad en general, y de las PPL extranjeras en particular, tanto en el ámbito nacional como internacional, se ha diseñado e implementado una serie de mecanismos orientados a la promoción y respeto a los derechos humanos de los procesados y sentenciados a purgar penas intramuros.

En la esfera nacional, el marco normativo superior es la Constitución de la República, dentro de sus postulados, exhorta a las autoridades competentes a garantizar los derechos de las PPL, conminando a los estamentos de decisión pública a establecer procedimientos que garanticen la reeducación de los sentenciados, a fin de que al final de su condena se sientan personas útiles a la sociedad y se minimice la posibilidad de reincidencia.

En el marco del Derecho Internacional Público, Ecuador, inserto en un complejo entramado de regímenes internacionales, es suscriptor de gran cantidad de tratados internacionales relacionados con los derechos humanos de las PPL. En este sentido, la Organización de Naciones Unidas, a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada en 1948, marca el sendero hacia el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los individuos, naciones o colectivos específicos que, por su naturaleza de vulnerabilidad merecen una mayor atención respecto de la garantía de sus derechos fundamentales.

Los regímenes internacionales, que engloban las normas, acuerdos y tratados internacionales que promueven la garantía y protección de los derechos humanos, encuadran la formulación de nuevas propuestas, la creación de nuevos instrumentos internacionales o la reforma de los ya existentes. Así mismo, estos regímenes, con base en procedimientos consensuados de evaluación, elaboran informes críticos en los cuales se presenta observaciones y plantea recomendaciones que fortalezcan los compromisos asumidos por los Estados partes, sobre la correcta aplicación de los mandatos convencionales sobre derechos humanos.

Tanto las normas nacionales como internacionales, conminan al Estado ecuatoriano a la implementación o adopción de políticas públicas que respeten los derechos de las PPL extranjeras, más, sin embargo, en la práctica la información disponible referida a los derechos humanos en los CRS del país, dista mucho de los planteamientos y objetivos iniciales de las iniciativas y los lineamientos de respeto a los DDHH vigentes.

Las PPL extranjeras tienen derecho a una vida digna, en ambientes que les garanticen condiciones mínimas de bienestar. Esto, en la práctica es difícil de lograr por el nivel de sobrepoblación y hacinamiento presente en las cárceles del país. En 2019 el hacinamiento

general del sistema carcelario alcanzó el 40%. Sin embargo, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2019), en algunos CRS esta cifra llegó al 100% y 200% y hasta alcanzó niveles estratosféricos en las provincias de El Oro e Imbabura, donde se registró un 300% de hacinamiento.

Del hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, se derivan otros problemas que evidencian una clara vulneración de los derechos de las PPL extranjeras, como la ausencia de servicios eficientes de salud, difícil acceso a la justicia y defensa gratuita, e incluso impedimento de una libre movilidad luego de haber cumplido la sentencia, pues las PPL, extranjeras caen en una situación migratoria de irregularidad cuando la estadía autorizada en el país ha fenecido.

La limitación idiomática afecta significativamente el ejercicio del derecho a la defensa de los procesados extranjeros. La entidad a cargo de garantizar el acceso a la justicia de las personas consideradas vulnerables, por su incapacidad para contratar servicios legales particulares, es la Defensoría Pública del Ecuador, la cual a enero de 2019 contó con el concurso de 124 traductores para asistir a las PPL, cifra insignificante frente al volumen de internas e internos extranjeros. Tomando, además, en consideración que, de la referida cantidad de intérpretes, la mayor parte (95) dominan el idioma inglés, dejando de lado otros idiomas, por lo que, a los procesados provenientes de países de los que no se dispone de un intérprete, les resulta, sino imposible, muy difícil acceder a los servicios de asesoría legal gratuita proporcionados por la Defensoría Pública.

Para ejercer su derecho a la defensa, la o él procesado deben establecer una línea de comunicación con el defensor público asignado, se lo podría realizar por teléfono, pero la comunicación tampoco es un derecho que las PPL extranjeras lo tienen asegurado. De acuerdo al régimen en el que el interno se encuentra, sea este mínima, mediana, máxima o máxima especial, el uso de los teléfonos, a más de ser un servicio costado, es excesivamente restringido.

Cuando no es posible la comunicación telefónica, una alternativa, es hacerlo a través de mensajes escritos, pero para ello se necesita papel y lápiz, dos elementos prohibidos en los CRS, por considerarlos de uso peligroso, el papel debido a que puede ser utilizado

para el consumo de sustancias estupefacientes y los lápices o bolígrafos como armas cortopunzantes.

En suma, la ausencia de un sistema de traducciones e interpretación adecuado, la falta de garantías en los mecanismos de comunicación entre detenido y defensor público, pone en evidencia la necesidad de reforzar la gestión de la Defensoría Pública, a efectos de que se garantice el derecho de una defensa gratuita y de calidad a las PPL extranjeras, conforme lo establecen los instrumentos internacionales, en el marco del DIP.

