

# **RESUMEN EJECUTIVO**

# **POLÍTICA PÚBLICA**

## **DE REHABILITACIÓN SOCIAL**

## **Y ATENCIÓN INTEGRAL A**

## **ADOLESCENTES INFRACTORES**

**2026-2029**

*Diciembre 2025*



Organismo Técnico del Sistema Nacional  
de Rehabilitación Social y de Atención  
Integral a Adolescentes Infactores

**EL NUEVO**  
**ECUADOR** //



Diretorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores. *“Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores 2026-2029”*. Quito: Ministerio del Interior, Viceministerio de Seguridad Ciudadana, Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y Violencia; 2025

### Ficha catalogada

Ministerio del Interior

Av. Amazonas N24-196 y Luis Cordero, Edificio Contempo.

Quito - Ecuador

<https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/>

Edición General: Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y Violencia – MDI; Subdirección de Medidas Cautelares, Ejecución de Penas y Medidas Socioeducativas – SNAI.

Esta política pública ha sido desarrollada por profesionales de las instituciones y especialistas expertos en la materia, bajo el acompañamiento metodológico de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y Violencia del Ministerio del Interior y de la Subdirección de Medidas Cautelares, Ejecución de Penas y Medidas Socioeducativas del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.

### Instituciones

Presidencia de la República del Ecuador

Ministerio del Interior

Ministerio de Salud Pública

Ministerio de Educación, Deporte y Cultura

Ministerio de Desarrollo Humano

Ministerio del Trabajo

Ministerio de Gobierno

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores

### Colaboraciones de la cooperación internacional

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Ecuador

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Ecuador

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) Ecuador

Programa Ítalo-Ecuatoriano para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Seguridad y Justicia (ITAJUS)

### Comentarios y aportes técnicos

La formulación del presente documento contó con el apoyo técnico y conceptual de:

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) Ecuador

Programa Ítalo-Ecuatoriano para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Seguridad y Justicia -

ITAJUS, en el marco del componente 2.2 SERPAZ, el cual se ejecuta con la cooperación Ítalo-Latinoamericana (ILA). Se destaca la participación del magistrado Giovanni Tartaglia, Director Adjunto de El PAcCTO 2.0, magistrado Paolo Di Sciava, Adolfo Salcedo Gluckstadt y María Lorena Merizalde.



1. Presentación .....	5
2. Introducción .....	5
3. Marco Referencial .....	6
3.1. Marco Normativo .....	6
3.1.1. Internacional .....	7
3.1.2. Nacional .....	7
3.2. Marco de políticas públicas .....	8
3.3. Marco de obligaciones y estándares internacionales de derechos humanos .....	9
3.4. Marco conceptual .....	10
3.4.1. Conceptualización: .....	10
3.4.2. Principios rectores .....	22
3.4.3. Enfoques transversales .....	23
4. Etapa Preparatoria .....	23
4.1. Identificación del problema público .....	23
4.1.1. Identificación del problema público – Población privada de libertad .....	23
4.1.2. Identificación del problema público – Adolescentes Infractores .....	24
4.2. Conformación de los equipos .....	24
4.3. Actores e instancias de coordinación .....	25
4.4. Espacios de participación ciudadana .....	32
4.5. Hoja de Ruta e insumos .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
5. Diagnóstico de contexto general .....	33
5.1. Población Penitenciaria .....	33
5.1.1. Evolución de la población penitenciaria .....	33
5.1.2. Caracterización de la población penitenciaria .....	34
5.1.3. Caracterización de los centros de privación de libertad .....	34
5.1.4. Impactos en el sistema penitenciario .....	35
5.2. Adolescentes Infractores .....	37
5.2.1. Evolución de la población en los AI .....	37
5.2.2. Caracterización de la población de los AI .....	38
5.2.3. Caracterización de los CAI .....	39
5.3. Identificación de los determinantes del problema público .....	40
5.3.1. Árbol de problemas .....	41
5.3.1.1. Árbol de problemas de Personas Privadas de la Libertad .....	41
5.3.1.2. Árbol de problemas de Adolescentes Infractores .....	43
5.3.2. Árbol de Soluciones .....	44
5.3.2.1. Árbol de soluciones de Personas Privadas de la Libertad .....	44
5.3.2.2. Árbol de soluciones de Adolescentes Infractores .....	45



5.4. Identificación de la Población Objetivo .....	46
5.4.1. Población Objetivo de las personas privadas de la libertad - PPL.....	46
5.4.2. Población Objetivo de los adolescentes infractores .....	46
5.5. Priorización de los determinantes del problema público .....	47
5.5.1. Determinantes principales identificados, personas privadas de la libertad	47
5.5.2. Determinantes principales identificados, adolescentes infractores.....	47
5.5.3. Priorización final de determinantes .....	48
6. Propuesta .....	48
6.1. Alternativas de solución .....	48
6.1.1. Alternativas de solución de carácter estructural .....	49
6.1.2. Alternativas de solución de carácter institucional .....	54
6.1.3. Alternativas de solución de carácter programático y operativo .....	61
6.2. Priorización de alternativas .....	67
6.3. Objetivos y estrategias .....	69
6.3.1. Objetivo General .....	69
6.3.2. Objetivos específicos .....	70
6.4 Metas e Indicadores.....	71
6.5 Asignación de responsabilidades y presupuesto referencial .....	73
7. Vinculación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa .....	82
8. Glosario .....	84
9. Siglas .....	94
10. Referencias y Anexos .....	96
10.1. Referencias.....	96
10.2. Anexos.....	100



## 1. Presentación

En el Ecuador, la situación del sistema de rehabilitación social y de atención integral a adolescentes infractores constituye uno de los desafíos más complejos y sensibles para el Estado, en tanto se encuentra estrechamente vinculada con la seguridad ciudadana, la protección de derechos humanos, la cohesión social y la capacidad institucional para garantizar procesos efectivos de reinserción social. Las dinámicas de violencia, criminalidad organizada y exclusión social han impactado de manera directa en la población privada de libertad y en adolescentes en conflicto con la ley, profundizando las brechas existentes en el sistema.

En los últimos años, el país ha experimentado transformaciones significativas en el contexto de seguridad, caracterizadas por la expansión de economías criminales, el incremento de la violencia asociada a estructuras delictivas organizadas, el control de actividades ilícitas desde los centros de privación de libertad y una mayor exposición de adolescentes a dinámicas delictivas. Este escenario ha puesto en evidencia las limitaciones del modelo vigente de rehabilitación social y la necesidad de fortalecer un modelo integral, diferenciado y sostenible, que articule de manera coherente la seguridad, la rehabilitación y la reinserción social, garantizando respuestas institucionales eficaces y acordes a las dinámicas actuales del contexto nacional.

El sistema penitenciario y de atención a adolescentes infractores presenta una serie de limitaciones que se expresan en diversos ámbitos, tales como la insuficiente clasificación y categorización de las personas privadas de libertad y adolescentes infractores, la fragilidad de la infraestructura, la limitada disponibilidad de talento humano especializado, la fragmentación de los programas socioeducativos y terapéuticos, y la insuficiente articulación interinstitucional. Estas condiciones inciden de manera directa en la capacidad del sistema para operar de forma eficiente y garantizar una atención integral, afectando la reducción de la reincidencia, la protección efectiva de derechos y la consolidación de procesos sostenibles de reinserción social.

Las personas privadas de libertad y los adolescentes infractores son titulares de derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador, en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en la normativa nacional vigente. En el caso de los adolescentes, su condición de grupo de atención prioritaria exige una intervención especializada y diferenciada, orientada a su desarrollo integral y al fortalecimiento de sus vínculos familiares, comunitarios y sociales. La garantía y protección de estos derechos constituye una responsabilidad compartida entre el Estado, la familia y la sociedad, en el marco del principio de corresponsabilidad social.

Frente a este contexto, el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio del Interior y del Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores, impulsa la formulación de la Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores, como un instrumento estratégico orientado a fortalecer las capacidades institucionales del sistema, garantizar condiciones adecuadas de atención y promover procesos efectivos de rehabilitación y reinserción social. Esta política se concibe como un pilar para la seguridad integral, la reducción de la reincidencia y la reconstrucción del tejido social, en coherencia con los principios constitucionales, la normativa vigente y los compromisos internacionales asumidos por el país.

## 2. Introducción

La Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores se formula como un instrumento de planificación estatal orientado a



responder de manera estructurada y basada en evidencia a los desafíos del sistema penitenciario y del sistema de justicia juvenil. Su elaboración se enmarca en el ciclo de políticas públicas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y responde a la necesidad de contar con un marco estratégico que oriente la acción pública de forma coherente, articulada y sostenible.

El presente documento desarrolla de manera progresiva las distintas etapas del proceso de formulación de la política pública. Inicia con la presentación del marco referencial normativo, de políticas públicas, de estándares internacionales de derechos humanos y conceptual, que sustenta la intervención del Estado en esta materia. Posteriormente, aborda la etapa preparatoria, en la que se identifica el problema público, se conforman los equipos técnicos, se definen los actores y mecanismos de coordinación, y se desarrollan espacios de participación ciudadana e interinstitucional.

Un componente central del documento es el diagnóstico, el cual presenta un análisis exhaustivo de la situación de las personas privadas de libertad y de los adolescentes infractores. Este diagnóstico incorpora información histórica, territorial y comparada sobre la evolución de la población, las condiciones de infraestructura, el talento humano, las capacidades operativas, la presencia de economías ilícitas y estructuras criminales, así como la situación de los ejes de rehabilitación y de las medidas socioeducativas. La profundidad del análisis responde a la complejidad del sistema y a la necesidad de identificar con precisión los determinantes estructurales, institucionales y circunstanciales del problema público.

La formulación de la política pública se sustentó, además, en un proceso participativo que permitió validar el diagnóstico técnico, construir de manera consensuada los árboles de problemas y de soluciones, y priorizar los determinantes del problema público. Estos insumos constituyen la base para la definición de alternativas de solución, objetivos estratégicos, líneas de acción, metas, indicadores, asignación de responsabilidades y presupuesto referencial, desarrollados en la sección propositiva del documento.

La política pública se vincula con los instrumentos del Sistema Nacional de Planificación, asegurando su alineación con las políticas nacionales, sectoriales e institucionales vigentes, y estableciendo las bases para su implementación, seguimiento y evaluación. De esta manera, el documento se constituye en una herramienta estratégica y operativa para orientar la acción del Estado en materia de rehabilitación social y atención integral a adolescentes infractores, contribuyendo al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y a la construcción de un sistema más eficiente, articulado y centrado en la garantía de derechos.

### 3. Marco Referencial

La política del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores se fundamenta en un corpus integral de instrumentos jurídicos internacionales y nacionales que establecen obligaciones vinculantes para el Estado ecuatoriano en materia de derechos de las personas privadas de libertad.

#### 3.1. Marco Normativo

A continuación, se revisan diferentes instrumentos jurídicos que establecen obligaciones y orientaciones para el Estado ecuatoriano, y, por ende, direcciona el alcance, contenido, y límites de la política pública de atención y protección y los principales instrumentos jurídicos internacionales y nacionales que sustentan la misma.



### 3.1.1. Internacional

- Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW (1979)
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, Reglas Nelson Mandela.
- Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas, Reglas de Bangkok.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, Reglas de Beijing
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio).
- I Principios y Buenas Prácticas CIDH (2008).
- 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.
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad).
- Código de Conducta para funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
- Principios relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias.
- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas
- Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, CIDH -2011
- Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, CIDH
- Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Personas Privadas de Libertad (PPL)
- Italia, el Art. 41 bis. 41 bis Ordenamiento. Penitenciario italiano.

### 3.1.2. Nacional

- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Código Orgánico Integral Penal (COIP) – SNRS
- COIP – Gobernanza del sistema
- COIP – Responsabilidad estatal





- COIP – Tratamiento y ejes
- CNA - Definiciones
- CNA – Principios Fundamentales
- CNA – Derechos de supervivencia
- CNA – Derechos relacionados con el desarrollo
- CNA – Derecho de protección
- CNA - Derechos de participación
- CNA - deberes, capacidad y responsabilidad de los niños, niñas y adolescentes
- CNA - de la protección contra el maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de niños, niñas y adolescentes
- CNA - del sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia
- CNA – Responsabilidades del adolescente infractor
- CNA – Medidas socioeducativas
- CNA - centros de adolescentes infractores y unidades zonales de desarrollo integral
- CNA – El tratamiento
- CNA – Régimen de visita
- CNA - régimen disciplinario para los adolescentes infractores
- CNA - La prevención de la infracción penal de adolescentes
- Decretos Ejecutivos (evolución institucional)
- Acuerdos Ministeriales
- Jurisprudencia constitucional

### 3.2. Marco de políticas públicas

La PPRSAI se enmarca en los instrumentos de planificación y política pública que orientan la acción estatal para garantizar derechos, reducir violencia y fortalecer respuestas institucionales, incluyendo el ámbito penitenciario y de justicia juvenil. En particular, el *Plan Nacional de Desarrollo 2026-2029 “Ecuador No Se Detiene”* establece, dentro del *Objetivo 3* (“Garantizar un Estado soberano, seguro y justo...”), la *Política 3.4: “Consolidar el sistema de rehabilitación social y su reinserción en la sociedad en el marco del respeto a los derechos humanos”*.

Este mismo instrumento plantea que los CPL y los CAI deben ser gestionados de manera justa y humana, bajo enfoque de derechos humanos, a fin de asegurar una verdadera rehabilitación social y evitar que la privación de libertad se convierta en un castigo adicional. Asimismo, identifica la complejidad del contexto penitenciario (violencia intracarcelaria asociada a GDO, afectación a infraestructura, muertes violentas, y necesidad de fortalecer clasificación/gestión), elementos que condicionan y justifican la necesidad de una política pública específica como la PPRSAI.

En cuanto al contenido programático, el PND reafirma que el sistema debe facilitar la rehabilitación integral mediante la ejecución de ejes estratégicos en los ámbitos laboral, educación/cultura/deporte, salud, vinculación familiar y social, y reinserción; además, evidencia brechas de implementación (por ejemplo, participación en ejes de tratamiento).

De manera complementaria, la política pública de seguridad ciudadana contempla enfoques preventivos que incluyen componentes vinculados a rehabilitación/reinserción y apoyo post-penitenciario, bajo articulación del Ministerio del Interior en los instrumentos nacionales de seguridad ciudadana, con:

- Agenda 2030 – ODS (enfoque internacional)



- Plan Nacional de Desarrollo 2026-2029 “Ecuador No Se Detiene”
- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019–2030
- Estrategia para la Prevención y Erradicación del Reclutamiento, Uso y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes 2025-2029
- Normativa/lineamientos de seguridad ciudadana (articulación MI)
- Enfoques transversales aplicables a la PPRSAI

### 3.3. Marco de obligaciones y estándares internacionales de derechos humanos

- Principio general de DD. HH. en privación de libertad
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP (1966) – Art. 9 y 10
- Convención contra la Tortura (1984)
- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes OPCAT (2002)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Protocolo facultativo CDN – niños en conflictos armados (2000)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos CADH / Pacto de San José (1969)
- Reglas Nelson Mandela (ONU)
- Reglas de Beijing (1985)
- Reglas de Tokio (1990)
- Reglas de Bangkok (2010)
- Directrices de Riad (1990)
- Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (ONU)
- Principios sobre Uso de la Fuerza y Armas de Fuego (ONU)
- Principios para investigación/documentación eficaz de tortura y malos tratos (tipo Protocolo de Estambul)
- Principios sobre prevención e investigación de ejecuciones extralegales
- Principios y Buenas Prácticas sobre PPL en las Américas (CIDH/OEA)
- CIDH – Informe PPL en las Américas (2011)
- CIDH – Informe prisión preventiva (2013)
- Corte IDH – Jurisprudencia relevante

### Estándares internacionales y acciones de política para personas privadas de la libertad:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 1, 5); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 7, 10); Reglas Nelson Mandela
- Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación (CEDAW, CRC, CRPD)
- Reglas Nelson Mandela; Convención contra la Tortura
- Reglas Nelson Mandela; Reglas de Bangkok
- Reglas Nelson Mandela; Reglas de Bangkok y Riyad
- Reglas Nelson Mandela; Principios Básicos de Tratamiento de Reclusos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14); Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos
- Reglas Nelson Mandela
- Reglas Nelson Mandela; OPCAT



### 3.4. Marco conceptual

#### 3.4.1. Conceptualización:

El presente marco conceptual establece los fundamentos teóricos, normativos y técnicos que orientan la formulación e implementación de la Política Pública, dirigida a las personas adultas privadas de la libertad y a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Este marco cumple la función de delimitar los principios, enfoques y definiciones que sustentan la intervención del Estado, asegurando alineación con la Constitución de la República, la normativa nacional vigente y los estándares internacionales de derechos humanos. Es imperativo que este marco se construya sobre una base de derechos humanos y género, reconociendo las obligaciones del Estado de garantizar la igualdad y no discriminación.

#### Personas privadas de la libertad (PPL)

Las personas privadas de la libertad (PPL) son aquellas que, en virtud de una decisión judicial, cumplen una medida de privación de libertad en centros del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Su situación jurídica implica la restricción del derecho a la libertad ambulatoria, sin que ello suponga la suspensión o pérdida de otros derechos fundamentales, conforme a la Constitución de la República del Ecuador y a los estándares internacionales de derechos humanos.

Desde una perspectiva de política pública, las PPL constituyen una población de alta vulnerabilidad, expuesta a riesgos estructurales asociados a condiciones de encierro, violencia institucional, estigmatización social y exclusión. En este contexto, el Estado asume una posición de garante reforzado, con obligaciones de protección, cuidado y control sobre las condiciones de privación de libertad.

La gestión estatal respecto de las PPL se inscribe en el ámbito de la seguridad penitenciaria, entendida como el conjunto de medidas institucionales destinadas a garantizar el orden, la custodia, la integridad física y psicológica de las personas, del personal y de la infraestructura, de manera compatible con el respeto a la dignidad humana. Las Reglas Nelson Mandela establecen que la seguridad penitenciaria debe ejercerse de forma proporcional y orientada a facilitar la finalidad del sistema, evitando prácticas abusivas o degradantes (Naciones Unidas, 2015).

Asimismo, la política pública reconoce que las condiciones estructurales del sistema penitenciario —incluyendo el hacinamiento, la sobrepoblación, la insuficiencia de servicios y la debilidad de los mecanismos de control interno— constituyen factores críticos que afectan tanto la gobernabilidad institucional como la seguridad ciudadana. La evidencia internacional identifica el hacinamiento como un factor que incrementa la violencia intramuros, limita la capacidad del Estado para garantizar derechos y debilita la eficacia de la gestión penitenciaria (Penal Reform International & Thailand Institute of Justice, 2024).

En consecuencia, la política pública aborda a las personas privadas de la libertad desde una lógica de gestión integral del riesgo, que articula seguridad, control institucional, garantía de derechos y prevención de la reincidencia, reconociendo que la forma en que el Estado gestiona la privación de libertad tiene impactos directos en la seguridad pública y en la cohesión social.

#### Adolescentes infractores



Los adolescentes infractores son personas entre doce y dieciocho años que han sido declaradas responsables de una infracción penal conforme al régimen de responsabilidad penal adolescente. A diferencia del sistema penal de adultos, la intervención estatal respecto de los adolescentes infractores se rige por un régimen jurídico especializado, fundado en su condición de sujetos de derechos en proceso de desarrollo.

Desde el marco conceptual de esta política pública, los adolescentes infractores son considerados una población en situación de especial protección, respecto de la cual el Estado debe aplicar el principio del interés superior del niño, niña y adolescente, así como los principios de especialidad, proporcionalidad y mínima intervención. La privación de libertad tiene carácter excepcional y debe aplicarse únicamente como último recurso y por el tiempo más breve posible, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas de Beijing (Naciones Unidas, 1989; 1985).

La política pública reconoce que la respuesta estatal frente a la infracción penal adolescente tiene implicaciones directas en la seguridad futura, en la medida en que las trayectorias de criminalidad suelen consolidarse cuando las intervenciones institucionales son tardías, inadecuadas o punitivas. En este sentido, los adolescentes infractores constituyen un grupo prioritario para la prevención terciaria del delito, orientada a interrumpir ciclos tempranos de violencia y criminalidad persistente (UNODC, 2012).

La seguridad en los centros de adolescentes infractores se concibe como una seguridad de carácter protector y socioeducativo, orientada a prevenir la violencia, la victimización y la reproducción de conductas delictivas. Las Reglas de La Habana establecen que los centros de privación de libertad para adolescentes deben garantizar entornos seguros, diferenciados del sistema de adultos, con personal especializado y condiciones acordes a su desarrollo físico, emocional y psicológico (Naciones Unidas, 1990).

Asimismo, la política pública reconoce que los adolescentes infractores presentan altos niveles de exposición a factores de riesgo estructurales —violencia intrafamiliar, deserción escolar, consumo problemático, exclusión social— que deben ser considerados en el diseño de las intervenciones estatales. La ausencia de respuestas especializadas incrementa la probabilidad de reincidencia y de escalamiento hacia formas más graves de criminalidad.

Por ello, la política pública aborda a los adolescentes infractores desde una lógica diferenciada, preventiva y especializada, orientada a proteger derechos, reducir riesgos y contribuir a la seguridad ciudadana a mediano y largo plazo.

La Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores establece una separación clara y explícita entre el tratamiento conceptual, jurídico e institucional de las personas privadas de la libertad y de los adolescentes infractores, evitando la homologación de regímenes, enfoques o dispositivos de intervención.

No obstante, ambos grupos se articulan dentro de una visión común de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad, en la que la forma en que el Estado gestiona la privación de libertad y la respuesta a la infracción penal adolescente incide directamente en la reducción de la reincidencia, la violencia y la inseguridad.