Una de las mayores aspiraciones de las PPL extranjeras es tener la posibilidad de retornar a su país de origen, para cumplir el resto de la condena en un ambiente familiar, lo que contribuiría a su rehabilitación, para esto es necesario el auspicio de un defensor público y una gestión efectiva del SNAI, aspiración que es un derecho convencional contenido en acuerdos multilaterales y bilaterales, que no llega a efectivizarse por la falta de recursos y compromiso institucional.

Otro nudo crítico en la situación de los derechos humanos de las PPL extranjeras es el acceso a la salud. Tanto la Constitución de la República, como los organismos internacionales, universales y regionales contemplan dentro de su normativa un significativo volumen de disposiciones, normas y recomendaciones que promueven la garantía del derecho a la salud de los sentenciados con privación de libertad.

El déficit de servicios de salud en los CRS se debe, principalmente, a la ausencia de políticas públicas, que articulen un entramado de cooperación interinstitucional que esté orientado a proveer los servicios médicos necesarios a las PPL, y no solo esto, es necesario asegurar el suministro de insumos médicos para que los tratamientos médicos sean continuados y cumplan su objetivo de restituir la salud.

Otro aspecto, no menos importante que la atención recuperativa, es la atención médica preventiva, que va de la mano con ambientes de habitabilidad higiénicos, con la suficiente dosis de luz natural, aire y presencia de sol. La alimentación adecuada y el deporte también contribuyen a mejorar los niveles de inmunidad y fortalecer las defensas de los internos, sin dejar de lado campañas de desparasitación, detección temprana de

enfermedades infectocontagiosas y vacunación. Estos son aspectos inexistentes o precarios en los CRS ecuatorianos.

Pese a que la Constitución ecuatoriana garantiza la libre movilidad humana, esto no se cumple con las PPL extranjeras. El hecho de que los extranjeros sean sentenciados a condenas superiores a los tres años de privación de libertad, deviene en el cometimiento de infracciones migratorias por permanencia en el país no autorizada, esto limita su acceso a beneficios penitenciarios como semilibertad o libertad condicional, pues al permanecer de manera no autorizada en el país, son sujeto de constantes operativos migratorios, no pueden fijar arraigo domiciliario y están imposibilitados de acceder a fuentes de trabajo por su indocumentación.

Las mujeres extranjeras privadas de libertad, constituyen un grupo con alto grado de vulnerabilidad. El sistema penitenciario ecuatoriano ha sido concebido, desde su infraestructura arquitectónica, a partir de la perspectiva androcéntrica, lo que *per se* conlleva una invisibilización sistemática de las particularidades y necesidades características de las mujeres. Deficiencias que han sido llevadas a múltiples estratos del DIP como CIDH, ONU, ACNUDH y otros.

Las condiciones de vulneración de derechos en las mujeres privadas de libertad están vinculados a la condición de género. Los procedimientos de control, normas, roles y prácticas, desde sus inicios han sido diseñadas desde un enfoque masculino.

Muchas mujeres extranjeras, por su condición de encarceladas en un Estado distinto al de su origen, han dejado atrás una familia, hijos, madres o hermanos. La lejanía de su entorno familiar impide la contención emocional que brinda la consanguinidad.

Los estereotipos sociales y culturales ubican a la mujer privada de libertad en un andarivel ambivalente, pues por un lado está el rol que la sociedad le ha asignado a la mujer, preferentemente orientado al cuidado del hogar y a ocupar un puesto de acrisolado proceder, y por otro está el juzgamiento, no legal sino social. La transgresión de las leyes (hasta eso) están relegadas exclusivamente al sexo masculino, por lo que una mujer que haya cometido un delito, deberá enfrentar el escrutinio social, en muchas ocasiones

mucho más lacerante que el legal, y luego, deberá ser sometida a un proceso judicial diseñado e implementado por y para hombres.

En el encierro, las madres privadas de libertad deben compartir su espacio y hasta su ración de alimentos con sus hijos menores de tres años. Cuando superan esta edad, los niños son separados para ser instalados en centros de acogida, creciendo lejos del afecto materno.

La separación del entorno sociocultural propio, incide en la estabilidad emocional de las internas, ocasionándoles altos índices de ansiedad, estrés y depresión. En este sentido, la atención psicológica en los CRS femeninos es muy reducida, el especialista en salud mental asiste únicamente entre dos y tres veces por semana, lo cual es poco frente a la alta demanda de este servicio.

Las pobres condiciones higiénicas, la falta de útiles de aseo, y la incapacidad de contar con el apoyo familiar, torna angustiante la estadía de las internas extranjeras. Las disposiciones de garantía a los DDHH de las Mujeres privadas de libertad, expedidas por los OI no cumplen su real objetivo. Pues, con el acceso limitado a servicios especializados de salud se desencadena una serie de vulneraciones a sus derechos fundamentales.

Los OI a cargo de la promoción, garantía y aplicación de los DDHH de las PPL, han configurados sistemas de evaluación que miden el grado de cumplimiento de los compromisos internacionales, a fin de que sean tomados en cuenta por parte de los Estados firmantes de tratados sobre DDHH. Con base en este cometido, han formulado observaciones y recomendaciones tendientes a mejorar el nivel de cumplimiento y aplicación de correctivos en la gestión penitenciaria nacional, habida cuenta que el Estado está llamado a garantizar irrestrictamente los derechos humanos de las personas privadas de libertad, con mayor énfasis en las de origen extranjero, dada su condición de alta vulnerabilidad.

Esta investigación ha tenido la finalidad de hacer visibles las vicisitudes en materia de DDHH que atraviesan las personas extranjeras privadas de libertad en el país. Sin desconocer el espíritu inclusivo y garantista de la Constitución de la República, y de los

grandes objetivos planteados en los instrumentos internacionales, es necesario un redireccionamiento de la gestión pública, a fin de que el impacto de toda aquella normativa sea beneficioso para este grupo vulnerable. Se debe establecer procedimientos sostenidos de evaluación de las políticas implementadas, a efectos de que la brecha existente entre la teoría y la práctica en el ejercicio de la garantía de los DDHH de las PPL extranjeras se vaya atenuando, para de esta manera dar cumplimiento a los tratados internacionales y alcanzar los objetivos nacionales en respeto a los derechos fundamentales, y por qué no?, ser un referente regional en la promoción , garantía y aplicación de los derechos humanos en las personas extranjeras privadas de libertad en el Ecuador.

Bibliografía

- ACNUDH. (1977). *Reglas Mínimas para el tratamiento de reclusos*. Ginebra: ONU.
- ACNUDH. (2020). *Migración y Derechos humanos*. Ginebra: ONU.
- ACNUR. (2016). *Derechos y valores del ser humano*. Madrid: ACNUR.
- Aguirre, A. (2012). *Situación de las Mujeres Privadas de Libertad*. Quito: Colectivo Mujeres de Frente.
- Alexi, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Almeda, E., & Ballesteros, A. (2015). *Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador*. Madrid: EUROsocialAL.
- Anaya, A. (2017). Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento. *IUS, REVISTA DEL INSTITUTO DE CIENCIAS JURÍDICAS DE PUEBLA, MÉXICO*, 159-181.
- Banet, J. (13 de enero de 2019). Ecuador no tiene suficientes peritos traductores. *La Hora*.
- Barragán, R. (2003). *Formulación y ejecución de Proyectos de Investigación*. La Paz: Fundación PIEB.
- Bazo, M. T. (2005). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Hegoa.
- Brito, T. (2018). Mujeres en prisión, diez historias de dolor, abandono y soledad. *Defensa Y Justicia, Revista de la Defensoría Pública*.
- Carranza, E. (2001). *Justicia Penal y Sobrepopulación Penitenciaria. Respuestas Posibles*. San José, Costa Rica: ILANUD.
- Carrion, f. (2019). Defensor del Pueblo de Ecuador . (m. d. Primicias, Entrevistador)
- Chile, D. d. (2015). *Protocolo de Atención a Mujeres Indígenas Privadas de Libertad*. Madrid: Eurosocial.

CIDEH. (2011). *Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. Washington: OES.

CIDH. (2008). *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*. Washington: OEA.

CIDH. (2010). *Relatoria sobre personas privadas de libertad concluye visita a Ecuador*. Washington DC: CIDH.

CIDH. (2020). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 9: Personas Privadas de Libertad*. San José, C.R.: CIDH.

COIP. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Asamblea Nacional.

Comercio, E. (1 de julio de 2019). "Repatriar presos puede bajar el hacinamiento.

Constitucion. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional.

Cordero, D. (11 de Octubre de 2016). *INREDH*. Obtenido de <https://www.inredh.org>

Crépeau, F. (2012). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*. Nueva York: ONU.

defensoria. (2018). *Informe de la Visita al Centro de Rehabilitación de Varones No. 1*. Guayaquil: DPE.

DP. (8 de febrero de 2019). Obtenido de Pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo: <https://www.dpe.gob.ec>

España, D. d. (2015). *estudio sobre los presos españoles en el extranjero*. Madrid: Defensor del Pueblo .

Estupiñan, L., Storini, C., Martínez, R., & Fernando, D. C. (2019). *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*. Bogotá: Universidad Libre.

Europa, C. d. (2012). *Comentario a las recomendaciones sobre presos extranjeros* . Catalunya: Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya.