## Rehabilitación Social



La rehabilitación social es un pilar fundamental del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de la política pública, entendida como un proceso integral orientado a la rehabilitación integral, la restitución y garantía de derechos durante la privación de libertad y la reinserción social, conforme a la finalidad constitucional del sistema, contemplado en la carta magna de la Constitución de la República del Ecuador.

Desde un enfoque contemporáneo de política pública, la rehabilitación social se concibe como un proceso progresivo, individualizado y multidimensional, que debe atender necesidades criminógenas y factores de vulnerabilidad mediante intervenciones estructuradas (educación, trabajo, salud, acompañamiento psicosocial, vínculos familiares y comunitarios), con el objetivo de reducir reincidencia y promover la reinserción. Esta perspectiva se alinea con estándares internacionales sobre tratamiento penitenciario y reinserción social, que enfatizan la dignidad humana, la no discriminación y la preparación para la vida en libertad (UNODC, 2015).

La rehabilitación social, desde un enfoque de derechos humanos y género, exige reconocer las diferentes realidades y necesidades de mujeres, hombres, personas LGBTI+, personas con discapacidad, adultos mayores y personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades. Para las mujeres privadas de libertad, esto implica diseñar programas que consideren sus historiales de victimización por violencia de género, su salud sexual y reproductiva (incluyendo atención durante el embarazo, parto y posparto), y sus roles de cuidado, tal como lo prescriben las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas (Reglas de Bangkok). El enfoque de género debe ser transversal, asegurando que los programas de educación, trabajo y salud no repliquen estereotipos, sino que promuevan la igualdad sustantiva.

En el plano interno, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) desarrolla el régimen de rehabilitación social y la gestión de los centros de privación de libertad como parte del sistema, lo que exige que la política pública organice su intervención en clave de finalidad, progresividad, y gestión institucional del tratamiento (COIP, 2014).

Bajo este marco, la rehabilitación social trasciende una concepción meramente asistencial o disciplinaria: se fundamenta en un enfoque de derechos humanos, que reconoce a las personas privadas de libertad como sujetos de derechos y como participantes activos de su proceso de cambio; en consecuencia, el Estado debe garantizar condiciones institucionales y programáticas para el ejercicio efectivo de derechos en el encierro (salud, educación, integridad, contacto familiar, acceso a mecanismos de queja y supervisión) (UNODC, 2015).

El enfoque de derechos humanos demanda mecanismos específicos para proteger a las personas de la tortura, tratos crueles y violencia sexual en los centros de detención, con protocolos diferenciados para la investigación de estos hechos cuando las víctimas son mujeres o personas LGBTI+.

La política pública debe incorporar, como núcleo operativo, los ejes de tratamiento y servicios penitenciarios que los estándares internacionales consideran indispensables para una gestión penitenciaria orientada a la reinserción (salud integral física y mental, educación, capacitación laboral, actividades culturales/deportivas, y preparación para la liberación) (UNODC, 2015).

Asimismo, la rehabilitación social se sostiene en instrumentos técnicos de clasificación y planificación individual (evaluación de riesgo y necesidades; asignación de régimen y programas; seguimiento), coherentes con el principio de progresividad y con una gestión basada en evidencias y resultados. En Ecuador, esta lógica se operacionaliza mediante



normativa del sistema y su reglamentación (Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, 2020).

Estos instrumentos deben utilizar herramientas de evaluación validadas que no contengan sesgos de género, etnia o discapacidad, y que permitan identificar necesidades específicas, como la de protección de mujeres víctimas de violencia o de personas con discapacidad psicosocial.

Finalmente, la rehabilitación social requiere la incorporación articulada de componentes de pre-egreso y post-egreso (orientación, derivación, acompañamiento y fortalecimiento de redes de apoyo), en tanto la continuidad del apoyo resulta determinante para reducir la reincidencia y sostener procesos efectivos de reinserción social, particularmente en contextos de exclusión, estigmatización y barreras de acceso al empleo, la educación y la salud (UNODC, 2012). Este acompañamiento debe ser diferenciado y con enfoque de género, considerando que las mujeres enfrentarán estímulos sociales y obstáculos específicos en su reinserción social y laboral, lo que exige la provisión de servicios especializados en materia de vivienda, empleo y apoyo psicosocial (CEDAW, 2015).

### Reinserción Social

La reinserción social se entiende como la fase de transición y continuidad del proceso rehabilitador, que inicia durante la privación de libertad y se consolida tras el egreso, mediante el acceso efectivo a oportunidades educativas, laborales y comunitarias, con acompañamiento interinstitucional.

Este componente se fundamenta en el mandato constitucional de reinsertar a la persona sentenciada en la sociedad y en estándares internacionales que recomiendan preparar la liberación desde etapas tempranas del cumplimiento de la pena, coordinando apoyos comunitarios, servicios sociales y mecanismos de seguimiento.

Desde un enfoque de política pública, la reinserción requiere: (i) articulación intersectorial (salud, educación, inclusión económica, vivienda, protección social), (ii) fortalecimiento de redes familiares y comunitarias, y (iii) acciones para mitigar riesgos de exclusión y reincidencia (estigma, falta de documentación, consumo problemático, violencia intrafamiliar, desempleo) (UNODC, 2012). La perspectiva de género es crucial en esta articulación. Los programas de reinserción para mujeres deben coordinarse con las políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia de género, garantizando rutas seguras de atención si retornan a entornos violentos. Para los adolescentes infractores, la reinserción debe priorizar la continuidad educativa y la inclusión en programas juveniles comunitarios.

### Justicia Juvenil Restaurativa y Medidas Socioeducativas

La justicia juvenil restaurativa constituye un eje estructural del modelo de atención a adolescentes en conflicto con la ley penal. A diferencia de enfoques centrados en el castigo, prioriza la responsabilización consciente, la reparación del daño, la participación de la víctima cuando sea posible, y la reinserción del adolescente, reconociendo su condición de sujeto de derechos en desarrollo. Esta orientación se sustenta en estándares internacionales especializados para justicia juvenil (OHCHR, Reglas de Beijing).



Las Reglas de Beijing establecen que la justicia juvenil debe integrarse al desarrollo social, promoviendo bienestar y respuestas proporcionales, con énfasis en medidas educativas y de integración (OHCHR, Reglas de Beijing).

En la misma línea, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que la privación de libertad debe ser último recurso y por el tiempo más breve posible, reforzando el carácter excepcional del internamiento (OHCHR, Convención de los Derechos del Niño).

Este principio adquiere una dimensión de protección reforzada para las niñas y adolescentes, quienes enfrentan riesgos específicos de violencia sexual y de género dentro de los centros de detención. El Comité de los Derechos del Niño ha instado a los Estados a “*adoptar una perspectiva de género*” en la justicia juvenil, reconociendo las causas diferenciadas de la entrada de las niñas en conflicto con la ley, como la violencia y la explotación.

Por su parte, las Reglas de La Habana fijan estándares de protección para adolescentes privados de libertad (condiciones dignas, enfoque protector, servicios adecuados, y especialización), lo que obliga a que, cuando exista internamiento, se ejecute en entornos orientados al desarrollo integral y no al castigo (Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad).

Estos entornos deben garantizar la separación por sexo, contar con personal femenino especializado para la vigilancia de adolescentes mujeres, y ofrecer servicios de salud sexual y reproductiva.

En el marco ecuatoriano, el Código de la Niñez y Adolescencia estructura la protección integral y recoge el principio de excepcionalidad de la privación de libertad en adolescentes, alineado con los estándares internacionales mencionados (CONA, 2003).

Desde un enfoque restaurativo, los mecanismos (mediación, círculos restaurativos, acuerdos de reparación, servicios a la comunidad) son instrumentos para: (i) reconocer el daño, (ii) promover reparación material o simbólica, (iii) recomponer vínculos, y (iv) fortalecer capacidades socioemocionales y proyecto de vida del adolescente. Esta lógica es desarrollada por guías y manuales técnicos internacionales en justicia restaurativa (UNODC, 2006).

La aplicación de estos mecanismos debe ser culturalmente sensible y adaptada para abordar, por ejemplo, situaciones donde la adolescente infractora es también víctima de trata o explotación.

Complementariamente, las Reglas de Tokio respaldan el diseño de un catálogo amplio de medidas no privativas, para evitar encarcelamiento innecesario y asegurar flexibilidad y proporcionalidad, criterio especialmente relevante en justicia juvenil (Reglas de Tokio).

Finalmente, las Directrices de Riad refuerzan que la política juvenil debe priorizar prevención, integración social y oportunidades, abordando factores familiares, educativos y comunitarios, lo que conecta directamente la justicia juvenil con sistemas locales de protección, educación y política social (Directrices de Riad). Estos sistemas deben tener la capacidad de identificar y apoyar de manera diferenciada a las adolescentes en riesgo.

## Seguridad Ciudadana



La seguridad ciudadana, entendida como la protección de las personas frente a la violencia y el delito y la garantía de condiciones para la convivencia pacífica, se ve directamente fortalecida por políticas de rehabilitación y reinserción social eficaces. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoce que la seguridad ciudadana no se limita al control del delito, sino que incorpora políticas de prevención, inclusión social y fortalecimiento institucional (CEPAL, 2017).

### **Seguridad y criminalidad: enfoque de política pública**

La seguridad constituye un bien público fundamental y un objetivo central de la acción estatal, directamente relacionado con la reducción de la criminalidad, la violencia y la reincidencia delictiva. Desde un enfoque de política pública, la seguridad no se limita al control coercitivo del delito, sino que integra acciones de prevención, rehabilitación y reinserción social, orientadas a intervenir de manera estructural sobre las trayectorias delictivas persistentes (CEPAL, 2017; Tonry, 2014).

Una política de seguridad basada en derechos humanos reconoce que la seguridad de las personas privadas de libertad y del personal penitenciario es parte integral de la seguridad ciudadana. Las medidas para lograr esta seguridad interna deben respetar escrupulosamente la dignidad y los derechos de las personas detenidas, prohibiendo el uso excesivo de la fuerza, las requisas invasivas y los castigos colectivos.

La evidencia empírica demuestra que los sistemas penales centrados exclusivamente en el castigo y el encarcelamiento, sin componentes efectivos de rehabilitación, no generan reducciones sostenidas de la criminalidad y tienden a reproducir ciclos de violencia, exclusión social y reincidencia, debilitando la seguridad ciudadana en el mediano y largo plazo (UNODC, 2012; PNUD, 2009).

En este contexto, la política pública de rehabilitación social se configura como un instrumento estratégico de seguridad, al actuar directamente sobre personas que ya han cometido delitos, reduciendo el riesgo de reincidencia y contribuyendo a la prevención de nuevos hechos delictivos.

### **Seguridad penitenciaria como parte de la seguridad integral: hacinamiento y criminalidad**

La seguridad penitenciaria constituye un componente crítico de la seguridad pública. Entornos penitenciarios caracterizados por hacinamiento, violencia interna, control informal por grupos delictivos y debilitamiento institucional no solo vulneran derechos humanos, sino que incrementan la criminalidad organizada, fortalecen redes delictivas y elevan los riesgos de reincidencia violenta tras el egreso (UNODC, 2012; Naciones Unidas, 2015).

Así también, está representado un eje de atención prioritaria, no solo por los acontecimientos de seguridad que se han presentado en el sistema penitenciario, sino también la coyuntura de seguridad extramuros que enfrenta el país.

Experiencias como las de Italia, El Salvador, Colombia, Chile, Brasil, Argentina entre otros, dan cuenta de que los grupos de delincuencia organizada pueden usar los centros de privación de libertad como bases de mando operativas que operan para la criminalidad, lo que dificulta la retoma de control de los centros penitenciarios, dado que su objetivo, sea al interno como al externo, es el control del territorio donde quieren y necesitan ejercer su poder. En muchas ocasiones los carteles criminales operan desde el interior de las cárceles, como si fueran un subjeto político, con estrategias terroristas



desatando violencias solo para desestabilizar los Gobiernos que no se muestren complacientes con ellos o con sus intereses (BBC, 2024).

La observación empírica permite afirmar como los diferentes carteles mafiosos al interno de los centros, intentan agruparse alrededor de sus cabecillas, con la finalidad de reproducir e imponer con violencia y amedrentamiento al interno de las estructuras las mismas dinámicas que los fortalecen al externo.

En ese sentido, no es coincidencia entonces que a menudo las alteraciones del orden al interior de los CPL sean apoyadas con atentados terroristas desde el exterior.

La naturaleza de la clasificación no está orientada principalmente a la rehabilitación, sino a la seguridad penitenciaria, y por ende a la seguridad integral del Estado. Este sistema está pensado prioritariamente para establecer hitos de rehabilitación y no para diferenciar a las PPL según niveles verdaderos de peligrosidad, entre los cuales antes de todos, título delictivo, personalidad e historial criminal (art. 11 Reglas de Mandela).

Así también, el enfoque de género es vital para entender y abordar las dinámicas de seguridad intramuros. La violencia en las cárceles tiene manifestaciones específicas contra las mujeres y personas LGBTI+, incluyendo la violencia y explotación sexual. Por lo tanto, los planes de seguridad y convivencia deben incluir protocolos específicos para la prevención, registro e investigación de la violencia de género, y garantizar canales de denuncia seguros y confidenciales para las víctimas (OEA, 2022)

El hacinamiento penitenciario ha sido identificado como un factor estructural que deteriora las condiciones de seguridad, limita la implementación de programas de rehabilitación y agrava los conflictos intracarcelarios, generando impactos negativos directos sobre la seguridad ciudadana (CEPAL, 2017).

Las Reglas Nelson Mandela establecen que el control, el orden y la disciplina deben ejercerse de manera compatible con la dignidad humana y orientarse a facilitar la rehabilitación, destacando que la seguridad penitenciaria es un medio para la rehabilitación y no un fin en sí mismo (Naciones Unidas, 2015). Estas reglas también prohíben la discriminación y exigen que las necesidades específicas de las mujeres sean atendidas en condiciones de igualdad (Naciones Unidas, 2015).

### **Inteligencia penitenciaria (El PacCto, 2022)**

El hecho de que el concepto moderno de prisión implique la idealización del sistema penitenciario como centro de corrección del delincuente, que cumple una condena y se reinserta en la sociedad, ha orientado a la institución penitenciaria a conocer y documentar en profundidad, durante todo el periodo de la condena, cada dato relativo a los internos, a los acontecimientos que allí se producen y a los diversos aspectos de la gestión de los recursos (humanos y materiales) necesarios para su funcionamiento.

Para conseguir el control de las Personas Privadas de Libertad (PPL) se utiliza principalmente la información que se puede obtener en el interior de una prisión. Para abordar determinados fenómenos delictivos complejos es esencial que se analicen también en profundidad las dinámicas delictivas y los procesos osmóticos relacionados con el «mundo exterior». La necesidad común es estructurar unidades internas de «inteligencia penitenciaria» o inteligencia carcelaria, apoyadas por recursos humanos, formativos, organizativos y materiales específicos.



La inteligencia penitenciaria se considera hoy en día fundamental para una seguridad eficaz en las prisiones y en el perímetro exterior de las mismas. La recopilación de información, el seguimiento y la observación escrupulosa de las PPL son la base para prevenir fugas, disturbios y actividades delictivas.

La información recabada a través de la inteligencia penitenciaria supone tanto una advertencia como una oportunidad para que los gestores y el personal afectado tomen todas las medidas necesarias para evitar que se produzcan estos hechos, pero también la posibilidad de que los fiscales puedan aprovechar una información «alternativa» a la que puede obtenerse desde el exterior de las instalaciones penitenciarias.

### Reincidencia

La reincidencia delictiva constituye uno de los principales desafíos para la seguridad ciudadana y para la legitimidad del sistema penal. Altos niveles de reincidencia reflejan fallas estructurales en los procesos de rehabilitación, reinserción y acompañamiento post egreso, y se asocian con mayores niveles de violencia, victimización y percepción de inseguridad (UNODC, 2012; Tonry, 2014).

Diversos estudios internacionales evidencian que los programas de rehabilitación que combinan educación, capacitación laboral, atención en salud mental, fortalecimiento de habilidades socioemocionales y acompañamiento comunitario reducen significativamente la reincidencia, en comparación con enfoques meramente punitivos (Andrews & Bonta, 2010).

La política pública debe reconocer que la reducción de la reincidencia es un objetivo prioritario de seguridad, y que su abordaje requiere intervenciones continuas durante la privación de libertad y después del egreso, articuladas con sistemas de protección social, empleo y educación.

Para la efectiva aplicación de los derechos fundamentales, debe diferenciar el género. Los factores que impulsan la reincidencia pueden variar: mientras que para los hombres pueden pesar más la exclusión laboral y la presión de pares, para las mujeres la reincidencia suele estar vinculada a la falta de alternativas económicas, la supervivencia, la revictimización y la necesidad de sostener dependientes (UNODC, 2019)<sup>9</sup>. Por lo tanto, los programas post-penitenciarios deben ofrecer respuestas específicas que aborden estas causas profundas desde un enfoque integral de derechos.

### Clasificación Técnica de las Personas Privadas de la Libertad

La clasificación de las personas privadas de libertad constituye un eje fundamental para la gestión penitenciaria en el Ecuador, al permitir una administración diferenciada basada en criterios de riesgo, perfil criminológico y situación jurídica. Este proceso contribuye a la seguridad interna de los centros penitenciarios, previene la consolidación y fortalecimiento de estructuras delictivas y reduce la violencia intramuros. De la misma manera, facilita la asignación adecuada de recursos, el diseño de programas de rehabilitación y el respeto de los derechos humanos. Una clasificación técnica y objetiva fortalece la gobernanza penitenciaria y apoya los objetivos del sistema de rehabilitación social.



El Código Orgánico Integral Penal prescribe los niveles de seguridad para la ubicación poblacional y tratamiento de las personas privadas de la libertad en los centros de privación de libertad en donde se debe considerar los niveles de seguridad máxima, media y mínima, y señala el desarrollo de normas técnicas para definir las características de cada nivel de seguridad (COIP, 2014)

En este sentido, la Política Pública debe plantear el desarrollo de normativa secundaria que desarrolle el contenido del Código Orgánico Integral Penal basada en los estándares internacionales de clasificación considerando el perfil, características, situación jurídica y comportamiento de las personas privadas de libertad que facilite la gestión penitenciaria, fortalezca la seguridad y permita el desarrollo y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

- **Según perfilamiento Criminológico**

La finalidad principal de la clasificación es establecer las bases normativas y organizativas para una efectiva desarticulación de las agrupaciones criminales al interior de los centros de privación de la libertad, a través del bloqueo de su vínculo con el exterior, lo cual fue parte fundante de la reforma antimafia del sistema penitenciario italiano (UNODC, 2020).

La clasificación técnica y el perfilamiento criminológico constituyen herramientas estratégicas para la gestión del sistema penitenciario en el Ecuador, en un contexto marcado por la incidencia del crimen organizado y la complejidad de la población penitenciaria.

- Principio de Individualización Científica: Propone que cada persona privada de libertad (PPL) requiere un plan de vida y tratamiento único. La clasificación debe separar a los internos no solo por el delito cometido, sino por su perfil de riesgo y necesidades de tratamiento
- Diferenciación entre Riesgo y Peligrosidad:
  - ✓ Peligrosidad: Evalúa la probabilidad de daño inmediato dentro del recinto.
  - ✓ Riesgo Criminológico: Evalúa la probabilidad de reincidencia y los factores (dinámicos y estáticos) que la impulsan.
- Variables de Clasificación: El uso de metodologías científicas permite que la ubicación de la PPL en niveles de seguridad (mínima, media, máxima) sea técnica y no subjetiva.

Una correcta clasificación permite anticipar y evitar las alteraciones del orden interno en los centros de privación de libertad, gestionar con eficacia la administración y gestión penitenciaria, y desarticular los grupos criminales al interior de los CPL. Por tanto, se puede afirmar que una correcta clasificación es la base fundamental del sistema de inteligencia penitenciaria (UNODC, 2020).

La clasificación, desde la experiencia Antimafia Italiana, representa el primer fundamento de la inteligencia penitenciaria, es el primer instrumento para reducir el hacinamiento, evitar las alteraciones del orden interno, recuperar de manera permanente el control de los CPL y, por ende, favorecer el desarrollo de la rehabilitación social y de los derechos humanos. Esta estrategia se desarrolló adoptando un doble régimen carcelario. De un lado, el régimen especial para los detenidos más peligrosos establecido en el art. 41 bis Ordenamiento Penitenciario italiano. De otro lado, un régimen ordinario de clasificación con 3 diferentes niveles de peligrosidad y vigilancia: alta, mediana y mínima seguridad. A su vez la alta seguridad se divide en tres subniveles: AS1, AS2 y AS3; a su vez organizados en 'circuitos penitenciarios'.



Esta construcción normativa permitió cortar todos los enlaces entre los cabecillas y sus afiliados al interior y al externo del sistema penitenciario.

Así también, el Art. 41 bis . 41 bis Ordenamiento. Penitenciario italiano, prevé que los privados de libertad más peligrosos estén en celdas individuales en específicos centros o pabellones. Viven bajo estricto régimen de vigilancia todo el tiempo con medidas de control y restricciones de su correspondencia, de sus visitas (siempre grabadas) y tienen derecho a una asociabilidad muy limitada.

Separar a las PPL según el nivel de peligrosidad, neutralizándolas con diferentes niveles de vigilancia, permite además optimizar los recursos en perspectiva a la rehabilitación y los DDHH, evitando en especial modo que los más peligrosos puedan afectar a los más débiles o provocar alteraciones internas al orden o evasiones.