- Ferrajoli, L. (1989). *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo penal*. Valladolid, España: Trotta.
- Gallardo, C., & Núñez, J. (2006). *Una lectura cuantitativa del sistema de cárceles en Ecuador*. Quito: FLACSO.
- González, C. (8 de julio de 2017). Mulas, el eslabón más débil del narcotráfico. *Perfil*, pág. 2.
- Humanos, A. C. (2012). *Ecuador y el Sistema de Protección de Derechos Humanos de la ONU: sistema de recomendaciones 2008-2012*. Quito: Artes gráficas señal impresional.
- Jácome, V. (18 de noviembre de 2020). Director de Régimen Interno del Servicio Nacional de Atención Integral a personas adultas privadas de Libertad. (C. Batallas, Entrevistador)
- Juárez, C. (2016). Derechos Humanos y Relaciones Internacionales: Reflexiones sobre el entrecruzamiento de estas Disciplinas en la Teoría y Prácticas internacionales. 363.
- Keohane, R. (1982). The Demand for International Regimes. *International Organization*, 36(2).
- Lai, G. (2012). *Drogas, crimen y castigo. Proporcionalidad de las penas por delitos de drogas*. Reino Unido: IDPC.
- Lara, L. (2015). La rehabilitación busca que la persona logre reincorporarse a la sociedad. *Defensa y Justicia, revista institucional de la Defensoría Pública del Ecuador*, 16.
- LOMH. (2017). *Ley Organica de Movilidad Humana*. Quito: Editora Nacional.
- Makowski, S. (1995). *Identidad y Subjetividad en Cárceles de Mujeres*. México: FLACSO.
- Martínez, O., & Zaldivar, D. (2015). La Protección Consular como Derecho Humano. (U. d. Orietne, Ed.) *Revista de Derecho, Universidad de Oriente*(18), 7-14.
- Martínez, Z. (24 de noviembre de 2005). *Derechos Humanos y Sistema Penitenciario*. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com>

Mazzini, M. (24 de noviembre de 2005). *Derecho Ecuador*. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/la-defensoria-publica-en-el-ecuador>

Montes, L. (27 de noviembre de 2015). Derechos de las personas procesadas y privadas de libertad. *La Hora*.

Morán, S. (2018). La cara Cruel de la Carcel de Latacunca. *Plan V*.

Moreira, M. (24 de noviembre de 2005). *Derecho Ecuador*. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com>

Navarrete, B. (2015). *5 años del nuevo modelo carcelario*. Guayaquil: Comité Permanente de los Derechos Humanos (CDH).

OEA. (1993). *Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el*. Managua, Nicaragua: OEA.

oea. (2020). *La CIDH urge a los Estados a garantizar la salud y la integridad de las personas privadas de libertad y sus familias frente a la pandemia del COVID-19*. Washington: OEA.

OMS. (2017). *Programa de capacitación en prevención y atención de salud en centros de privación de libertad*. Montevideo: OMS.

OMS. (2020). *Declaración conjunta de la UNODC, la OMS, el ONUSIDA y la ACNUDH sobre la COVID-19 en prisiones y otros centros de detención*. Nueva York: ONU.

ONU. (1977). *Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos*. New York: ONU.

ONU. (1977). *Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos*. New York: onu.

ONU. (2013). *Ecuador y el Sistema de Protección de Derechos Humanos de la ONU, Sistematización de Recomendaciones 2008 - 2012*. Quito: ArtesGráficasSeñalImpreseñalCía.Ltda.

ONU. (2013). *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

Pavez, N., Mena, P., & Lobos, N. (2009). *Percepción frente a un eventual ingreso al ciclo delictivo de hijos/as adolescentes. MADRES PRIVADAS DE LIBERTAD*. San José, Costa Rica: CIDH.

Pazmiño, E. (2015). *Desafíos y perspectivas para la Defensoría Pública en el Ecuador*. Quito: Defensoría Pública del Ecuador.

Pinzon, O., & Mesa, S. (2018). *Prestación de Servicios de Salud de las Personas Privadas de la Libertad*. Obtenido de Imedpub Journal: www.imedpub.com

Pública, D. (2018). *Defensoría del Pueblo de Ecuador*. Obtenido de https://www.defensoria.gob.ec/?page_id=256

Pueblo, D. d. (22 de febrero de 2017). *Biblioteca Digital de la Defensoría del Pueblo*. Obtenido de <https://biblioteca.defensoria.gob.ec>

Pueblo, D. d. (2017). *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles y Degradantes*. Quito: DPE.

Pueblo, D. d. (2019). *Informe sobre situaciones violentas registradas en casos de privación de libertad*. Quito.: Defensoría del Pueblo del Ecuador.

Rafecas, D. (2004). Una aproximación al concepto del Garantismo Penal. *Lecciones y Ensayos. Departamento de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*, 160.

Rodríguez, M. (2003). Mujer y Cárcel en América Latina. En A. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Violencia contra las Mujeres Privadas de Libertad en América Latina*.

RPI. (2003). *Derechos Humanos y Prisioneros Vulnerables*. San José, Costa Rica: RPI.

Schettini, P., & Inés, C. (1995). *Análisis de datos cualitativos en la investigación social. Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa*. Ciudad de la Plata: Edulp, editorial de la Universidad de la Plata.

Simons, H. (2009.). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Morata.

SNAI. (2019). *Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional*. Quito: SANI.

SNAI. (2020). *Registro administrativo de los centros de privación de libertad*. Quito: SNAI.

SNAI. (2020). *Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social*. Quito: SNAI.

SNAI. (2020). *Reglamento Nacional del Sistema Penitenciario*. Quito: Servicio Nacional de Atención Integral a Adultos y Adolescentes Infractores.

Stippel, J. (2014). Seguridad Ciudadana y Defensa de los Privados de Libertad. *Defensa Y justicia*.

Telégrafo, E. (13 de Junio de 2020). Los Locutorios son habilitados en el CRs.

Vintimilla, X. (26 de mayo de 2009). *Derecho Ecuador*. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com>

Yávar, F. (22 de abril de 2013). La falta de intérpretes afecta el accionar en procesos judiciales. *El Telegrafo*.

ANEXOS

ANEXO No. 1

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

COORDINACIÓN ZONAL 9 - QUITO

Oficio Nro. MIREMH-CZ9-2020-0873-O

Quito, 24 de noviembre de 2020

Asunto: SOLICITO INFORMACIÓN SOBRE PROCESOS DE REPATRIACIÓN DE PPLs EXTRANJERAS

Señor Abogado
Julio Albino Layedra Coba
Director de Asesoría Jurídica
SERVICIO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES
En su Despacho

De mi consideración:

Por medio del presente, y en alcance a la comunicación remitida por correo electrónico el 23 de noviembre pasado, me permito solicitar de la manera más comedida, se dignen darme a conocer la siguiente información relacionada con los procesos de repatriación de las PPLs de origen extranjero que cumplen pena privativa de libertad en el País.

1. Países con los que hemos suscrito tratados bilaterales (o multilaterales) para la transferencia o repatriación de personas privadas de libertad;
2. Solicitudes de repatriación recibidas, aceptadas a trámite y atendidas en el periodo de 5 años, desde 2015 hasta la presente fecha;
3. Los mayores obstáculos para efectivizar las solicitudes de repatriación;
4. Otros beneficios a los que las PPLs extranjeras tengan acceso como (semilibertad, conmutación de penas, libertad condicional, etc)
5. En cuanto a DDHH y ayuda humanitaria, cuáles son las mayores necesidades que las y los internos extranjeros atraviesan durante el cumplimiento de su sentencia.

Esta información me será de extrema utilidad para el desarrollo de mi tesis sobre personas extranjeras privadas de libertad en Ecuador, que vengo desarrollando en el IAEN, en el marco de la maestría de relaciones internacionales y diplomacia.

De antemano expreso mi agradecimiento por la gentil atención que se dignen dispensar a la presente.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Dirección: Av. Quitumbé San y Amaru San
Teléfono: (02) 2992200 Ext. 10201 Quito - Ecuador
Correo: ca9@casillero.gob.ec

* Documento creado exclusivamente por Digiur

Lenin



1/2

Oficio Nro. MREMH-CZ9-2020-0873-O

Quito, 24 de noviembre de 2020

Documento firmado electrónicamente

Lcdo. Cosme Felipe Batallas Lara

TERCER SECRETARIO, COORDINACIÓN ZONAL 9 - QUITO

Copia:

Katherine Lizbeth Mazon Maza

Servidor Público 7

SERVICIO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS
DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES



ANEXO No. 2

SERVICIO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A
PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD
Y A ADOLESCENTES INFRACTORES



Oficio Nro. SNAI-DAJ-2020-0349-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

Asunto: En atención al oficio Nro. MREMH-CZ9-2020-0873-O

Señor Licenciado
Cosme Felipe Batallas Lara
Tercer Secretario, Coordinación Zonal 9 - Quito
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. MREMH-CZ9-2020-0873-O, mediante el cual manifiesta lo siguiente: "(...) *darme a conocer la siguiente información relacionada con los procesos de repatriación de las PPLs de origen extranjero que cumplen pena privativa de libertad en el País. 1. Países con los que hemos suscrito tratados bilaterales (o multilaterales) para la transferencia o repatriación de personas privadas de libertad; 2. Solicitudes de repatriación recibidas, aceptadas a trámite y atendidas en el periodo de 5 años, desde 2015 hasta la presente fecha; 3. Los mayores obstáculos para efectivizar las solicitudes de repatriación; 4. Otros beneficios a los que las PPLs extranjeras tengan acceso como (semilibertad, conmutación de penas, libertad condicional, etc) 5. En cuanto a DDHH y ayuda humanitaria, cuáles son las mayores necesidades que las y los internos extranjeros atraviesan durante el cumplimiento de su sentencia.*"

En cuanto al primer punto indico los convenios en materia de traslados, a los que el Ecuador es suscriptor:

1.- Instrumento Multilateral:

- Convenio sobre traslado de Personas Condenadas, Estrasburgo, publicado en el Registro Oficial N°137 de 1 de noviembre de 2005. Los países miembros son:

Países Miembros:

Dirección: General Robles 53-33 entre Ulpiano Páez y 9 de Octubre.
Código postal: 170526 / Quito-Ecuador Teléfono: 593-2-3392520

* Documento emitido electrónicamente por SNAI-DAJ

Lenín





Oficio Nro. SNAI-DAJ-2020-0349-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