### Paradigma de Riesgo-Necesidad-Responsividad (RNR)

La literatura académica internacional, liderada por Andrews y Bonta (2010), sugiere que cualquier metodología de clasificación debe basarse en el modelo RNR:

- Riesgo: El nivel de control debe ser proporcional a la probabilidad de reincidencia del delito tanto de manera intramuros como extramuros.
- Necesidad: Se deben identificar los "factores criminógenos" (causas del delito) para intervenir sobre ellos en el marco de la rehabilitación social.
- Responsividad: Entiéndase como la capacidad de un sistema en cuanto a responder o adaptarse de manera efectiva por medio de estímulos o necesidades según el entorno. En cuanto al sistema penitenciario, nos conduce al espacio y tratamientos que se deben tener en función al tratamiento de la PPL para el cumplimiento de condena y rehabilitación social.

"La evaluación del riesgo permite una distribución eficiente de los recursos, evitando que sujetos de baja peligrosidad se contaminen criminológicamente al convivir con perfiles de alta peligrosidad" (Andrews & Bonta, 2010).

Por consiguiente, la clasificación de las personas privadas de libertad se constituye en un factor determinante para la efectiva intervención del sistema de rehabilitación social, al permitir el establecimiento de espacios, regímenes y tratamientos diferenciados conforme al perfil criminológico de cada PPL. Este enfoque debe sustentarse, además, en un análisis individualizado que considere el rol específico que la persona desempeña dentro de una estructura o grupo delictivo, distinguiendo niveles de liderazgo, operatividad y capacidad de influencia. La aplicación rigurosa de estos criterios contribuye a fortalecer la gobernanza penitenciaria del Estado, evitando la reproducción de esquemas de gobernanza criminal al interior de los centros penitenciarios y reduciendo los riesgos de cooptación institucional.

### Circuitos penitenciarios especiales basados en clasificación científica del riesgo

Siguiendo la experiencia italiana de los circuitos de *Alta Sicurezza* y del régimen especial previsto en el artículo 41-bis del Ordenamiento Penitenciario, la incorporación de un sistema de circuitos penitenciarios diferenciados, sustentado en criterios técnicos de riesgo, peligrosidad y rol funcional dentro de estructuras criminales, que considera aspectos como.

- a) Creación de circuitos penitenciarios especiales para personas privadas de libertad de alta peligrosidad, líderes o articuladores de organizaciones



- criminales, con condiciones de control reforzado y limitación estricta de contactos no esenciales;
- b) Adopción de un régimen diferenciado y excepcional, sujeto a control judicial periódico, destinado a impedir la continuidad de la actividad criminal desde el interior de los centros;
  - c) Separación absoluta de esta población respecto del régimen ordinario, evitando la “contaminación criminológica” y la consolidación de jerarquías informales.

La experiencia italiana demuestra que estos regímenes no constituyen un castigo adicional, sino una herramienta de defensa del orden público y de protección del sistema penitenciario, compatible con los estándares internacionales de derechos humanos cuando se encuentra debidamente regulado, motivado y supervisado.

### Régimen penitenciario especial para internos de extrema peligrosidad

Los sistemas penitenciarios modernos reconocen la necesidad de regímenes excepcionales y temporales para personas privadas de libertad cuya capacidad de dirección criminal, aun en estado de reclusión, represente una amenaza grave y actual para la seguridad pública.

En el derecho comparado, el artículo 41-bis del Ordenamiento Penitenciario italiano constituye un referente relevante, en tanto establece un régimen especial orientado exclusivamente a interrumpir los vínculos entre el interno y la organización criminal de pertenencia, mediante restricciones estrictamente funcionales y sujetas a control judicial.

La adopción de un régimen análogo en el contexto nacional debe observar los siguientes principios:

- a) legalidad estricta y reserva de ley;
- b) excepcionalidad y temporalidad;
- c) motivación individualizada basada en inteligencia penitenciaria;
- d) revisión judicial periódica;
- e) compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos.

Este enfoque permite proteger la seguridad penitenciaria y ciudadana sin desnaturalizar la finalidad rehabilitadora del sistema.

### Concepto y Funcionamiento Técnico de Inhibidores de Señales y Sistemas de detección de dispositivos móviles

Los inhibidores de señales (también denominados *jammers* o bloqueadores de señales) son dispositivos de radiofrecuencia diseñados para generar interferencia intencional en bandas de comunicaciones móviles, con el fin de impedir que terminales móviles establezcan o mantengan comunicación con las estaciones base de la red celular. Estos equipos actúan transmitiendo ruido o señales en las mismas frecuencias utilizadas por los operadores de telecomunicaciones, provocando la degradación o interrupción de las llamadas, SMS o datos de los dispositivos dentro del área afectada. Su implementación tiene como objetivo restringir el uso de teléfonos celulares en entornos cerrados, como aulas, auditorios o centros penitenciarios. Estos equipos bloquean también servicios como GPS y WiFi, y su uso puede generar interferencias no deseadas fuera de la zona objetivo debido a la naturaleza de las ondas de radio (bloqueo de señal móvil).



Sistemas de detección de dispositivos móviles, por contraste, abarcan tecnologías que identifican, localizan o rastrean señales activas de dispositivos móviles sin necesariamente interferir en su comunicación. Entre estas tecnologías se encuentran métodos pasivos de detección de radiofrecuencia (RFD – Radio Frequency Detection) que pueden indicar la presencia de un celular activo o emitir alertas cuando se detecta un dispositivo encendido dentro de un perímetro específico. Estos sistemas permiten a los operadores de seguridad penitenciaria ubicar e incautar terminales ingresados de manera ilícita, minimizando interferencias con sistemas legítimos de comunicación en áreas adyacentes.

### Fundamento doctrinario contemporáneo

Desde un enfoque doctrinario contemporáneo, podemos identificar que el ingreso ilícito de terminales móviles en prisiones destaca que la presencia de estos dispositivos constituye uno de los desafíos más complejos para la seguridad penitenciaria moderna debido a su capacidad para facilitar actividades delictivas desde el interior de los CPL, así como la coordinación de actos violentos intramuros y extramuros.

En un informe técnico del National Institute of Justice (NIJ), analizan comparativamente tecnologías para detectar y gestionar contrabando celular en instalaciones carcelarias. En el cual se identifica que tecnologías como la detección por radiofrecuencia (RFD) tienen mayor potencial de éxito al localizar dispositivos activos, mientras que las tecnologías de interferencia (como 'micro jamming') y de gestión de acceso presentan desafíos significativos relacionados con interferencias no deseadas, infracciones regulatorias y altos costos de implementación y mantenimiento.

También se señala que los equipos de detección pueden estar limitados por su rango operativo y la necesidad de que los dispositivos objetivo estén encendidos para ser detectados; esto significa que la estrategia más efectiva combina métodos tecnológicos con prácticas de registro y búsqueda física, integrando múltiples técnicas para minimizar la presencia de teléfonos ingresados de forma irregular.

### Implementación de tecnologías en el sistema penitenciario internacional.

En algunos países europeos, como España, la incautación masiva de teléfonos en centros penitenciarios ha exhibido las falencias que presentan los inhibidores instalados hace años, basados en redes 3G, y que han quedado obsoletos ante el avance de las telecomunicaciones. Es imprescindible dotar a los centros penitenciarios de sistemas de inhibición actualizados que impidan el uso de teléfonos móviles en su interior y también generar sistemas que eviten que drones sobrevuelen zonas restringidas evitando así el ingreso de estos terminales móviles

En Uruguay, el Ministerio del Interior presentó una tecnología de vanguardia basada en inteligencia artificial para el control del uso ilegal de teléfonos móviles en centros de reclusión, señalando avances hacia soluciones más selectivas que eviten interacciones colaterales.

### Control interno del personal penitenciario

El control interno constituye un pilar esencial para la gobernanza y la eficacia del sistema penitenciario, en tanto permite garantizar la integridad institucional, la legalidad de las actuaciones y el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación social. Tal como advierte Foucault (1975), la gestión de la prisión debe recaer en personal especializado con la capacidad moral y técnica suficiente para velar por el orden y la formación de los



individuos; sin embargo, este ideal se ve seriamente comprometido cuando no existen mecanismos efectivos de supervisión y control sobre la actuación del personal.

En contextos de debilidad institucional, la ausencia o fragilidad del control interno reduce la capacidad del Estado para fiscalizar el comportamiento de sus propios funcionarios, detectar irregularidades y aplicar sanciones oportunas. Esta situación genera vacíos de autoridad que son aprovechados por el crimen organizado para infiltrar y cooptar estructuras penitenciarias, facilitando la consolidación de economías criminales al interior de los centros. Como señalan Garay y Salcedo (2013), las fallas en la gestión de la información, la transparencia y la rendición de cuentas crean entornos propicios para la captura institucional por parte de redes criminales.

La insuficiencia de controles internos favorece prácticas de corrupción directa del personal penitenciario, tales como el tráfico de drogas, el contrabando y la tolerancia cómplice frente a conductas ilícitas de las personas privadas de libertad. En este escenario, la persistencia del consumo y tráfico de sustancias dentro de los establecimientos penitenciarios anula los esfuerzos de tratamiento y rehabilitación, ya que socava los procesos terapéuticos y de reinserción social (O'Hagan & Hardwick, 2017). A ello se suman prácticas cotidianas de extorsión, en las que derechos básicos se transforman en bienes transables mediante cobros informales o “peajes”, debilitando gravemente la legitimidad institucional (Kaleidos, 2021).

Estas dinámicas generan, además, un impacto económico perverso dentro de los centros penitenciarios. La restricción arbitraria del acceso legal a bienes y servicios básicos fomenta la creación de mercados ilegales, eleva los precios y concentra el control de los suministros en actores informales, fortaleciendo jerarquías ilícitas y perpetuando el ciclo de corrupción intrapenitenciaria (Kaleidos, 2021). En consecuencia, el fortalecimiento del control interno —a través de auditorías periódicas, trazabilidad de procesos, supervisión independiente y rendición de cuentas— no constituye una medida accesoria, sino una condición estructural indispensable para restablecer la autoridad legítima del Estado, garantizar la seguridad penitenciaria y viabilizar una política efectiva de rehabilitación social.

### 3.4.2. Principios rectores

La formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral de Adolescentes Infractores se sustenta en un conjunto de principios rectores que orientan de manera transversal todas las fases de la intervención estatal. Estos principios garantizan coherencia normativa, legitimidad democrática, eficiencia institucional y la centralidad de la dignidad humana, en concordancia con la Constitución de la República, la normativa vigente y los estándares internacionales de derechos humanos. Los cuales son:

- Derechos humanos y dignidad humana
- Proporcionalidad, progresividad e individualización
- Seguridad compatible con derechos
- Corresponsabilidad interinstitucional
- Participación y control social
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas
- Herramientas de gestión de la integridad:
  - ✓ Código Ética
  - ✓ Debida diligencia
  - ✓ Canal oficial /Ruta segura de denuncias anticorrupción



### 3.4.3. Enfoques transversales

La Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores incorpora de manera transversal un conjunto de enfoques que permiten responder de forma diferenciada, equitativa y pertinente a la diversidad de la población atendida, reconociendo desigualdades estructurales, factores de vulnerabilidad y necesidades específicas. Estos son:

- Género
- Interculturalidad
- Ciclo de vida
- Interseccionalidad
- Atención prioritaria
- Prevención de la reincidencia

## 4. Etapa Preparatoria

### 4.1. Identificación del problema público

El Sistema Nacional de Rehabilitación Social, cuyo mandato constitucional es la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad, ha enfrentado históricamente discontinuidades en su gobernanza y gestión, lo que ha derivado en hacinamiento, deterioro de la infraestructura y debilidades estructurales persistentes. La adscripción del SNAI al Ministerio del Interior mediante el Decreto Ejecutivo N.º 98 de 2025 busca corregir estas limitaciones, articulando la rehabilitación social con las políticas de seguridad ciudadana, salud, inclusión social y derechos humanos. En este contexto, la Estrategia de Rehabilitación Social responde a la insuficiente capacidad estatal para formular e implementar políticas integrales y sostenibles, orientadas a garantizar derechos, reducir la reincidencia y fortalecer la seguridad ciudadana.

#### 4.1.1. Identificación del problema público – Población privada de libertad

El Sistema Nacional de Rehabilitación Social enfrenta un problema público estructural vinculado a la limitada capacidad del Estado para garantizar el control institucional, la seguridad integral y el cumplimiento del objetivo constitucional de rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de la libertad, con impactos directos en la seguridad ciudadana y la gobernabilidad penitenciaria.

Entre las principales causas se identifican la insuficiente clasificación y segmentación de la población penitenciaria, el hacinamiento crónico, el deterioro de la infraestructura, y las debilidades en el talento humano penitenciario, lo que ha facilitado la convivencia entre perfiles criminológicos disímiles, la victimización intramuros y la consolidación de estructuras delictivas al interior de los centros.

Entre 2022 y 2025, la población penitenciaria alcanzó 36.404 personas privadas de libertad, frente a una capacidad efectiva de 26.818 plazas habitables, generando un déficit aproximado de 9.350 plazas y una tasa de hacinamiento nacional de 34.86%.

Esta situación se refleja en altos niveles de violencia penitenciaria, con más de 400 muertes violentas registradas entre 2022 y agosto de 2025, así como en un incremento de atentados contra centros penitenciarios y su personal. A ello se suman déficits críticos de personal del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, alta rotación, elevados riesgos laborales y una infraestructura mayoritariamente en condiciones



regulares o malas, lo que limita la implementación sostenida de los ejes de tratamiento, especialmente en educación, trabajo y salud mental.

Adicionalmente, la limitada capacidad tecnológica e informacional del sistema — caracterizada por fragmentación de plataformas y baja interoperabilidad— restringe la inteligencia penitenciaria, el perfilamiento de riesgos y la prevención temprana de eventos críticos. En conjunto, estos factores han convertido a varios centros en espacios de alta conflictividad y proyección extramuros de la criminalidad, debilitando la función rehabilitadora del sistema y exigiendo una intervención estatal integral y sostenida.

#### 4.1.2. Identificación del problema público – Adolescentes Infractores

El Sistema Nacional de Rehabilitación Social enfrenta un **problema público estructural** asociado a la insuficiente capacidad institucional para garantizar una atención socioeducativa especializada, diferenciada y segura, conforme al enfoque restaurativo y al modelo de atención integral, lo que incrementa los riesgos de reincidencia, captación criminal y deterioro de la seguridad ciudadana.

Entre 2022 y 2025 se registra un incremento sostenido de la población atendida, con aumentos del 72,22% en los Centros de Adolescentes Infractores (CAI) y del 30,92% en las Unidades Zonales de Desarrollo Integral (UZDI). Esta presión de demanda ha superado la capacidad institucional disponible y, en 2025, se evidencia un escenario de hacinamiento, alcanzando un nivel de ocupación del 143,58%, lo cual compromete la gestión técnica, la seguridad interna y la ejecución regular de los planes individualizados de atención.

La población atendida presenta un **perfil de alta vulnerabilidad**, concentrado principalmente en adolescentes de entre 15 y 18 años, con brechas educativas significativas y una creciente participación en delitos graves y vinculados a economías criminales. Esta tendencia incrementa el riesgo de profesionalización delictiva y de consolidación de trayectorias criminales tempranas.

El problema se agrava por **déficits críticos de talento humano especializado**, particularmente de Inspectores Educadores, así como por restricciones presupuestarias y brechas tecnológicas que limitan la gestión de información, la interoperabilidad institucional y el control efectivo de comunicaciones ilícitas en los centros. Adicionalmente, se evidencia una creciente **influencia de estructuras criminales organizadas**, con un porcentaje relevante de adolescentes en régimen cerrado que mantiene afinidad o subordinación a estos grupos, configurando entornos de captación y transferencia intergeneracional de prácticas delictivas.

En conjunto, estas condiciones afectan la finalidad socioeducativa del sistema juvenil, incrementan la probabilidad de reincidencia y refuerzan la conexión entre criminalidad juvenil y adulta, evidenciando la necesidad de una intervención integral orientada a fortalecer capacidades institucionales, reducir la sobrecarga operativa, cerrar brechas tecnológicas y garantizar procesos efectivos de reintegración social.

#### 4.2. Conformación de los equipos

##### 4.2.1. Equipo Político de Formulación

El equipo político para la formulación de la Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores se conformó por los miembros del Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, cuyas



instituciones que lo integran tienen la atribución de definir y ejecutar la política pública para la rehabilitación social y la reinserción de personas privadas de libertad.

Su objetivo fue garantizar la coherencia intersectorial, el respaldo institucional y la articulación entre políticas nacionales e internacionales, para la formulación e implementación eficaz de la Política Pública.

El Directorio del Organismo Técnico se integrará por las o los ministros o sus delegados encargados de las materias de: justicia y derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica y social, cultura y deporte, y por el Defensor del Pueblo. Además, contará con un delegado del Presidente de la República que lo presidirá.

- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Educación, Deporte y Cultura.
- Ministerio de Desarrollo Humano.
- Ministerio de Gobierno.

#### 4.2.2. Equipo Técnico de Formulación

El equipo técnico de formulación fue el responsable de construir metodológicamente la Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores, asegurando su coherencia conceptual, operativa y territorial. Este equipo se conformó por un núcleo articulado entre el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI).

#### 4.3. Actores e instancias de coordinación

##### Instancia de coordinación e implementación

La Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores 2026-2029 (PPRSAl) requiere un esquema de coordinación interinstitucional, en virtud de que la rehabilitación social y la atención integral a adolescentes infractores involucra componentes de seguridad, justicia, salud, educación, trabajo, inclusión social, cultura y deporte, así como la administración y operación de los centros de privación de libertad y los centros de adolescentes infractores.

En ese marco, el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores constituye la instancia de direccionamiento estratégico y coordinación al más alto nivel para la formulación, conducción y adopción de decisiones sobre la política en mención. Su integración se encuentra prevista en el artículo 675 del COIP, e incluye a la autoridad del organismo técnico (quien preside), y a las carteras rectoras de política criminal y derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica y social, cultura, deporte, y la coordinación del sistema de seguridad (o su delegado).

Asimismo, en cumplimiento de la Resolución Nro. DOT-SNAI-2025-002, el Directorio dispuso la construcción de la PPRSAl, activándose un proceso de articulación interinstitucional que ha combinado espacios participativos para diagnóstico y construcción de líneas, así como instancias técnicas para validación de instrumentos estratégicos.

De manera referencial, el proceso ha considerado:



- Taller participativo para levantamiento de información (diagnóstico), realizado el 28 de octubre de 2025, convocado como espacio con voz y participación, con designación de delegados conforme cupos.
- II Taller de construcción de líneas, desarrollado los días 13 y 14 de noviembre de 2025, con convocatoria a delegados que participaron previamente en el taller del 28 de octubre.
- Mesa técnica interinstitucional para revisión de la Matriz de Alineación Estratégica (incluye presupuestos), convocada para el 16 de diciembre de 2025, solicitando delegación técnica, directiva y del área de planificación presupuestaria, a fin de revisar y consensuar los aspectos pertinentes.

En este sentido, la coordinación para la formulación e implementación de la PPRSAI se organiza en dos niveles convergentes y complementarios:

- Nivel de direccionamiento estratégico: el Directorio del Organismo Técnico, como máxima instancia colegiada, garantiza la conducción general del proceso y la adopción de decisiones estratégicas para la construcción, validación y despliegue de la PPRSAI.
- Nivel técnico-operativo: conformado por mesas técnicas interinstitucionales y equipos técnicos de las entidades participantes, orientados a consolidar insumos, criterios y validaciones técnicas (incluido el componente presupuestario), conforme a los requerimientos de cada hito del proceso.

*Tabla 1. Niveles e instancias de coordinación para la Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores*

Nivel	Instancia	Integración referencial	Propósito de coordinación
Direccionamiento estratégico	Directorio del Organismo Técnico del SNRS y de Atención Integral a Adolescentes Infractores	Autoridad del organismo técnico (preside) + carteras rectoras de política criminal y DD. HH., salud, trabajo, educación, inclusión, cultura, deporte, y coordinación del sistema de seguridad.	Conducir decisiones estratégicas; habilitar condiciones institucionales para construcción/implementación; disponer lineamientos y validar instrumentos clave de la política.
Técnico–operativo (central)	Mesas técnicas interinstitucionales / equipos técnicos	Delegaciones técnicas, directivas y de planificación presupuestaria de las entidades	Consolidar insumos técnicos, revisar y consensuar instrumentos (lineamientos, matriz estratégica, presupuesto), y sostener la coordinación operativa entre sectores.



		convocadas, según el hito.	
--	--	-------------------------------	--

Tabla 2. Niveles e instancias de coordinación interinstitucional, según su nivel de influencia e interés

Nombre del actor	Tipo de actor	Nivel de incidencia en territorio	Nivel de influencia	Nivel de interés	Instancia(s) de coordinación
<b>Ministerio del Interior (MDI) – Organismo Técnico del SNRS</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Directorio del Organismo Técnico; equipo técnico y político; Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>SNAI</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Directorio del Organismo Técnico; equipo técnico y político; Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>Ministerio de Gobierno (MDG)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>Ministerio de Salud Pública (MSP)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Directorio del Organismo Técnico; equipo político; Talleres; Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>Ministerio de Educación, Deporte y Cultura (MINEDEC)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Directorio del Organismo Técnico; equipo político; Talleres; Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.



<b>Ministerio del Trabajo (MDT)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Directorio del Organismo Técnico; equipo político; Talleres; Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>Ministerio de Desarrollo Humano (MDH)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Directorio del Organismo Técnico; equipo político; Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>Consejo de la Judicatura (CJ)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Baja	Media	Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>Corte Nacional de Justicia (CNJ)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Baja	Media	Talleres / articulación interinstitucional
<b>Fiscalía General del Estado (FGE)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Baja	Media	Talleres / articulación interinstitucional
<b>Defensoría Pública</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Baja	Media	Talleres / articulación en justicia penal juvenil
<b>Defensoría del Pueblo (DPE)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Media	Media	Talleres / enfoque de prevención de tortura y protección de NNA. Reunión técnica sobre diagnóstico de Centros de Adolescentes Infractores a nivel nacional.
<b>Ministerio de Defensa Nacional (MDN)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.



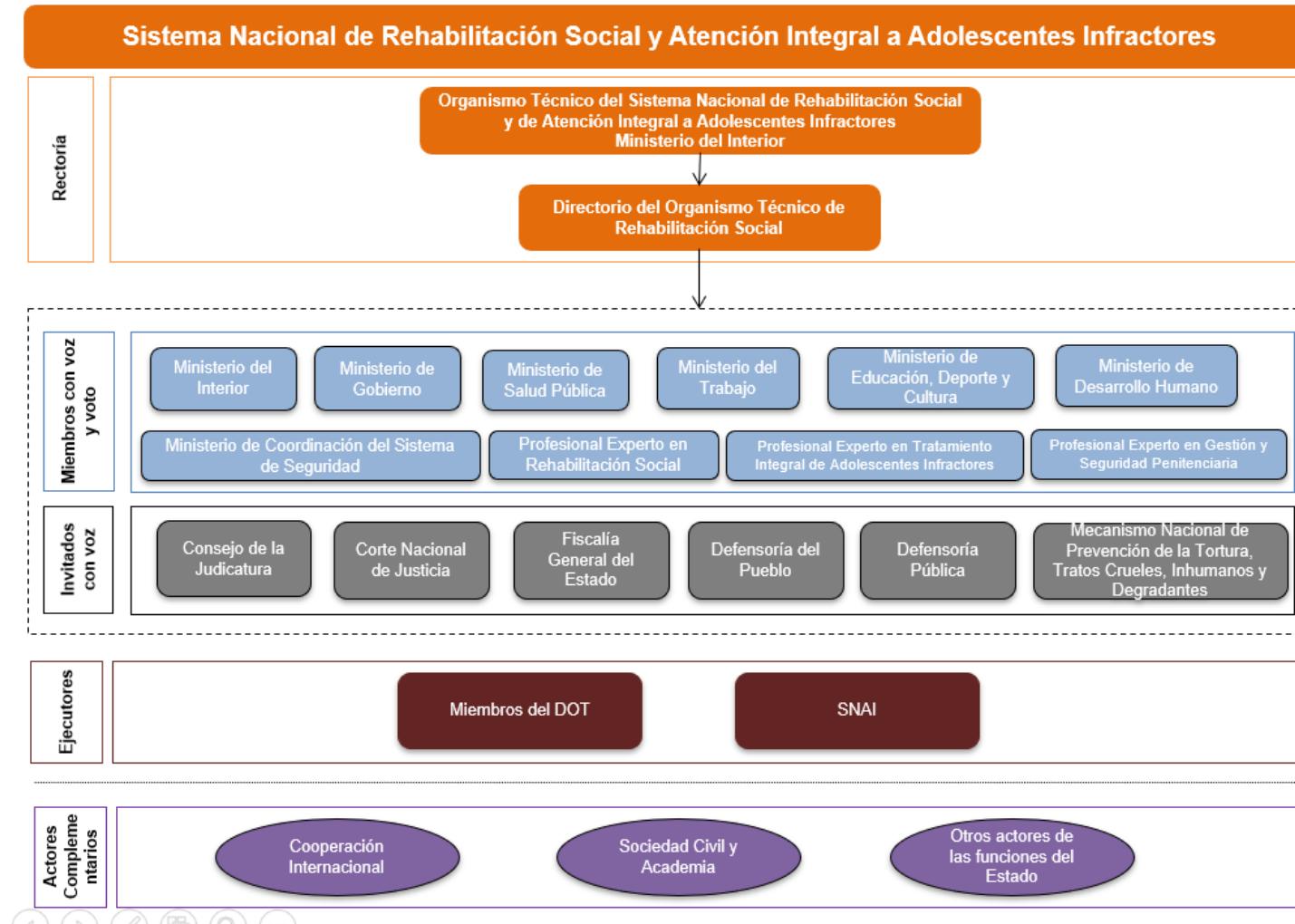
<b>Centro Nacional de Inteligencia (CNI)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>Subsecretaría de Planificación (Presidencia)</b>	Institución pública (nacional)	Nacional / territorial	Alta	Alta	Mesa técnica para revisión de alineación estratégica y presupuesto; Talleres; mesas técnicas interinstitucionales.
<b>ITAJUS (Programa Ítalo-ecuatoriano para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Seguridad y Justicia del Ecuador)</b> <b>Programa Ser Paz – Unión Europea</b> <b>Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito - UNODC</b> <b>Banco Interamericano de Desarrollo</b> <b>Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe – CAF</b> <b>Cooperación Alemana – GIZ</b> <b>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF</b> <b>Organización de Estados Americanos (OEA)</b> <b>Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)</b>	Cooperación internacional	Nacional / territorial	Media	Media	Talleres; asistencia técnica; aportes a través de insumos (buenas prácticas) Revisión metodológica de documentos técnicos



<b>Fundación Benéfica Acción Solidaria</b>					
<b>Grupo Social FEPP – Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio</b>	Sociedad civil / ONG	Nacional / territorial	Baja	Baja	Talleres; espacios de articulación y aportes técnicos
<b>Fundación Tierra de la Humanidad</b>					
<b>Vida en Libertad</b>					
<b>Universidad Tecnológica Equinoccial</b>					
<b>Universidad Andina Simón Bolívar</b>	Academia	Nacional / territorial	Baja	Baja	Talleres; aportes de investigación y propuestas
<b>Universidad de las Américas</b>					
<b>Instituto de Altos Estudios Nacionales</b>					

DOCUMENTO DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA  
MINISTERIO DEL INTERIOR - SNAI

Gráfico 1. Mapa de relacionamiento de actores





#### 4.4. Espacios de participación ciudadana

Durante el proceso de formulación de la Política Pública de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores se desarrollaron espacios de participación ciudadana e interinstitucional con el objetivo de validar el diagnóstico institucional, identificar problemáticas estructurales y construir alternativas de solución que sustenten los lineamientos y líneas de acción de la política pública.

Estos espacios se concretaron mediante talleres participativos realizados entre octubre y noviembre de 2025, organizados en tres ejes temáticos estratégicos: Seguridad Penitenciaria, Rehabilitación Social y Adolescentes Infractores. La aplicación de metodologías participativas de análisis estructural permitió construir y validar, de manera conjunta, los principales problemas, sus causas y las alternativas de solución en cada componente del sistema.

En el eje de Seguridad Penitenciaria, se identificaron como problemáticas prioritarias la debilidad de la gobernanza penitenciaria, la insuficiente clasificación de la población privada de libertad, la falta de inteligencia penitenciaria especializada, las limitaciones de infraestructura y equipamiento, y la desproporción de capacidades frente a las estructuras de delincuencia organizada. A partir de ello, se priorizaron soluciones orientadas al fortalecimiento del control estatal, la profesionalización del talento humano y la modernización tecnológica e institucional.

En el eje de Rehabilitación Social, los participantes señalaron la ausencia de una visión integral y sostenida de la rehabilitación, el déficit de personal técnico especializado, las limitaciones de infraestructura para programas educativos, laborales y terapéuticos, y la débil articulación interinstitucional. Las alternativas priorizadas se orientaron al fortalecimiento de los programas de rehabilitación, la articulación con otros sectores del Estado y actores comunitarios, y la reducción de la reincidencia delictiva.

En el eje de Adolescentes Infractores, se evidenciaron brechas en la atención socioeducativa especializada, debilidades en los enfoques restaurativos, insuficiente atención psicosocial y limitaciones en el seguimiento posterior a las medidas. Las propuestas se enfocaron en fortalecer la justicia juvenil restaurativa, los programas diferenciados y la articulación con los sistemas de educación, salud y protección integral.

Durante el mes de octubre de 2025, el MDI a través de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y Violencia mantuvo reuniones de trabajo con distintos actores de la cooperación internacional, con el propósito de establecer alianzas estratégicas para que la construcción de la política pública cuente con la mejor experticia, especialización y buenas prácticas internacionales. Así, el proceso de formulación de la misma cuenta con el apoyo de:

- Unión Europea e ITAJUS, a través del Programa SerPaz, para el componente de rehabilitación social; y,
- Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito UNODC, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, para el componente de atención integral a adolescentes infractores.

Así también, se ha pedido el apoyo para contar con los aportes técnicos de la Cruz Roja Internacional y se está solicitando el apoyo y aportes de la Organización de los Estados Americanos.



Cabe indicar que el apoyo de la cooperación internacional elegida sostiene las necesidades de la política pública tomando como referencia la vasta experiencia de ITALJUS en el sistema de rehabilitación social europeo, y de UNODC en adolescentes infractores.

Es pertinente señalar que, adicionalmente a las gestiones realizadas para la construcción de la política pública, el día lunes 8 de diciembre de 2025 se realizaron visitas técnicas a los Centros de Privación de Libertad Pichincha Nro. 3, Cotopaxi Nro. 1, Guayas Nro. 1 y Guayas Nro. 4, mismas que fueron ejecutadas por los equipos del Ministerio del Interior y del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, con el fin de desarrollar un proceso participativo de levantamiento de información cualitativa con Personas Privadas de Libertad mediante la aplicación de herramientas metodológicas grupales en territorio.

## 5. Diagnóstico de contexto general

El diagnóstico que sustenta la presente Política Pública se elaboró con información disponible y oficial con corte hasta agosto de año 2025, constituyéndose en un corte técnico que refleja las condiciones normativas, institucionales, operativas y contextuales del sistema de rehabilitación social y de atención integral a adolescentes en conflicto con la ley penal.

### 5.1. Población Penitenciaria

#### 5.1.1. Evolución de la población penitenciaria

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2019): *Desde el año 2000, la población reclusa en nuestra región ha aumentado de tamaño un 120%, mientras que en el resto del mundo lo hizo en un tímido 24%. El crecimiento alarmante de la población carcelaria ha colapsado los sistemas penitenciarios y está poniendo en riesgo el principal propósito de la cárcel: la reinserción social de los internos*<sup>1</sup>.

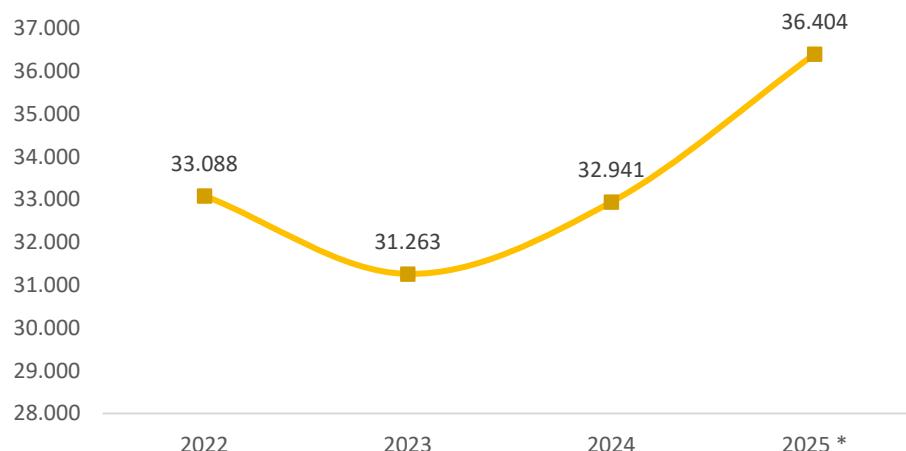
Para Ecuador, entre los años 2022 al 2025 se evidenció una tendencia al incremento de la población de personas privadas de libertad (PPL), con una reducción interanual en 2023 del 5,52% y repuntes interanuales en 2024 y 2025 de 5,37% y 5,62% respectivamente. Para este último año hasta agosto, el número de PPL es de 36.404 personas, un 10,5% más que en 2024. Este crecimiento se asocia al fortalecimiento de la política de seguridad, reformas normativas, y como se menciona más adelante, al aumento de detenciones por delitos graves con mayor tiempo de reclusión social.

1

BID, dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: Una primera mirada al otro lado de las rejas, 2019.



Gráfico 1. Evolución de la población privada de libertad (2022 – 2025)

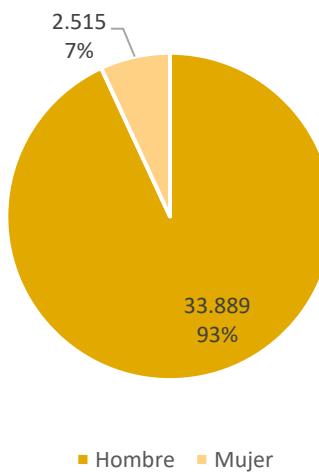


**Fuente:** Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, SNAI, datos actualizados a agosto 2025.

#### 5.1.2. Caracterización de la población penitenciaria

Según los registros administrativos de los Centros de Privación de Libertad (CPL), con corte al mes de agosto de 2025, el sistema penitenciario cuenta con 36.404 personas privadas de libertad. El 93,1% de las PPL son hombres (33.889) y el 6,9% son mujeres (2.515).

Gráfico 2. Número de Personas Privadas de la Libertad por Sexo



**Fuente:** Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, SNAI, datos actualizados a agosto 2025.

#### 5.1.3. Caracterización de los centros de privación de libertad.

Los centros de privación de libertad constituyen la infraestructura y el espacio físico destinado para el cumplimiento de apremios, penas privativas de libertad y medida cautelares de prisión preventiva, impuestas por la autoridad judicial competente. El



Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) administra 35 Centros de Privación de Libertad (CPL), de acuerdo con la prestación del servicio los centros se clasifican en:

**Centros de privación provisional de libertad.** En estos centros se ejecutarán las medidas cautelares establecidas por el juez competente, a través de las cuales, se dispone la privación provisional de libertad de la persona contra quien se impuso la medida y mantienen su situación jurídica de inocencia por lo que serán tratadas como tales. En estos centros se deberán destinar espacios para delitos flagrantes.

**Centros de rehabilitación social.** En estos centros se ejecutarán las penas privativas de libertad determinadas en sentencias condenatorias emitidas por las autoridades judiciales competentes durante el tiempo que dure la pena.

**Centros de reinserción social.** Es importante señalar que también existen 28 centros de reinserción, en los cuales se presentan las personas con beneficios penitenciarios y cambio de régimen. Actualmente, tienen estructura propia cinco centros de reinserción social a nivel nacional, que funcionan al interior de los centros de privación de libertad.

#### 5.1.4. Impactos en el sistema penitenciario

El sistema penitenciario ecuatoriano enfrenta impactos profundos derivados de la consolidación de los Grupos de Delincuencia Organizada al interior de los Centros de Privación de Libertad. La captura funcional de pabellones se ha convertido en una realidad operativa, donde las estructuras criminales ejercen control paralelo sobre los servicios de alimentación, seguridad interna y el régimen cotidiano de convivencia, desplazando progresivamente la autoridad institucional del Estado. Esta situación ha favorecido la instauración de sistemas de poder intramuros que operan bajo jerarquías propias y mecanismos coercitivos de disciplina.

La escalada de violencia cíclica constituye otro de los principales impactos. Los enfrentamientos intergrupales entre facciones rivales producen recurrentes episodios de muertes violentas, atentados selectivos y represalias contra el personal penitenciario. Estos eventos no solo generan inestabilidad interna, sino que proyectan una imagen de debilitamiento estructural del control estatal y de colapso en la seguridad penitenciaria.

De forma paralela, las economías ilícitas persistentes continúan sosteniendo la operatividad de los grupos delictivos organizados. La extorsión, el narcotráfico, el contrabando y otras actividades criminales funcionan como fuentes de financiamiento para las estructuras delictivas, permitiéndoles mantener su logística, reclutamiento y redes de corrupción tanto dentro como fuera de los centros.

La cooptación institucional es un factor crítico que agrava la problemática. La penetración de los grupos delictivos en los niveles operativos y administrativos del sistema penitenciario ha vulnerado los mecanismos de control y transparencia, afectando directamente la cadena de custodia, los procedimientos de requisa y las decisiones de traslado.

A ello se suma la proyección extramuros de la criminalidad penitenciaria, mediante la planificación y ejecución de delitos de alto impacto como sicariatos, secuestros y atentados desde el interior de los centros. Estas acciones, coordinadas por líderes y mandos medios, demuestran la capacidad de los grupos delictivos organizados para



extender su influencia más allá de los muros carcelarios, afectando directamente la seguridad ciudadana y nacional.

La información consolidada hasta agosto de 2025 confirma que el sistema penitenciario ecuatoriano enfrenta un escenario de captura parcial por estructuras criminales jerarquizadas (GAO, GDOT y GDO) que actúan de forma coordinada y adaptativa. El incremento de los Objetivos de Alto Valor y de Intermedio Valor, junto con la diversificación de alianzas entre facciones, evidencian una pérdida progresiva de control estatal en varios centros estratégicos. Este contexto exige una respuesta integral basada en la clasificación penitenciaria por nivel de riesgo, el fortalecimiento del control tecnológico, la inteligencia preventiva y la cooperación interinstitucional, orientada a la neutralización progresiva de la gobernanza criminal intramuros y al restablecimiento del control estatal en el sistema de rehabilitación social.

#### 5.1.5. Situación actual de los ejes de rehabilitación

El Régimen de Progresividad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social se estructura en los regímenes cerrado, semiabierto y abierto, como mecanismos orientados a la rehabilitación integral y a la reinserción social de las personas privadas de libertad (PPL).

El régimen cerrado comprende el cumplimiento de la pena dentro de los centros de rehabilitación social e incorpora un proceso de clasificación y tratamiento basado en la implementación de programas articulados a través de los ejes laboral, educativo, cultural, deportivo, de salud y de vinculación familiar y social, en coordinación con las instituciones que integran el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Este régimen constituye la fase inicial del proceso de rehabilitación, enfocada en el desarrollo de capacidades, hábitos y habilidades para la vida en sociedad.

En este marco, el eje laboral busca garantizar el derecho de las PPL a participar en actividades de capacitación, formación productiva y ocupacional, tanto en relación de dependencia como en modalidades de autogestión, con el objetivo de fortalecer competencias laborales que faciliten la empleabilidad futura. El eje educativo brinda atención escolarizada en articulación interinstitucional, orientada a asegurar la continuidad educativa y la reducción de brechas de acceso al sistema educativo formal.

El eje cultural promueve espacios de expresión, reflexión y construcción colectiva mediante actividades artísticas y culturales, mientras que el eje deportivo fomenta el uso adecuado del tiempo libre, el bienestar físico y emocional, y el fortalecimiento de habilidades sociales y de liderazgo. Por su parte, el eje de salud se implementa conforme al Modelo de Atención de Salud en Contextos de Privación de Libertad, priorizando acciones preventivas, atención integral y capacitación en primeros auxilios tanto para PPL como para el personal penitenciario. Finalmente, el eje de vinculación familiar y social tiene como finalidad fortalecer y preservar los lazos socioafectivos, considerados un factor clave para la rehabilitación y la reducción de la reincidencia.

Los regímenes semiabierto y abierto constituyen la continuidad del proceso de rehabilitación fuera del centro de privación de libertad, bajo mecanismos de control y seguimiento institucional, y con presentaciones periódicas, una vez cumplidos los requisitos del sistema progresivo. En estas fases se prioriza la ejecución de los ejes educativo, salud integral, vínculos familiares, actividades comunitarias y laboral



orientado a la reinserción, permitiendo una transición gradual hacia la vida en libertad y la reintegración social efectiva.

## 5.2. Adolescentes Infractores

Así también, el SNAI se encarga de la de aquellos adolescentes infractores que se encuentran aprehendidos, internados preventivamente o cumpliendo una medida socioeducativa privativa o no privativa de la libertad. En este sentido, la institución cumple con atender al sistema de adolescentes que presuntamente o según resolución o sentencia, han infringido la ley penal, los cuales cumplen medidas cautelares o socioeducativas. Al ser un grupo con doble vulnerabilidad, necesitan una atención individualizada y especializada, mediante la ejecución de planes, programas y proyectos de acuerdo a los ejes de atención establecidos en el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia.

No obstante, al igual que con las personas adultas privadas de la libertad, los adolescentes en conflicto con la ley, no cuentan con la infraestructura adecuada para la separación técnica de los Centros, conforme establece la normativa. Además, no cuenta con el personal capacitado suficiente para la adecuada atención de las y los adolescentes. Adicionalmente el presupuesto asignado es muy limitado para la adquisición de materiales e insumos para el funcionamiento de los diferentes talleres, y actividades relacionadas a la ejecución de los ejes de atención del sistema. A continuación, se profundiza en la situación actual de la gestión de SNAI respecto a adolescentes infractores.

### 5.2.1. Evolución de la población en los AI.

En primer lugar, se caracteriza a la población de adolescentes en conflicto con la ley penal bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), quienes cumplen medidas socioeducativas como consecuencia de infracciones a la ley. Estas medidas tienen como finalidad primordial la protección integral, el desarrollo progresivo y la reinserción social de los adolescentes, garantizando el ejercicio de sus derechos, el acceso a la educación, el fortalecimiento de los vínculos familiares y su inclusión constructiva en la sociedad.

De conformidad con el Código de la Niñez y Adolescencia (art. 372), las medidas socioeducativas se clasifican en no privativas y privativas de libertad. Las medidas no privativas de libertad se orientan a la permanencia del adolescente en su entorno familiar y comunitario, mediante mecanismos como la libertad asistida, la semilibertad o la prestación de servicios a la comunidad, promoviendo procesos de responsabilización y desarrollo sin aislamiento institucional. Por su parte, las medidas privativas de libertad se aplican de manera excepcional y temporal en Centros de Adolescentes Infractores (CAI), con el objetivo de garantizar procesos de rehabilitación social, reducir la reincidencia y favorecer una reinserción efectiva, bajo un enfoque de derechos.