- 
- Albania
 - Estados Unidos
 - México
 - Alemania
 - Estonia
 - Moldavia
 - Andorra
 - Finlandia
 - Mónaco
 - Armenia
 - Francia
 - Montenegro
 - Australia
 - Georgia
 - Noruega
 - Austria
 - Grecia
 - Panamá
 - Azerbaijan
 - Holanda
 - Polonia
 - Bahamas
 - Honduras
 - Portugal
 - Bélgica
 - Hungría
 - Reino Unido
 - Bolivia
 - Irlanda
 - República Checa
 - Bosnia Herzegovina
 - Islandia
 - Rumania
 - Bulgaria
 - Israel
 - Rusia
 - Canadá
 - Italia
 - San Marino
 - Chile
 - Japón
 - Serbia
 - Chipre
 - Korea
 - Suecia
 - Costa Rica
 - Letonia
 - Suiza
 - Croacia
 - Liechtenstein
 - El Togo
 - Dinamarca
 - Lituania
 - Trinidad y Tobago
 - Ecuador
 - Luxemburgo
 - Turquía
 - Eslovaquia
 - Macedonia
 - Ucrania
 - Eslovenia
 - Malta
 - Venezuela

2.- Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero. Los países miembros son:

Países Miembros:

- Arabia
- Belice
- Brasil



Oficio Nro. SNAI-DAJ-2020-0349-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

- Canadá
- Chile
- Costa Rica
- Ecuador
- El Salvador
- Estados Unidos
- Guatemala
- México
- Nicaragua
- Panamá
- República Checa
- Uruguay
- Venezuela



3.- Convenios Bilaterales

- CONVENIO DE REPATRIACION DE CONDENADOS ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA, publicado en el Registro Oficial N° 434, de 5 de mayo de 1994, y
- CONVENIO TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS CON REPUBLICA DOMINICANA publicado en el Registro Oficial N° 68, de 20 de abril de 2007.
- CONVENIO CON PARAGUAY PARA EL TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS, publicado en el Registro Oficial N° 314, de 5 de noviembre de 2010.
- CONVENIO PARA EL CUMPLIMIENTO DE CONDENAS PENALES CON EL SALVADOR, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N°306, de 5 de julio de 2006.
- CONVENIO DE CUMPLIMIENTO DE CONDENAS PENALES CON ARGENTINA, publicado en Registro Oficial N° 201, de 30 de octubre de 2007.
- CONVENIO SOBRE CUMPLIMIENTO DE CONDENAS PENALES CON ESPAÑA, publicado en el Registro Oficial N° 108, de 14 de enero de 1997.
- CONVENIO DE TRANSFERENCIA DE CONDENADOS ENTRE ECUADOR Y PERU, publicado en el Registro Oficial N° 71, de 5 de mayo de 2000.
- CONVENIO CON SIRIA SOBRE TRASLADO DE PERSONAS SENTENCIADAS , publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 603, de 23 de diciembre de 2011

3.- Tratados provisionales

- TRATADO PARA TRASLADO DE PERSONAS SENTENCIADAS ENTRE ECUADOR Y CUBA **Aplicación provisional (Art. 25 Convención de Viena Derecho de los Tratados)**



Oficio Nro. SNAI-DAJ-2020-0349-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

Cuba, Dictamen Corte Constitucional 0001- 013-DTI-CC, publicado en el Registro Oficial N°887, de 2 de febrero del 2013. Nota Verbal Propuesta Aplicación provisional por parte de Ecuador N° 4-2-142 de 4 de junio del 2013. Nota Verbal Aceptación de Cuba RS-1297, del 18 de junio del 2013.

En cuanto al segundo punto, en el cual solicita número de solicitudes de repatriaciones recibidas, aceptadas y atendidas en el período de 5 años, y en el marco de su petitorio al hacer referencia que su información se base en las personas privadas de la libertad de origen extranjero que cumplan pena privativa de libertad en el país, debo informarle que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores asume la competencia de repatriaciones según el artículo 5 del Decreto Ejecutivo Nro. 560 de fecha 14 de noviembre de 2018, e inicia sus actividades en febrero de 2019 por lo que los datos que se darán a continuación corresponden a los que constan en nuestra base de datos como SNAI, sin embargo de ser necesario se remita más información solicítelo a la Secretaría de Derechos Humanos la cual es producto de la transformación del extinto Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos quien era el encargado de llevar estos procesos en aquel tiempo.

Por lo tanto revisadas las bases de nuestra dependencia en cuanto a solicitudes de personas privadas de la libertad de origen extranjero son un total de 20 solicitudes, y 3 personas ya han sido repatriadas a sus países de origen, de las demás solicitudes me permito indicar que se encuentran en trámite.

Tercer punto, mayores obstáculos para efectivizar las solicitudes de repatriación, en cuanto a los obstáculos por los que atravesamos para poder efectivizar las repatriaciones son varios los cuales vamos a distinguir en 2 bloques:

- 1.- Repatriaciones Activas.- falta de recursos económicos.
- 2.- Repatriaciones Pasivas.- la aceptación por parte del estado de origen de la persona privada de libertad.

Cuarto punto, los beneficios a los que las personas privadas de la libertad en el Ecuador pueden acceder son los siguientes.