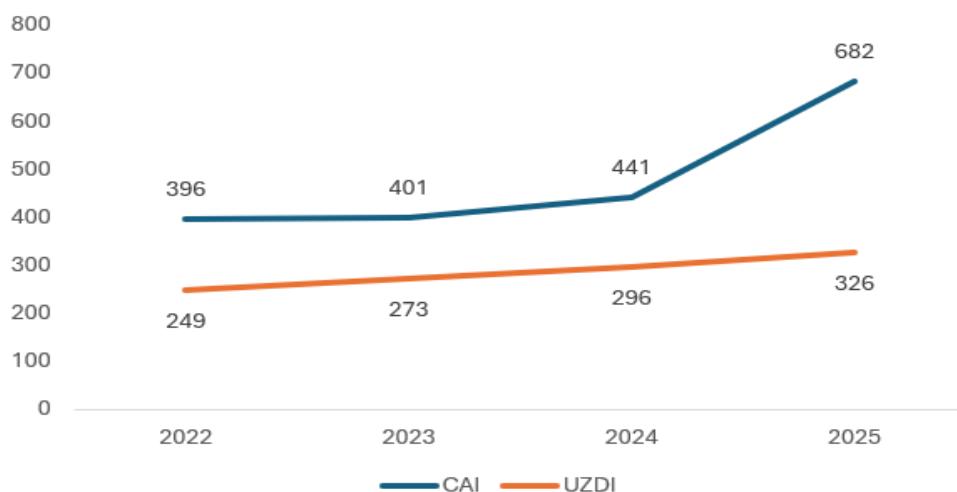
La ejecución de estas medidas se rige por el principio de progresividad y se desarrolla conforme a un programa individualizado y a los lineamientos del modelo de atención integral, estructurado en cinco ejes fundamentales: fortalecimiento de la autoestima y la autonomía; acceso y permanencia en el sistema educativo; atención a la salud integral; desarrollo ocupacional y laboral; y fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios.

En la actualidad existe diez (10) Centros de Adolescentes Infractores (CAI) ubicados en las Provincias de Imbabura, Tungurahua, Azuay, Esmeraldas, Guayas (femenino y masculino), Loja, Pichincha (femenino y masculino) y Chimborazo. De igual manera las



(8) Unidades Zonales de Desarrollo Integral (UZDI) se encuentran en las Provincias de Esmeraldas, Tungurahua, Manabí, Los Ríos, Azuay, Loja, Guayas y Pichincha.

Gráfico 3. Población en CAI y UZDI



**Fuente:** Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, SNAI, datos actualizados a agosto 2025.

Se evidencia un incremento sostenido en la población adolescente y joven adulta. Entre 2022 y 2025 se tienen un incremento en la población de CAI y UZDI del 72,22% y del 30,92% respectivamente. Particularmente en el año 2025 se tiene un incremento absoluto de 241 personas atendidas en los Centros de Adolescentes Infractores y de 30 en las Unidades Zonales de Desarrollo Integral.

Se ha identificado que el 20,53% de adolescentes infractores no se encuentran insertos en el sistema educativo debido a la falta de documentación para su vinculación en este sistema. De forma similar, la mayoría de adolescentes provienen de zonas de escasos recursos económicos. Por último, el artículo 331 de la Ley de Integridad Pública, que reforma el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, modificó la duración del internamiento preventivo lo que ha generado un preocupante nivel de hacinamiento en los CAI afectando la gestión técnica y operativa de los procesos de atención integral.

#### 5.2.2. Caracterización de la población de los AI.

Los adolescentes en conflicto con la ley penal y jóvenes adultos que cumplen medidas socioeducativas, se encuentran entre los 12 a los 27 años de edad de los cuales el 5,28% son de género femenino y el 94,72% pertenece al género masculino. De acuerdo con sus expedientes psicosociales se evidencia que la mayoría de los adolescentes provienen de hogares disfuncionales, situación socioeconómica deficiente y sus familiares tienen antecedentes delictivos.

Tabla 3. Caracterización de los Centros de Adolescentes Infractores por tipo de régimen

Caracterización	Centros de Adolescentes Infractores		
	Internamiento Preventivo e internamiento institucional-Régimen semi abierto.	Internamiento de fin de semana	Población Total



Hombres	596	58	625
Mujeres	24	4	36
<b>Total Adolescentes en conflicto con la ley penal</b>	<b>620</b>	<b>62</b>	<b>682</b>
Capacidad Instalada	475	475	475
% de hacinamiento	33.3%	-	43.6%

**Fuente:** Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, SNAI, datos actualizados a agosto 2025.

De acuerdo con la tabla, se observa que la población total de hombres supera a la de mujeres en cerca de 17 veces; a la vez, se muestra que la capacidad instalada genera niveles de hacinamiento de al menos el 33,3%.

Por otro lado, en las Unidades Zonales de Desarrollo Integral (UZDI), se reflejan proporciones similares de población a las de los CAI respecto a género; esto es, el 92,63% son de género masculino y el 7,37 % son de género femenino por lo que se evidencia que la población masculina tiende a cometer más infracciones penales.

#### 5.2.3. Caracterización de los CAI

##### Infraestructura de los CAI

Respecto a infraestructura de los CAI, la mayoría de los centros presenta condiciones favorables o aceptables, aunque existe un porcentaje significativo que requiere intervención. En detalle, seis centros (55% del total) se encuentran en buen estado, lo que indica que cuentan con infraestructura adecuada para su funcionamiento y el desarrollo de los programas socioeducativos. Por otro lado, dos centros (18%) presentan un estado regular, lo que refleja la necesidad de mantenimiento preventivo y correctivo para evitar un deterioro mayor que comprometa la seguridad y la operatividad. En contraste, tres centros (27%) se encuentran en mal estado, con condiciones estructurales críticas que dificultan su funcionamiento y ponen en riesgo tanto al personal como a los adolescentes internos.

#### 5.2.4. Situación actual de los ejes de medidas socioeducativas para los AI.

Durante el período 2022-agosto de 2025, se evidencia una participación sostenida y creciente de los adolescentes infractores en los ejes de atención integral, con un incremento del 47,91% en asistencias en 2025 respecto a 2024. En el año en curso, los ejes con mayor participación corresponden a salud integral (27,41%), autoestima y autonomía (24,45%) y vínculos familiares (22,62%), reflejando una mayor demanda por atenciones psicosociales y de bienestar integral.

En el eje educativo, los adolescentes acceden a programas de alfabetización, educación básica, bachillerato y educación superior, mediante articulación interinstitucional; sin embargo, la cobertura se ve limitada por la falta de actualización del modelo educativo, déficit de docentes e infraestructura insuficiente, particularmente en los CAI de Guayaquil Varones y Esmeraldas.

El eje de ocupación laboral promueve el desarrollo de competencias para la empleabilidad y el emprendimiento a través de talleres productivos; no obstante, su



implementación enfrenta restricciones por la falta de talleristas, equipos obsoletos y escasez de insumos, lo que obliga a los CAI a recurrir a procesos de autogestión.

En el eje de salud, se garantiza el acceso a atención médica básica mediante coordinación con el sistema público de salud, aunque persisten limitaciones asociadas a personal médico itinerante, desabastecimiento de medicamentos y demoras en la atención especializada.

Finalmente, los ejes de autoestima y autonomía y de vínculos familiares fortalecen el desarrollo personal, las habilidades sociales y el acompañamiento socioafectivo; sin embargo, ambos enfrentan brechas operativas derivadas de la insuficiencia de personal, recursos logísticos y medios tecnológicos, lo que limita el alcance territorial y la atención continua a las familias.

### 5.3. Identificación de los determinantes del problema público

El sistema de rehabilitación social y de justicia juvenil en el Ecuador atraviesa una crisis estructural y multidimensional que compromete de manera simultánea la seguridad ciudadana, la vigencia del Estado de derecho y la capacidad del Estado para garantizar procesos efectivos de rehabilitación, reeducación y reinserción social tanto de las personas privadas de la libertad (PPL) como de los adolescentes infractores (AI). Lejos de constituirse en espacios orientados a la transformación de trayectorias de vida y a la reducción de la reincidencia, los Centros de Privación de Libertad (CPL) y los Centros de Adolescentes Infractores (CAI) operan en un contexto de sobrecarga institucional, debilitamiento del control estatal y creciente influencia de estructuras delictivas organizadas.

En el caso de las personas privadas de la libertad, el sistema penitenciario ha visto erosionada su función rehabilitadora como resultado de causas estructurales persistentes, tales como la desigualdad socioeconómica, la exclusión laboral, la normalización de la violencia y la ausencia de programas obligatorios de reinserción postpenitenciaria. Estas condiciones se agravan por limitaciones institucionales relacionadas con la débil clasificación de perfiles delictivos, el hacinamiento crónico, la infraestructura deteriorada, la insuficiencia de personal técnico y de seguridad, y la fragmentación de los sistemas de información. Como consecuencia, varios CPL han dejado de cumplir su rol de rehabilitación para convertirse en plataformas de organización, control y expansión del crimen organizado, con economías ilícitas intramuros, estructuras de mando que operan hacia el exterior y elevados niveles de violencia. Hasta agosto de 2025, el déficit de más de 9.300 plazas y una tasa de hacinamiento cercana al 35% reflejan un sistema que opera por encima de su capacidad, debilitando aún más los procesos de atención integral y reinserción social.

De manera paralela, el subsistema de adolescentes infractores enfrenta una problemática que, si bien responde a principios diferenciados de protección integral y justicia restaurativa, reproduce dinámicas similares de ineficacia estructural e institucional. El incremento sostenido de la población en los CAI y UZDI —72,22% y 30,92% respectivamente entre 2022 y 2025—, la incorporación de perfiles delictivos cada vez más complejos y la exposición temprana a la violencia y al reclutamiento por parte de grupos de delincuencia organizada han desbordado la capacidad instalada del sistema socioeducativo. En este contexto, la reeducación se ve comprometida por la falta de infraestructura adecuada, la discontinuidad de los programas formativos, el déficit de personal especializado, la clasificación insuficiente por nivel de riesgo y las debilidades en el seguimiento post-medida, factores que limitan la construcción de trayectorias educativas, laborales y psicosociales sostenidas.



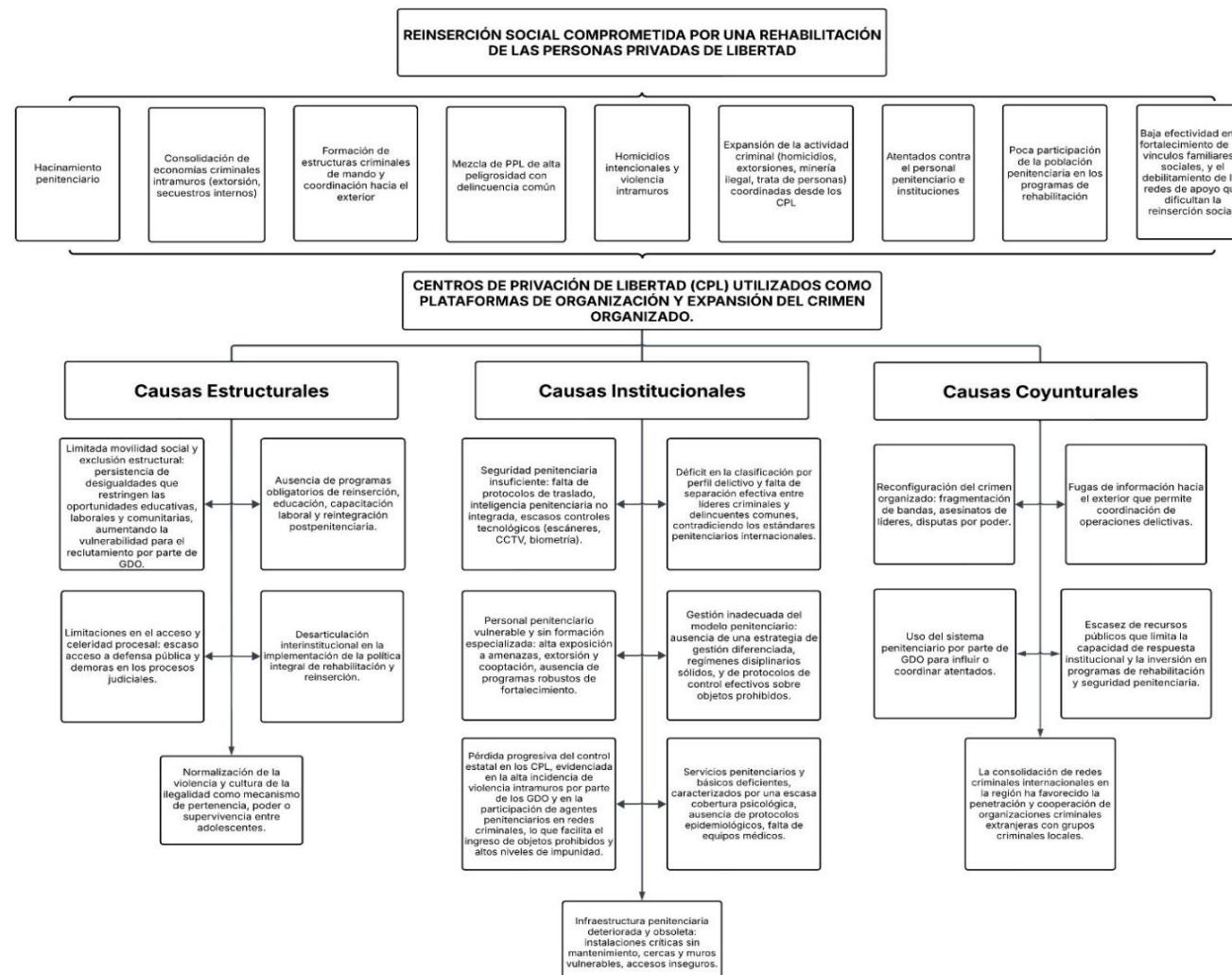
Ambos sistemas —penitenciario adulto y socioeducativo juvenil— se encuentran atravesados por un entorno adverso, marcado por la fragmentación del crimen organizado, la expansión de economías criminales, la presión territorial sobre comunidades empobrecidas y la desvinculación educativa masiva de niños, niñas y adolescentes. En este escenario, los CPL y CAI no solo reflejan las violencias del entorno social, sino que, en ausencia de respuestas integrales, terminan reproduciéndolas y amplificándolas, generando un circuito intergeneracional de criminalidad que conecta el sistema juvenil con el sistema penitenciario adulto.

En consecuencia, la identificación del problema público pone en evidencia que las dificultades actuales no responden a fallas aisladas ni a coyunturas pasajeras, sino a un entramado de causas estructurales, institucionales y circunstanciales que operan de manera acumulativa y sistemática. Abordar esta problemática exige superar enfoques fragmentados o exclusivamente punitivos y avanzar hacia una política pública integral, capaz de articular prevención, rehabilitación, reeducación y reinserción social, fortalecer la institucionalidad, recuperar el control efectivo de los centros de privación de libertad y garantizar trayectorias de vida alternativas para adultos y adolescentes en conflicto con la ley.

#### 5.3.4. Árbol de problemas

##### 5.3.4.1. Árbol de problemas de Personas Privadas de la Libertad

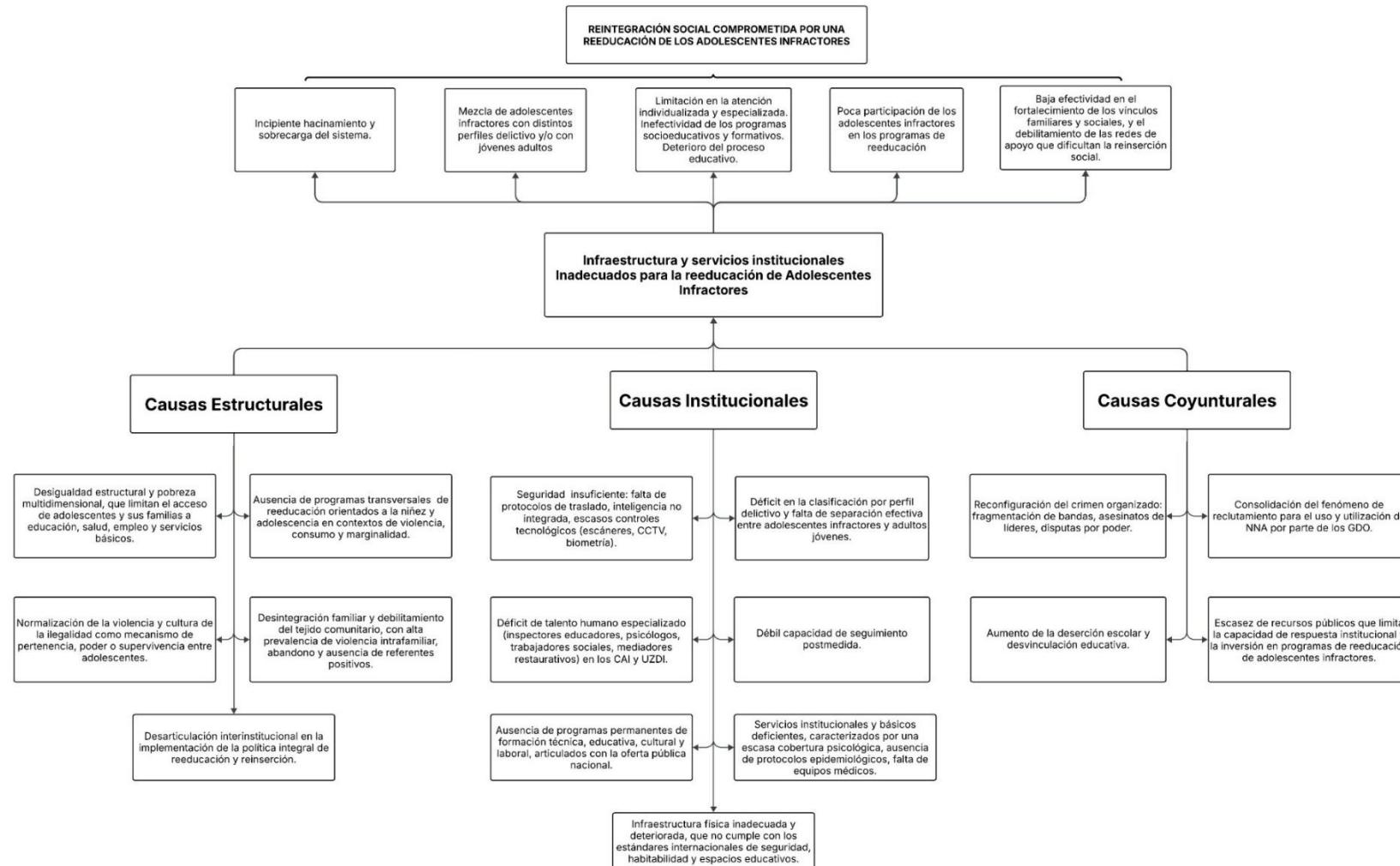
Gráfico 2. Árbol de Problemas de Personas Privadas de la Libertad





### 5.3.4.2. Árbol de problemas de Adolescentes Infractores

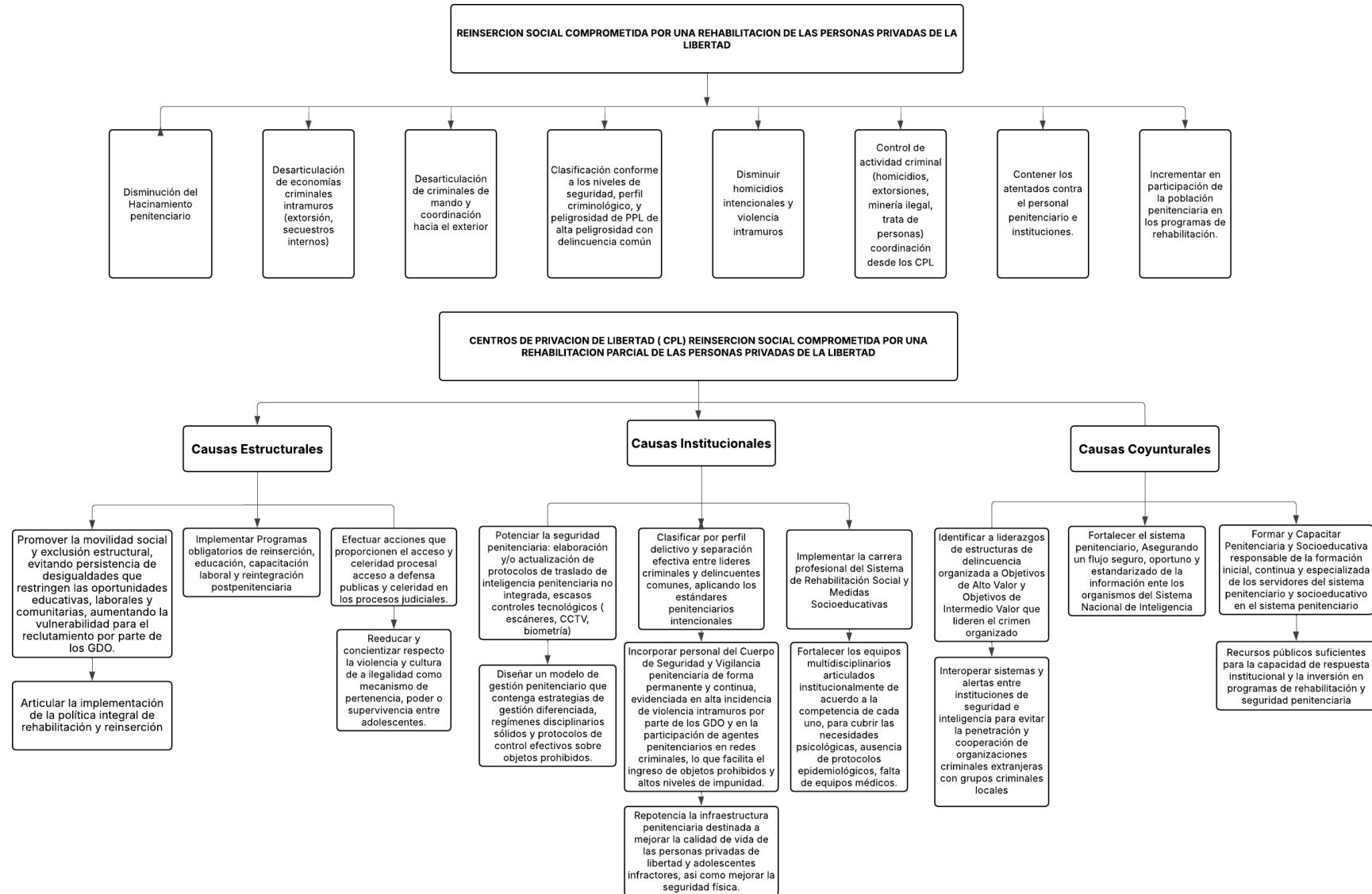
Gráfico 3. Árbol de Problemas de Adolescentes Infractores



## 5.3.2. Árbol de Soluciones

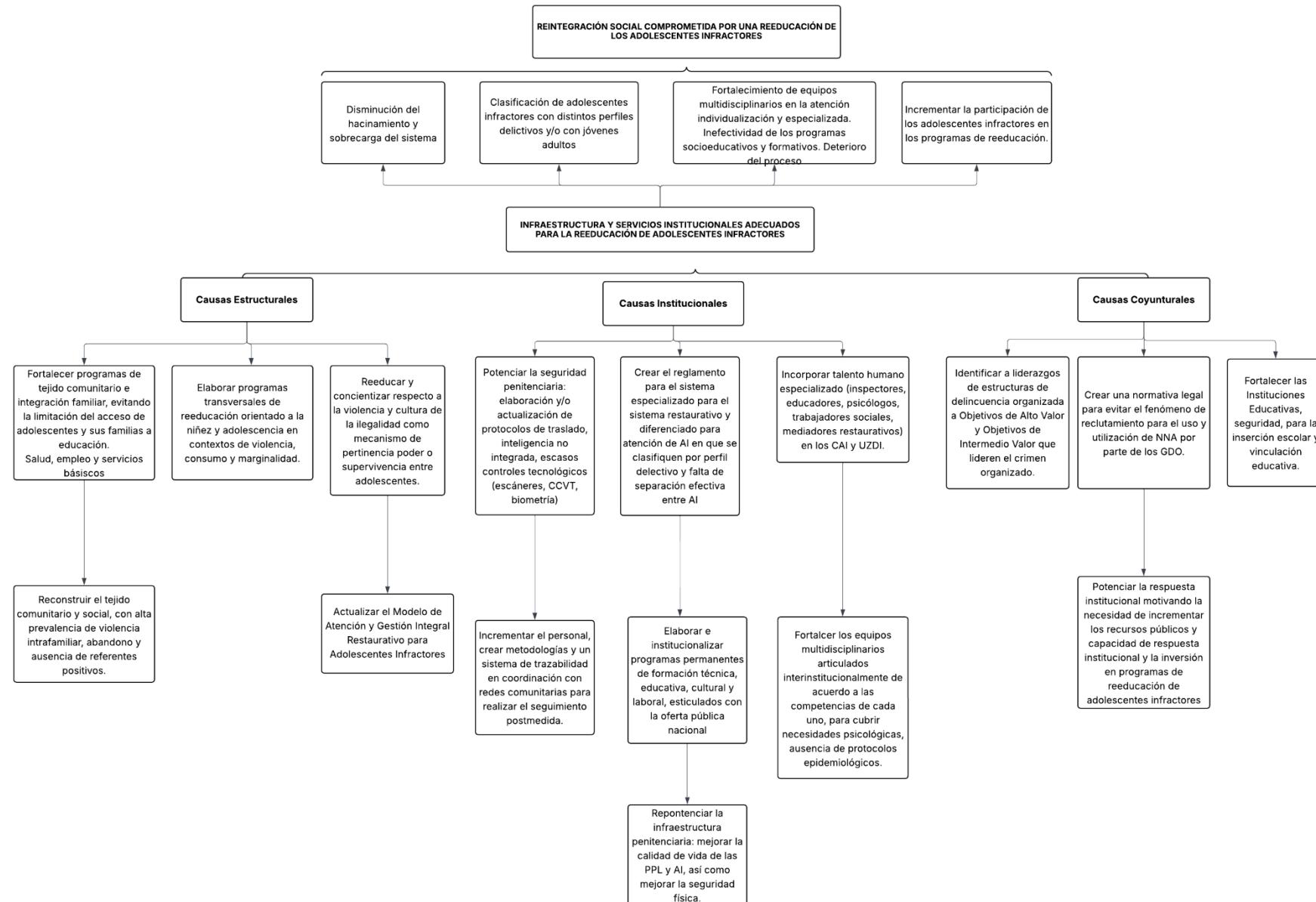
### 5.3.2.1. Árbol de soluciones de Personas Privadas de la Libertad

Gráfico 4. Árbol de Soluciones Personas Privadas de la Libertad



### 5.3.2.2. Árbol de soluciones de Adolescentes Infractores

Gráfico 5. Árbol de soluciones de Adolescentes Infractores





#### 5.4. Identificación de la Población Objetivo

##### 5.4.4. Población Objetivo de las personas privadas de la libertad - PPL

La política define como población objetivo a todas las personas bajo responsabilidad del Estado en el sistema penal, incluyendo: quienes cumplen penas privativas de libertad, quienes están en régimen semiabierto o abierto, y quienes se encuentran en procesos de reinserción en la comunidad. También incorpora a personas sin sentencia (p. ej., prisión preventiva u otras medidas cautelares), para quienes la intervención se orienta prioritariamente a necesidades urgentes (salud mental, consumo problemático, vulnerabilidades), con participación principalmente voluntaria.

Asimismo, incluye a quienes cumplen penas alternativas o sustitutivas, promoviendo el acceso voluntario a programas especializados y la derivación a servicios de salud, empleo y apoyo psicosocial según evaluación individual. Para quienes egresan tras cumplir condena, se reconoce que la reinserción requiere continuidad, por lo que se prevé articulación interinstitucional para reducir factores de riesgo de reincidencia. Adicionalmente, se incorpora como población objetivo a las familias y redes de apoyo de las PPL, debido a su influencia en estabilidad emocional y reinserción (BID, 2025), así como a empleadores y comunidad, considerando que la reinserción efectiva depende de oportunidades reales y reducción del estigma. La focalización se guía por criterios de riesgo de reincidencia, necesidades criminógenas, condición jurídica y vulnerabilidad, definiendo la pertinencia de participación voluntaria u obligatoria.

##### 5.4.5. Población Objetivo de los adolescentes infractores

La política de justicia restaurativa de adolescentes infractores está dirigida a todos los adolescentes que han entrado en contacto con el sistema de reeducación juvenil, ya sea en calidad de procesados, sancionados o sujetos a medidas cautelares, lo que asegura una intervención coherente con sus derechos y necesidades específicas. Esta población presenta trayectorias marcadas por vulnerabilidades sociales estructurales y desigualdades en el acceso a derechos; condiciones que aumentan su exposición al conflicto con la ley y limitan sus oportunidades de desarrollo, lo que incrementan su vulnerabilidad y su riesgo de reincidencia.

En este sentido se han identificado tres grupos principales, en primera instancia se contempla a los adolescentes infractores en los CAI, quienes requieren intervenciones socioeducativas integrales, tales como continuidad escolar, formación vocacional, atención en salud mental y tratamiento por consumo de sustancias. Este grupo demanda especialmente programas específicos orientados a reducir el riesgo de reincidencia y promover su desarrollo personal.

Por otro lado, se incluyen adolescentes que cumplen sanciones en las UZDI, donde las intervenciones deben enfocarse en acompañamiento comunitario, supervisión diferenciada, fortalecimiento en la reinserción familiar y laboral y construcción de proyectos de vida que eviten la continuidad en trayectorias delictivas.

Adicionalmente, se identificó a los adolescentes que se encuentran en transición post-sanción, reconociendo que el cumplimiento de la sanción no garantiza la superación de los factores de riesgo ni la estabilización social, por lo que no se desaparecen automáticamente las necesidades de apoyo del adolescente. Para este grupo se propone ofrecer continuidad en acompañamiento, vinculación educativa, socio-laboral y seguimiento comunitario, asegurando su reinserción educativa, laboral y comunitaria.

Finalmente, la política incorpora como población objetivo a las familias y redes de apoyo de los adolescentes infractores, reconociendo que su rol es determinante en los



procesos de contención emocional y reinserción social. La calidad y estabilidad de los vínculos familiares incide directamente en la continuidad educativa, el manejo de conflictos y la reducción del riesgo de reincidencia (BID, 2025). Por ello, la política contempla acciones orientadas a fortalecer la comunicación, reparar relaciones afectadas por el conflicto con la ley o la privación de libertad y brindar acompañamiento psicosocial para que los entornos familiares se conviertan en espacios protectores. Este enfoque permite que la intervención no se limite al adolescente, sino que alcance a su núcleo cercano, promoviendo dinámicas restaurativas y condiciones más favorables para su integración comunitaria.

## 5.5. Priorización de los determinantes del problema público

### 5.5.4. Determinantes principales identificados, personas privadas de la libertad

Se prioriza que los CPL han perdido capacidad rehabilitadora y, en ciertos contextos, funcionan como plataformas de reproducción y proyección de dinámicas criminales, debido a factores estructurales, institucionales y coyunturales (exclusión social, debilidades de clasificación, control insuficiente, infraestructura obsoleta y reconfiguración criminal). Esto limita la rehabilitación y se asocia a economías ilícitas internas, violencia intramuros y efectos sobre la seguridad pública.

#### Determinantes principales (PPL):

- **Estructurales:** exclusión social y falta de oportunidades; barreras de acceso a justicia y demoras procesales; ausencia de programas obligatorios de reinserción; políticas de rehabilitación no integrales y normalización de la violencia.
- **Institucionales:** déficit y vulnerabilidad del personal penitenciario; debilidad de supervisión y disciplina; insuficiencia tecnológica e inteligencia penitenciaria no preventiva; infraestructura deteriorada y servicios básicos limitados (incluida salud mental); ausencia de clasificación efectiva y mezcla de perfiles de riesgo.
- **Coyunturales:** reacomodo y conflicto entre estructuras criminales con uso de los CPL para coordinar acciones; fugas de información; restricciones y prioridades en uso de recursos que limitan respuesta; permeabilidad de dinámicas criminales transnacionales.

### 5.5.5. Determinantes principales identificados, adolescentes infractores

Se prioriza una insuficiente capacidad institucional para sostener una atención socioeducativa especializada y diferenciada, en un contexto de alta vulnerabilidad social, presión de demanda, riesgos de captación y necesidad de seguimiento postmedida.

#### Determinantes principales (AI):

- 1) **Estructurales:** exclusión social y debilitamiento comunitario; desintegración familiar y violencia intrafamiliar; reclutamiento por estructuras delictivas; deserción y desvinculación educativa; ausencia de programas permanentes y normalización de la violencia/cultura de ilegalidad.
- 2) **Institucionales:** desarticulación interinstitucional y falta de programas transversales; déficit de talento humano especializado; gestión inadecuada del modelo y debilidad en clasificación; seguimiento postmedida insuficiente;



infraestructura y servicios básicos deficientes, con brechas de seguridad tecnológica.

- 3) **Coyunturales:** reacomodo y conflictividad criminal; escasez de recursos que restringe la capacidad de respuesta.

#### 5.5.6. Priorización final de determinantes

De acuerdo con los determinantes previamente identificados; esta sección comprende un ejercicio de priorización. Para esto, se emplea la matriz de Importancia – Gobernabilidad y los umbrales de clasificación propuestos por la Secretaría Nacional de Planificación (2025). En función de criterios de importancia que consideran una escala del 1 al 15, siendo 1 poco importante y 15 altamente importante; a la vez, criterios de gobernabilidad con puntajes de 1 (débil gobernabilidad), 3 (gobernabilidad media) y 5 (alta gobernabilidad). Se debe mencionar que el nivel de importancia se discutió dentro de los talleres de participación; en tanto que, la capacidad de gobernabilidad refleja la capacidad de SNAI respecto a sus competencias, atribuciones y responsabilidades. Revisar Anexo 1.

### 6. Propuesta

La presente propuesta de política pública se formula a partir del diagnóstico integral del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral de Adolescentes Infractores, así como del análisis de los árboles de problemas y soluciones de las personas privadas de la libertad y de los adolescentes infractores. La propuesta responde a la necesidad de abordar de manera estructural, institucional y programática las causas que limitan el cumplimiento de los fines constitucionales de rehabilitación social, reinserción y reeducación, garantizando la seguridad integral, la protección de derechos y la prevención de la reincidencia.

La política pública se concibe como una intervención integral del Estado, de carácter intersectorial y corresponsable, que articula acciones de fortalecimiento institucional, rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de la libertad, reeducación de los adolescentes infractores, y fortalecimiento de la seguridad e inteligencia penitenciaria. La propuesta integra en un solo cuerpo de política pública las intervenciones dirigidas a ambas poblaciones, diferenciando los enfoques, modelos de atención y estrategias conforme a su condición jurídica, etaria y a los estándares nacionales e internacionales aplicables.

La implementación de esta política pública permitirá transitar de un modelo predominantemente reactivo y fragmentado hacia un modelo de gestión integral, planificado, basado en evidencia, orientado a resultados y alineado a los principios de derechos humanos, enfoque restaurativo, igualdad, interculturalidad y corresponsabilidad institucional.

#### 6.1. Alternativas de solución

Las alternativas de solución identificadas se estructuran a partir de los nudos críticos priorizados en el diagnóstico y se organizan en tres niveles de intervención: estructural, institucional y programático-operativo. Estas alternativas permiten atender de manera diferenciada, pero articulada, las problemáticas que afectan a las personas privadas de la libertad y a los adolescentes infractores, fortaleciendo la capacidad del Estado para garantizar procesos efectivos de rehabilitación, reinserción social y reeducación.



### 6.1.1. Alternativas de solución de carácter estructural

Estas alternativas se orientan a superar déficit histórico que limitan la operatividad del sistema y generan riesgos sistémicos en materia de seguridad, derechos y gobernabilidad.

- 1) Construcción, repotenciación y adecuación de la infraestructura física de los Centros de Privación de Libertad, Centros de Adolescentes Infractores, Unidades de Reincisión Social y Unidades Zonales de Desarrollo Integral, con el fin de reducir el hacinamiento, mejorar las condiciones de habitabilidad y garantizar espacios adecuados para la ejecución de los ejes de tratamiento y medidas socioeducativas.

#### Acciones estructurales por ejecutar a cargo del SNAI

Es importante precisar que, de acuerdo con el diagnóstico técnico integral de la infraestructura levantado por las áreas competentes, se espera realizar acciones de verificación en cada uno de los CPL y Centros de Adolescentes Infractores:

- ✓ Estado físico de la infraestructura.
- ✓ Condiciones sanitarias (baños, duchas, lavamanos).
- ✓ Sistemas de agua potable y aguas residuales.
- ✓ Sistemas eléctricos y de cableado.
- ✓ Espacios destinados a los ejes de tratamiento y medidas socioeducativas.
- Verificación de la capacidad instalada versus la capacidad efectiva, atacando a los niveles de hacinamiento y riesgos asociados.
- Priorización de los centros a intervenir con base en criterios de riesgo, hacinamiento, deterioro estructural y población atendida (adultos y adolescentes).

#### Intervención en condiciones sanitarias y servicios básicos

- Ejecución de obras de rehabilitación y adecuación de baterías sanitarias, baños y duchas, en los centros con los reportes de deterioro más importantes, garantizando:
  - ✓ Funcionamiento adecuado.
  - ✓ Separación por población y género cuando corresponda.
  - ✓ Condiciones de higiene y salubridad.
- Intervención en los sistemas de agua potable y de aguas residuales, incluyendo:
  - ✓ Reparación o sustitución de redes internas.
  - ✓ Adecuación de sistemas de evacuación y tratamiento.
- Garantía en el acceso continuo a servicios básicos como requisito mínimo de habitabilidad digna.

#### Adecuación y mantenimiento de infraestructura física para lo cual se prevé realizar obras de mantenimiento correctivo y preventivo en:

- ✓ Pabellones, celdas y áreas comunes.
- ✓ Techos, pisos, muros y cerramientos.



- Ejecución de adecuaciones estructurales en celdas, orientadas a:
  - ✓ Reducir riesgos estructurales.
  - ✓ Mejorar ventilación e iluminación natural.
  - ✓ Optimizar el uso del espacio conforme a estándares técnicos.
- Intervenciones que contribuyan a la disminución del hacinamiento, mediante redistribución interna de espacios y adecuaciones funcionales.

**Así también una intervención en espacios destinados a los ejes de tratamiento y medidas socioeducativas en donde se busca:**

- Adecuación y fortalecimiento de espacios físicos destinados a los ejes educativo, laboral, cultural, deportivo, de salud y psicosocial, garantizando:
  - ✓ Ambientes seguros, funcionales y diferenciados.
  - ✓ Condiciones mínimas para el desarrollo de actividades de rehabilitación.
- En el caso de adolescentes infractores, aseguramiento de espacios acorde a su condición etaria y al enfoque socioeducativo y restaurativo.
- Recuperación o readecuación de áreas subutilizadas para su incorporación a los procesos de tratamiento.

**El financiamiento se realizará mediante recursos entregados en:**

- ✓ Presupuesto General del Estado.
- ✓ Cooperación internacional.
- ✓ Convenios interinstitucionales.
- Además, se podrán coordinar acciones entidades competentes en infraestructura, gestión inmobiliaria, agua potable y saneamiento.
- Implementación de un cronograma de intervenciones, priorizando centros críticos.

**Resultados a corto y mediano plazo:**

Reducción progresiva del hacinamiento.

- Mejora sustancial de las condiciones de habitabilidad.
  - Infraestructura adecuada para la ejecución efectiva de los ejes de tratamiento y medidas socioeducativas.
  - Disminución de riesgos sanitarios, estructurales y de seguridad.
  - Contribución directa a los procesos de rehabilitación y reinserción social.
  - Nuevas construcciones de CPL, CAI, Reinserción UZDI
- 2) Reducción progresiva del déficit de talento humano especializado mediante la incorporación planificada y sostenida de personal del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, inspectores educadores y equipos técnicos multidisciplinarios, asegurando perfiles idóneos, formación especializada y estabilidad institucional.

**Inicio de procesos administrativos internos para definir:**

- Estructura institucional del SNAI, con base en la normativa vigente.
- Elaboración y/o actualización del Estatuto Orgánico por Procesos, definiendo:
  - ✓ Competencias, atribuciones y responsabilidades de cada área.
  - ✓ Articulación entre los niveles central y operativo.



- Alineación de la estructura institucional a los objetivos de la política pública y a las funciones específicas del sistema penitenciario y de adolescentes infractores.

### Planificación interna de talento humano por tipo de centro y población

- Planificación técnica del talento humano, considerando:
  - ✓ Tipología de centro (CPL, CAI, URS, UZDI).
  - ✓ Tipo de Servicios
  - ✓ Tipo de población (personas privadas de libertad (procesadas/ sentenciadas) y adolescentes infractores.
  - ✓ Nivel de seguridad, régimen y capacidad instalada de cada centro.
- Determinación de necesidades cuantitativas y cualitativas de personal, por centro y por perfil profesional.
- Criterios diferenciados para centros de adultos y de adolescentes, conforme a su enfoque de atención.

### Definición técnica de perfiles, manual de puestos y competencias

- Elaboración y/o actualización del Manual de Puestos, que contemple:
  - ✓ Perfiles técnicos y profesionales requeridos.
  - ✓ Competencias, funciones, responsabilidades y requisitos mínimos.
- Definición de perfiles específicos para:
  - ✓ Inspectores educadores.
  - ✓ Equipos técnicos multidisciplinarios (psicología, trabajo social, educación, salud, jurídico, entre otros).
  - ✓ Personal administrativo y operativo.
- Aseguramiento de que los perfiles respondan a los enfoques de derechos humanos, rehabilitación, reinserción social y justicia restaurativa.

### Incorporación y fortalecimiento del personal técnico y educativo

- Implementación de procesos de incorporación planificada y sostenida de inspectores educadores y equipos técnicos multidisciplinarios.
- Procesos de formación especializada y continua, orientados a:
  - ✓ Ejecución de los ejes de tratamiento.
  - ✓ Ejecución de medidas socioeducativas
  - ✓ Atención diferenciada según tipo de población.
  - ✓ Manejo de conflictos y trabajo interdisciplinario.
- Promoción de estabilidad institucional, reduciendo la rotación y fortaleciendo la carrera administrativa.
- Capacitación a personal administrativo y equipos multidisciplinarios.

### Para el fortalecimiento del personal de seguridad penitenciaria se espera:

#### Procesos de selección y capacitación

- Diseño e implementación de un proceso técnico de selección y capacitación de aspirantes del CSV, que contemple:



- ✓ Requisitos médicos, físicos, psicológicos, control y confianza.
- ✓ Capacitación inicial y proceso de vinculación.
- Gestión de procesos transparentes y alineados a estándares de seguridad y derechos humanos.

### Definición de puestos, competencias y atribuciones

- Definición técnica de los puestos del personal de seguridad penitenciaria, estableciendo:
  - ✓ Competencias técnicas y operativas.
  - ✓ Atribuciones y responsabilidades.
  - ✓ Líneas de mando y control.
- Alineación de los puestos a los niveles de seguridad y funciones operativas del sistema penitenciario.