- 1.- Código Penal.- Quinquenio, Rebaja de pena por méritos, Prelibertad y Libertad Controlada; estos beneficios se aplican para las personas que han sido sentenciadas con el Código penal vigente hasta 2014.
- 2.- Código Orgánico Integral Penal.- Régimen Semiabierto y Abierto, a estos beneficios corresponden a quienes han sido sentenciados con el mencionado código mismo que ingreso en vigencia en agosto de 2014.



Oficio Nro. SNAI-DAJ-2020-0349-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

Quinto punto, en cuanto a DDHH y ayuda humanitaria, las necesidades por las que atraviesan las personas privadas de libertad son el tema referente a visitas por parte de sus familiares, comunicación, alimentación pues ciertos privados de libertad tienen una dieta diferente a la que consumimos en este país.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Julio Albino Layedra Coba
DIRECTOR DE ASESORIA JURIDICA

Copia:
Katherine Lizbeth Mazon Moreta
Servidor Público 7

km



JULIO ALBINO
LAYEDRA COBA

Dirección General Robles 23-33 entre Ulpuano Páez y 8 de Octubre.
Código postal: 170526 / Quito-Ecuador Teléfono: 593-2-3392520

* Documento firmado electrónicamente según Ley Orgánica 2007

Lenin



ANEXO No. 3

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

COORDINACIÓN ZONAL Q - QUITO

Oficio Nro. MREMH-CZ9-2020-0911-O

Quito, 08 de diciembre de 2020

Asunto: SOLICITO INFORMACIÓN SOBRE PPLs EXTRANJERAS

Señora Magíster
Rosy Elizabeth Jimenez Espinosa
Coordinadora Nacional de Gestión de la Defensa Pública
DEFENSORÍA PÚBLICA
En su Despacho

Estimada Coordinadora Nacional:

Hago propicia la ocasión para presentar a usted un cordial saludo y augurios de éxito en su gestión; a la vez, solicitar de la manera más comedida se digne darme a conocer cierta información sobre las personas extranjeras privadas de libertad que cumplen sentencias en nuestro país.

1. Cuál es el volumen de asistencias judiciales brindadas a las PPLs extranjeras?
2. Todas las solicitudes de asistencia judicial gratuita presentadas por las PPLs son atendidas?
3. En cuanto a alegatos de defensa, cuál es el mayor obstáculo que se presenta al patrocinar a una PPL extranjera?
4. Cuáles son las limitaciones que presenta el idioma en los procesos judiciales?
5. El Ecuador cuenta con el suficiente número de Defensores Públicos frente al elevado número de PPL extranjeras
6. Los Defensores Públicos cuentan con suficientes recursos, económicos, administrativos y logísticos para cumplir con las diligencias judiciales requeridas por las PPLs extranjeras?

Esta información me será de gran utilidad en la elaboración de la tesis sobre Personas Extranjeras Privadas de Libertad en el Ecuador, en el marco de la maestría en Relaciones Internacionales que cursé en el Instituto de Altos Estudios Nacionales; por lo que, de antemano expreso mi profundo agradecimiento.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Oficio Nro. MREMH-CZ9-2020-0911-O

Quito, 08 de diciembre de 2020

Documento firmado electrónicamente

Lcdo. Cosme Felipe Batallas Lara

TERCER SECRETARIO, COORDINACIÓN ZONAL 9 - QUITO



ANEXO No. 4



Oficio Nro. DP-CNG-2021-0006-O

Quito, D.M., 20 de enero de 2021

Asunto: Respuesta al oficio Nro. MREMH-CZ9-2020-0911-O, sobre pedido de información sobre atención PPL extranjeras.

Señor Licenciado
Cosme Felipe Batallas Lara
Tercer Secretario, Coordinación Zonal 9 - Quito
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA
En su Despacho

De mi consideración:

Con un cordial saludo, en respuesta al oficio Nro. MREMH-CZ9-2020-0911-O de fecha 08 de diciembre de 2020, mediante el cual solicita información que considera de utilidad con fines académicos sobre las personas extranjeras privadas de libertad que cumplen sentencias en nuestro país, me permito señalar lo siguiente:

La Defensoría Pública del Ecuador, institución cuya finalidad es "...garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no pueden contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos... en todas las materias e instancias" (Art. 191 CRE). Mediante Resolución Nro. DP-DPG-DAJ-2017-033 de 22 de febrero de 2017, se señala que la Defensoría Pública en Materia Penal tiene como misión garantizar el acceso a la justicia y defensa efectiva y técnica de las personas procesadas que por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural no pueden contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos... para lo cual los funcionarios que se desempeñen en este proceso tendrán que incorporar las perspectivas de género e interculturalidad y cumplir obligatoriamente con los estándares de calidad para uno de los procedimientos especializados, principalmente la visita a los centros de rehabilitación social a nivel nacional.

En la defensa penal, de acuerdo con los criterios para la prestación de servicios de defensa pública gratuita, de conformidad con la Resolución Nro. DP-DPG-DAJ-2019-062, los servicios son gratuitos y obligatorios en todas las materias; en la misma resolución se especifica que el patrocinio en materia penal se debe realizar: "...d) En la solicitud y trámite de los beneficios penitenciarios de las personas sentenciadas, de conformidad con los requisitos que establece la ley..."