### Plan de carrera y formación especializada

- Diseño e implementación de un plan de carrera penitenciaria, que incluya:
  - ✓ Procesos de formación inicial y continua.
  - ✓ Evaluación de desempeño.
  - ✓ Posibilidades de ascenso y especialización.
- Fortalecimiento de la identidad institucional y la profesionalización del personal de seguridad penitenciaria mediante:
  - ✓ Selección rigurosa del personal mediante procesos de debida diligencia, evaluación patrimonial, psicológica y de entorno social;
  - ✓ Formación avanzada en manejo de internos de alta peligrosidad, inteligencia penitenciaria, derechos humanos y uso diferenciado de la fuerza;
  - ✓ Rotación periódica y mecanismos reforzados de control interno y externo;
  - ✓ Dependencia funcional directa del nivel central, evitando subordinación a direcciones locales vulnerables a presión criminal.

### Definición del componente numérico y condiciones laborales

- Determinación del número óptimo de servidores del personal de seguridad penitenciaria, considerando:
  - ✓ Cantidad de población penitenciaria.
  - ✓ Tipo de centro y nivel de seguridad.
  - ✓ Turnos operativos y cobertura permanente.
- Establecimiento de criterios de:
  - ✓ Distribución de hombres y mujeres.
  - ✓ Rangos de edad adecuados al servicio.
  - ✓ Condiciones de trabajo, bienestar y salud ocupacional.
- Condiciones laborales que reduzcan riesgos y promuevan el desempeño profesional.
- Evaluaciones periódicas de riesgos de seguridad, especialmente en entorno de alta complejidad, para diseñar medidas adecuadas de prevención y protección de servidores públicos.

### Resultados esperados

- Reducción progresiva del déficit de talento humano especializado.
  - Fortalecimiento de la capacidad operativa, técnica y de seguridad del sistema.
  - Mejora en la ejecución de los ejes de tratamiento y medidas socioeducativas.
  - Mayor estabilidad institucional y profesionalización del personal.
  - Contribución directa a la gobernabilidad, seguridad, rehabilitación, reinserción, Reeducación del sistema.
- 3) Creación e implementación de un Centro de Formación y Capacitación Penitenciaria y Socioeducativa, responsable de la formación inicial, continua y especializada del talento humano del sistema, con enfoque en derechos humanos, justicia restaurativa, género, interculturalidad y seguridad integral.

#### Diseño administrativo y operativo del Centro de Formación para:

- Definición del marco institucional, normativo y funcional del Centro de Formación y Capacitación Penitenciaria y Socioeducativa.
- Establecimiento de adscripción orgánica dentro de la estructura del SNAI, conforme a la normativa vigente.
- Incorporación al Centro dentro del Estatuto Orgánico por Procesos, definiendo competencias, atribuciones y niveles de responsabilidad.
- Regulación de su funcionamiento mediante lineamientos internos, reglamentos y protocolos académicos.

#### Definición del modelo formativo y curricular

- Diseño de un modelo formativo integral, que articule:
  - ✓ Capacitación inicial.
  - ✓ Capacitación continua, reentrenamiento.
  - ✓ Formación profesional.
  - ✓ Especialización técnica.
- Elaboración de mallas curriculares diferenciadas según perfiles, que incluyan de manera transversal:
  - ✓ Derechos humanos.
  - ✓ Justicia restaurativa.
  - ✓ Enfoque de género.
  - ✓ Interculturalidad.
  - ✓ Seguridad integral y penitenciaria.
  - ✓ Control Interno
  - ✓ Contenidos establecidos en: Reglas de Mandela, Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza.
- Incorporación de contenidos específicos según tipo de población atendida (personas privadas de libertad adultas y adolescentes infractores).

#### Implementación de la formación inicial del talento humano

- Desarrollo de programas de formación inicial obligatoria para:
  - ✓ Personal del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.
  - ✓ Inspectores educadores.
  - ✓ Equipos técnicos multidisciplinarios.



- Establecimiento de estándares mínimos de aprobación como requisito para el ingreso y ejercicio de funciones.
- Procesos de evaluación académica, ética y de desempeño, mediante procesos de certificación y avales académicos.

### Fortalecimiento de la capacitación continua y especializada

- Implementar programas permanentes de capacitación continua, orientados a:
  - ✓ Actualización normativa y técnica.
  - ✓ Manejo de conflictos y prevención de violencia.
  - ✓ Intervención psicosocial y socioeducativa.
- Desarrollar programas de especialización, según funciones y niveles de responsabilidad.
- Promover la certificación de competencias laborales y profesionales.

### Desarrollo de capacidades docentes y alianzas estratégicas

- Conformación de un equipo docente especializado, con experiencia en el ámbito penitenciario, socioeducativo y de derechos humanos.
- Establecimiento de convenios interinstitucionales con:
  - ✓ Instituciones de educación superior.
  - ✓ Organismos especializados nacionales e internacionales.
- Incorporación de buenas prácticas y estándares internacionales en los procesos formativos.

### Infraestructura, recursos y sostenibilidad del Centro

- Adecuación o implementación de infraestructura física y tecnológica necesaria para el funcionamiento del Centro, incluyendo aulas, laboratorios, espacios virtuales, polígonos de tiro y bibliotecas.
- Recursos humanos, técnicos y financieros sostenibles.
- Incorporación de modalidades presenciales, semipresenciales y virtuales para asegurar cobertura nacional.

### Resultados esperados

- Talento humano del sistema penitenciario y socioeducativo profesionalizado y especializado.
- Procesos de formación estandarizados y permanentes.
- Mejora en la calidad de la gestión penitenciaria y socioeducativa.
- Fortalecimiento de los enfoques de derechos humanos, justicia restaurativa, género e interculturalidad.
- Contribución directa a la seguridad integral y a la rehabilitación y reinserción social.

#### 6.1.2. Alternativas de solución de carácter institucional

Estas alternativas buscan fortalecer el marco de gobernanza, la rectoría, la estandarización de procesos y la capacidad de gestión del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Medidas Socioeducativas.

##### 6.1.2.1. Diseño e implementación de modelos de gestión y atención integral diferenciados para personas privadas de la libertad y adolescentes infractores, que incorporen procesos estandarizados, criterios técnicos de



clasificación, tipologías de centros y mecanismos de control interno, en concordancia con los estándares nacionales e internacionales.

### Diseño de los modelos de gestión y atención integral diferenciados

- Elaboración de dos modelos de gestión y atención integral claramente diferenciados:
  - ✓ Modelo para personas privadas de la libertad adultas.
  - ✓ Modelo para adolescentes infractores.
- Incorporación en cada modelo:
  - ✓ Enfoque de derechos humanos.
  - ✓ Enfoque restaurativo y socioeducativo (en el caso de adolescentes).
  - ✓ Enfoque de género e interculturalidad.
- Alineación de modelos a la normativa nacional vigente y a los instrumentos internacionales aplicables.

### Estandarización de procesos institucionales

- Definición y documentación de procesos estandarizados en la progresividad del sistema en sus diversos regímenes:
  - ✓ Ingreso, clasificación y ubicación de la población.
  - ✓ Ejecución de penas y medidas socioeducativas.
  - ✓ Desarrollo de los ejes de tratamiento.
  - ✓ Seguimiento, evaluación y egreso.
- Elaboración y aplicación de protocolos, manuales y guías operativas, de cumplimiento obligatorio en todos los centros.
- Articulación entre los niveles estratégico, táctico y operativo del SNAI.

### Implementación de criterios técnicos de clasificación

- Diseño e implementación de criterios técnicos de clasificación de la población, considerando:
  - ✓ Perfil criminológico o socioeducativo.
  - ✓ Nivel de riesgo.
  - ✓ Condición jurídica.
  - ✓ Necesidades de tratamiento o atención especializada.
- Aseguramiento de que la clasificación se realice con base en instrumentos técnicos validados, revisados periódicamente.
- Clasificación como insumo para:
  - ✓ Asignación de centros.
  - ✓ Definición de regímenes y programas.
  - ✓ Gestión de la seguridad y del tratamiento.

### Definición de tipologías de centros

- Establecimiento de una tipología de centros diferenciada según:
  - ✓ Tipo de población (adultos / adolescentes, hombres/mujeres, grupos etarios).
  - ✓ Condición jurídica
  - ✓ Nivel de seguridad.



- ✓ Función principal del centro (tratamiento, reinserción y otros criterios técnicos).
- Vinculación de tipología de centros a:
  - ✓ Requerimientos de infraestructura física y tecnológica.
  - ✓ Dotación de talento humano.
  - ✓ Programas de tratamiento y atención.
- Utilización de tipología como herramienta de planificación y gestión institucional.

### Fortalecimiento de los mecanismos de control interno

- Diseño e implementación de mecanismos de control interno orientados a:
  - ✓ Verificación del cumplimiento de los modelos y procesos definidos.
  - ✓ Prevención de desviaciones, prácticas discrecionales y riesgos institucionales.
- Incorporación de indicadores de gestión, auditorías internas y sistemas de seguimiento.
- Fortalecimiento de rendición de cuentas y la mejora continua de la gestión.
- Incorporación de estándar institucional, a través de:
  - ✓ Procesos de evaluación continua de confiabilidad para el personal asignado a circuitos especiales;
  - ✓ Controles patrimoniales periódicos y análisis de variaciones injustificadas;
  - ✓ Protección institucional efectiva para el personal y sus familias;
  - ✓ Sanciones administrativas y penales agravadas en casos de corrupción vinculada a criminalidad organizada.

### Monitoreo, evaluación y mejora continua de los modelos

- Establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de los modelos de gestión y atención.
- Incorporación de mecanismos de retroalimentación para ajustes periódicos.
- Actualización continua de los modelos conforme a:
  - ✓ Cambios normativos.
  - ✓ Resultados de evaluación.
  - ✓ Nuevos estándares y buenas prácticas internacionales.

### Resultados esperados

- Modelos de gestión y atención integral diferenciados y operativos.
- Procesos institucionales estandarizados y coherentes.
- Clasificación técnica adecuada de la población.
- Gestión más eficiente y especializada de los centros.
- Mejora en la calidad de la atención, la seguridad y los procesos de rehabilitación y reinserción social.



- Mejora en los procesos de selección del personal de seguridad penitencia, con criterios técnicos y de confiabilidad.

6.1.2.2. Desarrollo y aplicación de normativa secundaria, metodologías e instrumentos técnicos para la clasificación de las personas privadas de la libertad, basados en criterios criminológicos, de riesgo, seguridad y necesidades de tratamiento, que permitan una gestión diferenciada y segura de la población penitenciaria.

### Desarrollo de la normativa secundaria para la clasificación penitenciaria

- Elaboración y aprobación de normativa secundaria específica que regule:
  - ✓ Los procesos de clasificación de las personas privadas de la libertad.
  - ✓ Los criterios, niveles y categorías de clasificación.
  - ✓ Las responsabilidades de las áreas técnicas y operativas.
- Alineación de la normativa secundaria con el Código Orgánico Integral Penal, el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y demás disposiciones aplicables.
- Incorporación de principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, humanidad y rendición de cuentas.

### Diseño de metodologías técnicas de clasificación

- Desarrollo de metodologías técnicas de clasificación que integren:
  - ✓ Evaluación criminológica.
  - ✓ Análisis de riesgo y seguridad.
  - ✓ Identificación de necesidades de tratamiento y atención especializada.
- Establecimiento de criterios diferenciados según:
  - ✓ Condición jurídica.
  - ✓ Tipo de delito.
  - ✓ Nivel de riesgo institucional.
- Metodologías técnicas, objetivas y replicables en todos los centros.

### Elaboración e implementación de instrumentos técnicos

- Diseño e implementación de instrumentos técnicos estandarizados, tales como:
  - ✓ Fichas de clasificación.
  - ✓ Matrices de riesgo.
  - ✓ Formularios de evaluación integral.
- Validación de los instrumentos mediante pruebas piloto y ajustes técnicos.
- Aseguramiento de la aplicación obligatoria de los instrumentos en los procesos de ingreso, reubicación y progresividad.

### Capacitación del talento humano en clasificación penitenciaria

- Capacitación al personal técnico y operativo responsable de la clasificación en:
  - ✓ Aplicación de la normativa secundaria.
  - ✓ Uso de metodologías e instrumentos técnicos.



- Incorporación de clasificación penitenciaria como un componente clave de la formación especializada del talento humano.
- Criterios uniformes de clasificación a nivel nacional.

### Integración de la clasificación en la gestión institucional

- Incorporación de los resultados de la clasificación como insumo obligatorio para:
  - ✓ Asignación y reubicación en los centros.
  - ✓ Definición de regímenes y niveles de seguridad.
  - ✓ Diseño y ejecución de los planes individualizados de tratamiento.
- Articulación de clasificación con los sistemas de información penitenciaria para la trazabilidad y seguimiento.

### Monitoreo, evaluación y actualización de la clasificación

- Implementación de mecanismos de monitoreo y control sobre la correcta aplicación de la clasificación.
- Evaluación periódica de la efectividad de la normativa, metodologías e instrumentos.
- Actualización de los criterios de clasificación conforme a:
  - ✓ Resultados de evaluación.
  - ✓ Cambios normativos.
  - ✓ Nuevos estándares y buenas prácticas internacionales.

### Resultados esperados

- Normativa secundaria clara y aplicable para la clasificación penitenciaria.
- Clasificación técnica, objetiva y estandarizada de la población penitenciaria.
- Gestión diferenciada y segura de las personas privadas de la libertad.
- Reducción de riesgos institucionales y discrecionalidad.
- Optimización de recursos y fortalecimiento de la gobernabilidad penitenciaria.

6.1.2.3. Actualización, implementación y reglamentación del Modelo de Atención Integral Restaurativo para adolescentes infractores, asegurando seguridad jurídica, coherencia operativa y aplicación homogénea de las medidas socioeducativas a nivel nacional.

### Actualización técnica y conceptual del MAIR

- Revisión y actualización del Modelo de Atención Integral Restaurativo, incorporando:
  - ✓ Enfoque de derechos humanos y justicia restaurativa.
  - ✓ Enfoque de género, interculturalidad y especialidad.
  - ✓ Principios del interés superior del niño/adolescente.
- Alineación del MAIR con la normativa nacional vigente y los estándares internacionales en justicia juvenil.



- Incorporación de aprendizajes y buenas prácticas derivadas de la implementación del modelo.

### **Reglamentación del Modelo de Atención Integral Restaurativo**

- Elaboración y aprobación de la normativa secundaria y reglamentaria necesaria para la aplicación obligatoria del MAIR.
- Definición de manera clara:
  - ✓ Roles y responsabilidades institucionales.
  - ✓ Procedimientos para la aplicación de las medidas socioeducativas.
  - ✓ Criterios técnicos para la ejecución, seguimiento y evaluación de las medidas.
- Seguridad jurídica y reducción de la discrecionalidad en la aplicación del modelo.

### **Estandarización de procesos y procedimientos operativos**

- Diseño y formalización de procesos y procedimientos estandarizados para:
  - ✓ Ingreso, clasificación y diagnóstico inicial del adolescente.
  - ✓ Elaboración y ejecución del Plan Individual de Atención de la Medida.
  - ✓ Seguimiento, evaluación y cierre de la medida socioeducativa.
- Elaboración de manuales, protocolos y guías operativas de cumplimiento obligatorio.
- Aseguramiento de la aplicación homogénea del modelo en todos los CAI y UZDI.

### **Fortalecimiento de capacidades institucionales para la implementación**

- Capacitación del talento humano involucrado en la aplicación del MAIR, incluyendo:
  - ✓ Inspectores educadores.
  - ✓ Equipos técnicos multidisciplinarios.
  - ✓ Personal de seguridad.
- Incorporación de contenidos específicos del MAIR en los programas de formación inicial y continua.
- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para la correcta ejecución del modelo.

### **Implementación progresiva y monitoreo del MAIR**

- Implementación del MAIR de manera progresiva a nivel nacional, conforme a un cronograma definido.
- Establecimiento de mecanismos de monitoreo y seguimiento para verificar:
  - ✓ Cumplimiento del modelo.
  - ✓ Calidad de la intervención socioeducativa.
- Incorporación de procesos de retroalimentación y mejora continua.

### **Evaluación y actualización permanente del modelo**

- Diseño e implementación de un sistema de evaluación periódica del MAIR.
- Actualización del modelo conforme a:
  - ✓ Resultados de evaluación.



- ✓ Cambios normativos.
- ✓ Nuevos estándares y recomendaciones internacionales.
- Sostenibilidad técnica e institucional del MAIR.

## Resultados esperados

- Modelo de Atención Integral Restaurativo actualizado y reglamentado.
- Seguridad jurídica en la aplicación de las medidas socioeducativas.
- Procesos homogéneos y coherentes a nivel nacional.
- Mejora en la calidad de la atención y la intervención socioeducativa.
- Fortalecimiento de la reinserción social de adolescentes infractores.

6.1.2.4. Implementación de sistemas de información integrales e interoperables que consoliden y articulen información del sistema penitenciario y socioeducativo, facilitando la toma de decisiones basada en evidencia, el seguimiento de trayectorias, la identificación de reincidencia y el fortalecimiento del subsistema de inteligencia penitenciaria.

## Diseño del modelo de gestión de información institucional

- Diseño de un modelo integral de gestión de información para el sistema penitenciario y socioeducativo.
- Definición de componentes, flujos y responsabilidades de la gestión de datos.
- Establecimiento de estándares de calidad, seguridad y confidencialidad de la información.
- Alineación del modelo con la normativa nacional de protección de datos personales y seguridad de la información.

## Desarrollo e implementación de sistemas interoperables

- Desarrollo e implementación de plataformas tecnológicas interoperables que integren información de:
  - ✓ Personas privadas de libertad.
  - ✓ Adolescentes infractores.
  - ✓ Talento humano.
  - ✓ Infraestructura, seguridad y tratamiento.
- Garantía de interoperabilidad entre sistemas internos del SNAI y sistemas de otras entidades competentes.
- Implementación de mecanismos de identificación única y trazabilidad de la información.

## Consolidación de información para la toma de decisiones basada en evidencia

- Integración de información institucional en tableros de control y reportes analíticos.
- Facilitación del acceso oportuno a información estratégica para la toma de decisiones.
- Incorporación de indicadores de gestión, riesgo, reincidencia, habitualidad y desempeño institucional.



- Utilización de información para la planificación, evaluación y ajuste de políticas y programas.

### Seguimiento de trayectorias institucionales, habitualidad y reincidencia

- Implementación de mecanismos de seguimiento de trayectorias de las personas a lo largo de su paso por el sistema penitenciario y socioeducativo.
- Incorporación de módulos específicos para la identificación y análisis de la habitualidad y reincidencia.
- Utilización de información para fortalecer los procesos de clasificación, tratamiento y reinserción social.

### Fortalecimiento del subsistema de inteligencia penitenciaria

- Integración de sistemas de información al subsistema de inteligencia penitenciaria, garantizando:
  - ✓ Análisis de riesgos y amenazas.
  - ✓ Identificación de patrones y estructuras delictivas.
- Facilitación del procesamiento, análisis y difusión de productos de inteligencia para la prevención de incidentes.
- Aseguramiento de la coordinación entre áreas técnicas, operativas y de inteligencia.

### Capacitación, sostenibilidad y control de los sistemas

- Capacitación del talento humano en el uso y gestión de los sistemas de información.
- Establecimiento de mecanismos de mantenimiento, actualización y sostenibilidad tecnológica.
- Implementación de controles internos y auditorías para garantizar el uso adecuado de la información.

### Resultados esperados

- Sistemas de información integrados e interoperables.
- Mejora en la toma de decisiones basada en evidencia.
- Seguimiento efectivo de trayectorias y reincidencia.
- Fortalecimiento del subsistema de inteligencia penitenciaria.
- Mayor eficiencia, transparencia y seguridad en la gestión institucional

#### 6.1.3. Alternativas de solución de carácter programático y operativo

Estas alternativas se orientan a fortalecer la ejecución efectiva de los ejes de tratamiento, rehabilitación, reinserción y reeducación, con enfoque de derechos y resultados.

##### 6.1.3.1. Ampliación y fortalecimiento de los ejes de tratamiento para personas privadas de la libertad, incluyendo educación, capacitación laboral y certificación de competencias, actividades culturales, deportivas y



recreativas, atención integral en salud física y mental, y protección especializada a grupos de atención prioritaria.

### Fortalecimiento del eje educativo

- Ampliación de la cobertura de educación formal y no formal, en articulación con las entidades competentes.
- Acceso a procesos de alfabetización, educación básica, bachillerato y educación superior, según corresponda.
- Adecuación de procesos educativos a las condiciones del contexto penitenciario y a los perfiles de la población.
- Incorporación de metodologías flexibles y modalidades presenciales y virtuales.

### Ampliación del eje de capacitación laboral y certificación de competencias

- Implementación de programas de capacitación laboral y formación para el trabajo, alineados a las demandas del mercado laboral.
- Promoción de certificación de competencias laborales, en coordinación con las instituciones competentes.
- Priorización de competencias y habilidades que faciliten la inserción laboral posterior.
- Fortalecimiento de talleres productivos y emprendimientos intramuros.

### Desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas

- Diseño e implementación de programas permanentes de actividades culturales, deportivas y recreativas.
- Promoción de la participación activa de las personas privadas de la libertad en actividades que fortalezcan la convivencia y la salud mental.
- Utilización de estas actividades como herramientas de prevención de violencia y fortalecimiento del tejido social.
- Adecuación de espacios físicos y dotarlos de equipamiento básico para su desarrollo.

### Atención integral en salud física y mental

- Fortalecimiento la atención integral en salud, garantizando:
  - ✓ Acceso oportuno a servicios de salud física.
  - ✓ Atención en salud mental y apoyo psicosocial.
- Implementación de programas de prevención, tratamiento y seguimiento de consumo problemático de sustancias.
- Continuidad de la atención médica durante toda la permanencia en el sistema.