Es decir que la Defensoría Pública, conforme su naturaleza brinda sus servicios jurídicos a favor de los grupos de atención prioritaria de la sociedad con el fin de garantizar el acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, por lo que sin perjuicio de su nacionalidad, la Defensoría Pública atiende permanente en los distintos centros de rehabilitación y detención provisional del país, a través de turnos rotativos.

Respecto a las preguntas realizadas me permito mencionar:

1. ¿Cuál es el volumen de asistencias judiciales brindadas a las PPLs extranjeras?

Mediante Resolución Nro. DP-DPG-2014-008, la Defensoría Pública adoptó la Guía Regional para

la Defensa Pública Oficial y la Protección Integral de las Personas Privadas de Libertad, como instrumento de aplicación obligatoria acogida por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas- AIDEP, bajo cuyas directrices, el año 2019 se atendió 12.794 solicitudes ciudadanas, de las cuales 1.591 fueron ciudadanos extranjeros, es decir el 12%.

Durante el año 2020, desde el mes de enero a octubre se atendieron 8.165 solicitudes ciudadanas, de las cual es 959, pertenecen a personas privadas de libertad extranjeras, manteniéndose el mismo volumen de atención del 11,7%.

2. ¿Todas las solicitudes de asistencia judicial gratuita presentadas por las PPLs son atendidas?

La Defensoría Pública del Ecuador, atiende en su totalidad las solicitudes ciudadanas que llegan a conocimiento de la Institución de aquellos privados de libertad que no cuentan con recursos económicos para el acceso a una defensa privada, brindando asesoría legal gratuita y/o patrocinio en caso de que lo requiera, tomando en consideración su condición de doble vulnerabilidad; esto es, por estar privados de libertad y no estar en sus países de origen.

3. ¿En cuanto a alegatos de defensa, cuál es el mayor obstáculo que se presenta al patrocinar a una PPL extranjera?

Mujeres y hombres que no hablan el idioma español, mujeres en situación de movilidad humana en situación de pobreza y/o gestantes, personas con enfermedades graves como el VIH o adultos mayores, que requieren especial atención y genera también mayor vulnerabilidad y en general las personas privadas de libertad que afrontan serios problemas por condiciones generalizadas de hacinamiento y carencias existentes en los centros de rehabilitación social del país.

4. ¿Cuáles son las limitaciones que presenta el idioma en los procesos judiciales?

No se puede desconocer que los conflictos en la comunicación, no solo para las personas extranjeras, sino para las personas indígenas, pueden ser una dificultad para la prestación de nuestros servicios, sin embargo no tenemos un registro estadístico de este punto. En todo caso, en atendió a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7, literal f) de la Constitución de la República, se garantiza la presencia de intérpretes por parte del Consejo de la Judicatura para el trámite de los procesos judiciales.

En general la barrera idiomática y la ausencia de familiares, constituye trabas en el ejercicio de la defensa técnica, como la lectura y comprensión de derechos constitucionales, la comprensión del tipo penal que están siendo acusados, y la coordinación de la ayuda administrativa que puedan brindar los consulados; por lo que, en algunos casos, las mismas PPL han servido como traductores gratuitos para sus compatriotas.

5. ¿El Ecuador cuenta con el suficiente número de Defensores Públicos frente al elevado número de PPL extranjeras?

706 defensores públicos, al 31 de diciembre de 2020, están en la obligación constitucional de atender a todos los ciudadanos que requieran los servicios defensoriales.

Si bien, aparentemente el número de defensores públicos frente al volumen de población de

personas privadas de libertad extranjeras parece suficiente, se debe comprender que la Defensoría Pública del Ecuador mantiene un déficit de defensores públicos considerando que la población carcelaria es uno de los grupos de atención, y se prestan servicios civiles, movilidad humana, familia, víctimas, laboral, penal, tránsito, entre otros ha pesar de que por mandato constitucional se dispone en el artículo 191 que la Defensoría Pública del Ecuador "...contará con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado" en la práctica, los recursos humanos, económicos y administrativos quedan insuficientes frente al número de atenciones de la población carcelaria en Ecuador, tanto es así que la Máxima Autoridad de la Defensoría Pública en innumerables ocasiones ha solicitado el incremento de defensores públicos para satisfacer la demanda ciudadana.

6. ¿Los Defensores Públicos cuentan con suficientes recursos, económicos, administrativos y logísticos para cumplir con las diligencias judiciales requeridas por las PPLs extranjeras?

No, dado que existieron recortes de presupuesto que incluso han impedido completar las vacantes de defensores públicos.

Con sentimientos de distinguida consideración,

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Rosy Elizabeth Jimenez Espinosa
COORDINADORA NACIONAL DE GESTIÓN DE LA DEFENSA PÚBLICA

Referencias:
- DP-CNG-2020-0023-E

Copia:
Señor Doctor
Angel Benigno Torres Machuca
Defensor Público General del Estado, Encargado

AG



Firmado y reconocido por:
**ROSY ELIZABETH
JIMENEZ
ESPINOSA**