### Protección especializada a grupos de atención prioritaria

- Implementación de medidas específicas de protección y atención diferenciada para grupos de atención prioritaria, incluyendo:
  - ✓ Personas adultas mayores.
  - ✓ Personas con discapacidad.
  - ✓ Personas con enfermedades catastróficas.



- ✓ Mujeres, personas LGBTIQ+ y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- Adecuación de programas y servicios a las necesidades específicas de cada grupo.
- Condiciones de seguridad, dignidad y no discriminación.

### Articulación interinstitucional y seguimiento programático

- Fortalecimiento de la articulación interinstitucional para la ejecución de los ejes de tratamiento.
- Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas implementados.
- Utilización de indicadores de resultado para medir avances, impactos y áreas de mejora.
- Ajuste de las intervenciones conforme a los resultados obtenidos.

### Resultados esperados

- Ampliación de la cobertura y calidad de los ejes de tratamiento.
  - Mejora en las condiciones de rehabilitación y reinserción social.
  - Desarrollo de capacidades educativas, laborales y personales.
  - Reducción de factores de riesgo y reincidencia.
  - Atención integral y diferenciada con enfoque de derechos.
- 6.1.3.2. Implementación de programas integrales de reeducación para adolescentes infractores, que fortalezcan los ejes educativos, ocupacional-laboral, salud integral, vínculos familiares y comunitarios, participación social y justicia restaurativa, orientados a la responsabilización, reparación del daño y reinserción social.

### Fortalecimiento del eje educativo

- Acceso efectivo a educación formal y no formal, acorde al nivel educativo del adolescente.
- Implementación de metodologías pedagógicas flexibles y adaptadas a la población adolescente.
- Promoción de la continuidad educativa y la culminación de los procesos de formación.
- Articulación de la oferta educativa con el sistema nacional de educación.

### Desarrollo del eje ocupacional-laboral

- Implementación de programas de formación ocupacional y prelaboral, orientados al desarrollo de habilidades prácticas.
- Promoción de capacitación en habilidades y competencias laborales pertinentes al contexto local.
- Facilitación de procesos de certificación de competencias.
- Vinculación de la formación ocupacional con oportunidades de inserción laboral o emprendimiento.



## Atención integral en salud

- Atención integral en salud física y mental para los adolescentes infractores.
- Implementación de programas de apoyo psicosocial y acompañamiento terapéutico.
- Desarrollo de acciones de prevención y atención de consumo problemático de sustancias.
- Aseguramiento de la continuidad de la atención durante el cumplimiento de la medida socioeducativa.

## Fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios

- Desarrollo de estrategias de fortalecimiento de vínculos familiares, promoviendo la corresponsabilidad y el acompañamiento.
- Implementación de procesos de orientación y apoyo psicosocial a las familias.
- Promoción de la vinculación positiva del adolescente con su comunidad.
- Articulación de acciones con actores comunitarios y redes de apoyo.

## Promoción de la participación social

- Fomento de la participación social activa de los adolescentes en actividades formativas, culturales y comunitarias.
- Promoción del ejercicio de ciudadanía responsable.
- Desarrollo de habilidades sociales y de convivencia pacífica.

## Implementación de prácticas de justicia restaurativa

- Diseño e implementación de prácticas restaurativas, orientadas a:
  - ✓ La responsabilización del adolescente.
  - ✓ La reparación del daño causado.
  - ✓ La reconciliación con la víctima y la comunidad.
- Involucramiento de manera progresiva a víctimas, familias y comunidad, conforme a los principios restaurativos.
- Utilización de prácticas restaurativas como herramienta central de prevención de la reincidencia.

## Seguimiento, evaluación y ajuste de los programas

- Establecimiento de mecanismos de **seguimiento y evaluación** de los programas de reeducación.
- Incorporación de indicadores de resultado y de impacto socioeducativo.
- Ajuste de las intervenciones conforme a los avances y resultados obtenidos.
- Sostenibilidad y mejora continua de los programas.

## Resultados esperados

- Adolescentes con procesos de responsabilización y reparación del daño consolidados.
- Fortalecimiento de capacidades educativas, laborales y sociales.



- Mejora en la salud integral y el bienestar psicosocial.
- Vínculos familiares y comunitarios fortalecidos.
- Reincisión social efectiva y reducción de la reincidencia.

6.1.3.3. Ejecutar un programa de capacitación en habilidades blandas dirigido a adolescentes en conflicto con la ley penal, orientado al desarrollo de habilidades productivas, autonomía y construcción de proyectos de vida, como estrategia de reincisión social y prevención de la reincidencia.

### Diseño del programa de habilidades blandas

- Diseño de un programa estructurado de habilidades blandas, acorde a la edad, contexto y necesidades de los adolescentes.
- Incorporación de contenidos orientados a:
  - ✓ Autoconocimiento y manejo emocional.
  - ✓ Comunicación asertiva y resolución pacífica de conflictos.
  - ✓ Trabajo en equipo y liderazgo positivo.
  - ✓ Toma de decisiones y proyecto de vida.
- Alineación del programa con el Modelo de Atención Integral Restaurativo.

### Implementación del programa en centros y unidades

- Ejecución del programa en los Centros de Adolescentes Infactores y Unidades Zonales de Desarrollo Integral.
- Participación activa y progresiva de los adolescentes.
- Adecuación de metodologías participativas, lúdicas y experienciales.
- Consideración de modalidades presenciales y adaptadas al contexto.

### Articulación con formación productiva y ocupacional

- Articulación del programa de habilidades blandas con procesos de:
  - ✓ Formación ocupacional y prelaboral.
  - ✓ Emprendimiento juvenil.
- Integración de habilidades desarrolladas con actividades productivas y socioeducativas.
- Promoción de la aplicación práctica de las habilidades adquiridas.

### Fortalecimiento del acompañamiento psicosocial

- Incorporación de acompañamiento psicosocial durante la ejecución del programa.
- Identificación de factores de riesgo y de protección en cada adolescente.
- Orientación individual y grupal para la construcción del proyecto de vida.
- Involucramiento, cuando corresponda, a la familia en el proceso formativo.

### Capacitación del talento humano ejecutor

- Capacitación a inspectores educadores y equipos técnicos en:
  - ✓ Metodologías de educación socioemocional.
  - ✓ Enfoque restaurativo y de derechos.
- Calidad y coherencia en la implementación del programa.



- Fortalecimiento de las capacidades pedagógicas del personal.

### Seguimiento y evaluación del programa

- Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación del programa.
- Incorporación de indicadores de resultado relacionados con:
  - ✓ Desarrollo de habilidades socioemocionales.
  - ✓ Participación y permanencia en el programa.
- Ajuste del programa conforme a los resultados y aprendizajes.
- Sostenibilidad y escalabilidad.

### Resultados esperados

- Adolescentes con habilidades socioemocionales fortalecidas.
- Mejora en la autonomía, la toma de decisiones y el proyecto de vida.
- Mayor capacidad de inserción social y productiva.
- Reducción de factores de riesgo y reincidencia.
- Fortalecimiento de procesos de reinserción social.

6.1.3.4. Fortalecimiento del subsistema de seguridad e inteligencia penitenciaria mediante la articulación interinstitucional, el intercambio oportuno de información, el perfilamiento de riesgos y la prevención de amenazas criminales que afecten la seguridad del sistema.

### Articulación interinstitucional en materia de seguridad e inteligencia

- Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional con entidades competentes en seguridad e inteligencia.
- Establecimiento de protocolos claros de cooperación, roles y responsabilidades.
- Participación activa en espacios de coordinación operativa y estratégica.
- Corresponsabilidad institucional en la gestión de riesgos penitenciarios.

### Intercambio oportuno y seguro de información

- Implementación de canales formales y seguros para el intercambio oportuno de información relevante.
- Integración de información operativa, administrativa y de inteligencia penitenciaria.
- Confidencialidad, integridad y trazabilidad de la información compartida.
- Fortalecimiento de la interoperabilidad de los sistemas de información.

### Perfilamiento de riesgos penitenciarios

- Desarrollo de procesos sistemáticos de perfilamiento de riesgos, considerando:
  - ✓ Personas privadas de libertad.
  - ✓ Grupos y estructuras criminales.
  - ✓ Eventos críticos potenciales.



- Utilización de herramientas analíticas y criterios técnicos para la identificación temprana de amenazas.
- Actualización periódicamente los perfiles de riesgo conforme a la evolución del contexto.

### Prevención de amenazas criminales

- Diseño e implementación de acciones preventivas frente a amenazas criminales que afecten la seguridad del sistema.
- Anticipación de escenarios de riesgo mediante análisis de inteligencia.
- Aplicación de medidas de mitigación y control oportunas.
- Reducción de eventos críticos como motines, fugas, reyertas y actos de violencia.

### Fortalecimiento de capacidades del talento humano

- Capacitación del talento humano involucrado en seguridad e inteligencia penitenciaria en:
  - ✓ Análisis de información.
  - ✓ Gestión de riesgos.
  - ✓ Prevención de amenazas.
- Fortalecimiento de competencias técnicas, éticas y operativas.
- Promoción de la profesionalización del personal de inteligencia penitenciaria.

### Seguimiento, evaluación y mejora continua

- Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación del subsistema de seguridad e inteligencia.
- Incorporación de indicadores de desempeño y de resultados.
- Ajuste de estrategias y acciones conforme a los resultados obtenidos.
- Mejora continua y sostenibilidad del subsistema.

### Resultados esperados

- Subsistema de seguridad e inteligencia penitenciaria fortalecido y articulado.
- Mejora en la prevención y neutralización de amenazas criminales.
- Reducción de eventos críticos y riesgos institucionales.
- Toma de decisiones basada en análisis e inteligencia.
- Fortalecimiento de la seguridad integral del sistema penitenciario

#### 6.2. Priorización de alternativas

La priorización de las alternativas de solución se realizó con base en un análisis técnico que considera la magnitud y complejidad de los problemas identificados en el diagnóstico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Medidas Socioeducativas, así como su impacto en la seguridad, la garantía de derechos y la eficacia de los procesos de rehabilitación, reinserción social y reeducación.

Para este efecto, se aplicaron los siguientes criterios de priorización:



- Impacto esperado, entendido como la capacidad de la alternativa para incidir de manera directa en la reducción de la reincidencia, el fortalecimiento de la seguridad integral y la restitución de derechos.
- Urgencia y riesgo sistémico, asociada a la atención de problemáticas críticas como el hacinamiento, el déficit de talento humano, la debilidad institucional y la presencia de estructuras criminales.
- Viabilidad institucional y normativa, considerando las competencias de las entidades involucradas y la posibilidad de implementación dentro del periodo 2026–2029.
- Sostenibilidad financiera, en función de la disponibilidad y proyección de recursos públicos.
- Contribución a los fines constitucionales, en particular a la rehabilitación social, reinserción y reeducación.

Con base en estos criterios, se han priorizado las siguientes alternativas:

1. Fortalecimiento institucional, a través de:

- Construcción, repotenciación, y adecuación de la infraestructura del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, específicamente en sus unidades operativas: Centros de Privación de Libertad, Unidades de Reinserción, Centros de Adolescentes Infractores, y Unidades Zonales de Desarrollo Integral
- Incorporación de talento humano tanto en el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, Inspectores Educadores, y personal especializado para la conformación de equipos multidisciplinarios acorde a criterios de selección, adaptados a modelos de gestión penitenciaria, que permitan procesos adecuados de custodia, rehabilitación, reinserción, y reeducación de personas adultas privadas de libertad y adolescentes infractores.
- Creación e institucionalización de un establecimiento que permita la formación y capacitación continua del personal del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Medidas Socioeducativas.
- Implementación de sistemas informáticos con estrecha interoperabilidad entre las entidades de seguridad del Estado, a fin de obtener datos confiables, e inmediatos acerca de la identidad, perfilamiento, trazabilidad, rehabilitación, reinserción, y reeducación de personas privadas de libertad, y adolescentes infractores.

2. Implementación de modelos de atención integral para personas privadas de la libertad, que permitan estandarizar procesos, mejorar la gestión, asegurar enfoques especializados y garantizar coherencia técnica a nivel nacional, que implique:

- Clasificación de personas privadas de libertad con base a criterios de peligrosidad, seguridad, y nivel de riesgo
- Definición de tipologías de Centros de Privación de Libertad, que estandarice la infraestructura, equipamiento, operación, mantenimiento, requerimientos de talento humano, procesos y protocolos de actuación, con base en la clasificación de las personas privadas de libertad.



- Definición de modelos para cada eje de atención, acorde al Modelo de Atención Integral.
3. Fortalecimiento de los ejes de tratamiento, rehabilitación y reeducación, priorizando educación, formación laboral, salud integral, actividades culturales y deportivas, y justicia restaurativa, por su impacto directo en la reducción de la reincidencia y la construcción de proyectos de vida.
- Ejecución de programas de capacitación y certificación para las personas privadas de libertad, y habilidades blandas y técnicas para los adolescentes infractores.
  - Promoción de espacios y actividades culturales y deportivas tanto para adolescentes infractores en los Centros de Adolescentes Infractores como para personas privadas de libertad.
4. Implementación de modelos de atención integral para adolescentes infractores con enfoque de justicia juvenil restaurativa que incluye:
- Identificación de adolescentes infractores con base a criterios técnicos.
  - Definición de tipologías de Centros de Adolescentes Infractores, que estandarice la infraestructura, equipamiento, operación, mantenimiento, requerimientos de talento humano, procesos y protocolos de actuación.
  - Definición de modelos de atención para los ejes laboral, educativo, deportivo, cultural, y salud, acorde al Modelo de Atención Integral, que adapte contenidos, intervenciones, y protocolos, acorde a la clasificación de las personas privadas de libertad.
  - Promoción de la responsabilización del adolescente, y reparación del daño, con enfoque de justicia juvenil restaurativa.
5. Desarrollo de sistemas de información, seguridad e inteligencia penitenciaria, como herramienta estratégica para la toma de decisiones basada en evidencia, la prevención de riesgos y el control efectivo de amenazas criminales.
- Mejoramiento de las capacidades tecnológicas para el intercambio de información.
  - Adquisición de equipamiento tecnológico para el soporte de un nuevo sistema interoperable.

Estas alternativas constituyen el núcleo de la intervención estatal y orientan la formulación de los objetivos y estrategias de la política pública.

### 6.3. Objetivos y estrategias

#### 6.3.1. Objetivo General

Rediseñar el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores mediante acciones estratégicas integrales, diferenciadas y restaurativas, que promuevan la seguridad, la protección de derechos y la implementación efectiva de procesos de rehabilitación y reinserción social a personas privadas de la libertad; y, la reeducación a adolescentes infractores.



### 6.3.2. Objetivos específicos

#### 6.3.2.1. Objetivo 1: Fortalecimiento Institucional

Fortalecer las condiciones del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores que permitan cumplir parámetros de seguridad, rehabilitación, reinserción social y la reeducación, asegurando los derechos de las personas privadas de libertad, y adolescentes infractores.

##### Estrategias:

1. Mejorar la infraestructura física de los Centros de Privación de Libertad, Centros de Adolescentes Infractores, Unidades Zonales de Desarrollo Integral, y Unidades de Reincisión.
2. Reducir el déficit de talento humano del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Medidas Socioeducativas, e implementar un sistema de capacitación y promoción del talento humano.
3. Generar sistemas de información integral e interoperable para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Medidas Socioeducativas.

#### 6.3.2.2. Objetivo 2: Rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad

Fomentar los procesos de rehabilitación y reinserción social, garantizando los derechos de las personas privadas de libertad.

##### Estrategias:

1. Diseñar e implementar un Modelo de Gestión Penitenciaria que incorpore procesos estandarizados para la administración de Centros de Privación de Libertad, con enfoque de seguridad, derechos humanos y de control interno, en concordancia con los tratados internacionales de los cuales el Ecuador es signatario.
2. Implementar la clasificación técnica basada en criterios criminológicos, de riesgo, seguridad y necesidades de tratamiento de las personas privadas de libertad.
3. Incrementar actividades específicas de ejes de tratamiento en los Centros de Privación de Libertad a nivel nacional con el fin de fortalecer los procesos de rehabilitación social y garantizar una atención continua, pertinente y de calidad para las personas privadas de libertad.

#### 6.3.2.3. Objetivo 3: Reeducación de los adolescentes en conflicto con la ley

Implementar un Modelo de Atención Integral con enfoque restaurativo, orientado a garantizar la protección, atención y gestión adecuada de los adolescentes en conflicto con la ley.

##### Estrategias:

1. Elaborar e implementar un Modelo de Atención Integral con enfoque restaurativo que incorpore procesos estandarizados para la ejecución de los ejes de atención integral y medidas socioeducativas en los CAI y UZDI.
2. Fortalecer los ejes de atención del sistema socioeducativo, garantizando una gestión integral, articulada e intersectorial orientada al desarrollo integral, la restitución de derechos y la reinserción social de los adolescentes en conflicto con la ley penal.



#### 6.3.2.4. Objetivo 4: Seguridad e inteligencia penitenciaria

Fomentar la seguridad y la protección de las personas privadas de libertad y adolescentes en conflicto con la ley a través de la prevención, control y mantenimiento del orden interno, en el marco del debido proceso y respeto de los derechos humanos.

##### Estrategias:

1. Fortalecer la prevención de amenazas criminales que afecten al sistema penitenciario mediante el Subsistema de Inteligencia Penitenciaria, asegurando un flujo seguro, oportuno y estandarizado de información entre los organismos del Sistema Nacional de Inteligencia.

#### 6.4 Metas e Indicadores

La gestión de la política pública en Ecuador se fundamenta en artículos clave de la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Este proceso distingue entre el seguimiento (recolección de información para verificar avances físicos y financieros) y la evaluación (análisis objetivo de resultados e impactos para valorar su efectividad). Para que estas acciones sean eficaces, es necesario definir indicadores y metas. Además, los resultados de las intervenciones pueden ser efectos directos, mientras que los impactos abarcan consecuencias a mediano y largo plazo.

Tabla 4. Metas e Indicadores de la PPRSAI

No.	Tipo de indicador	Temporalidad	Indicador	Línea base	Meta
1	Impacto	Anual	Porcentaje de reducción de muertes anuales por violencia intracarcelaria en los Centros de Privación de Libertad	2026	Aumentar el porcentaje de reducción promedio anual por violencia intracarcelaria en los Centros de Privación de Libertad de 0% en 2026 hasta un 16% en 2029.
2	Resultado	Anual	Porcentaje de hacinamiento en CPL	36,10%	Reducir del 36,10% en 2025 al 15% el hacinamiento en CPL al 2029.
3	Resultado	Anual	Porcentaje de Centros de Privación de Libertad y Unidades de Reinserción Social con un Modelo de Atención Integral implementado.	2027* <sup>2</sup>	Aumentar del 0% en 2026 al 50% en 2029 los CPL y Unidades de Reinserción Social con un Modelo de Atención Integral implementado.

<sup>2</sup> No existe un modelo de gestión que contemple, tipología, equipamiento, capacidad operativa, por lo cual se considera la implementación del modelo en el año 2027.



4	Resultado	Anual	Porcentaje de Centros de Adolescentes Infractores y Unidades Zonales de Atención Integral que han implementado un Modelo de Atención y Gestión Integral Restaurativo.	2027* <sup>3</sup>	Incrementar de 0% de CAI y UZDI en 2026 al 50% de CAI y UZDI al 2029 que han implementado el Modelo de Atención y Gestión Integral Restaurativo.
---	-----------	-------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En ese marco, la evaluación y el seguimiento de la Política Nacional son fundamentales para garantizar su eficacia, pertinencia y sostenibilidad en el tiempo.

Para ello, se implementará un sistema integral de monitoreo basado en los indicadores propuestos, que permitirá medir el avance de las acciones, la cobertura territorial, la participación de actores clave y su impacto. La información será alimentada de manera periódica por los responsables de la implementación.

El esquema general de seguimiento y evaluación de la Política Pública se formula como un modelo general de funcionamiento con base al marco estratégico. En este sentido, tal como está diseñada, tiene tres niveles para seguimiento y evaluación de impacto y resultados; mismos que se describen a continuación.

Tabla 5. Matriz de niveles de seguimiento y evaluación

Finalidad	Temporalidad	Mecanismos
Seguimiento a la gestión interinstitucional de la política pública.	Anual	Sesiones del Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores
Evaluación intermedia de la política pública	Semestral	Sesiones del Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Atención Integral a Adolescentes Infractores
Jornada de evaluación anual y rendición de cuentas	Anual	Informe de evaluación Anual de la Política Pública aprobado por el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y

<sup>3</sup> No existe el modelo de Atención y Gestión Integral Restaurativo, por lo cual se prevé su implementación para el año 2027.



		Atención Integral a Adolescentes Infractores
--	--	-------------------------------------------------

Fuente: Ministerio del Interior, diciembre 2025

La implementación, seguimiento y evaluación de la política se estructuran con un enfoque de coordinación intersectorial, integrando instituciones nacionales y locales, Gobiernos Autónomos Descentralizados y actores estratégicos de la cooperación internacional, academia y de la sociedad civil.

Este sistema de seguimiento, como herramienta para la gestión de la política pública, busca:

- Contar con un sistema de responsabilidades definidas para cada institución responsable y corresponsable de la política pública.
- Mejorar la ejecución de la política pública y contribuir a la toma de decisiones antes, durante y después de esta.
- Optimizar la asignación e impacto de los recursos del Estado en la materia, con base a información validada, y que sea congruente con los objetivos de la política pública.
- Proporcionar información útil para la planificación y la formulación de intervenciones y la rendición de cuentas.

#### 6.5 Asignación de responsabilidades y presupuesto referencial

La asignación de responsabilidades y del presupuesto referencial fue objeto de un proceso de validación técnica e institucional, realizado con las entidades responsables y corresponsables de la implementación de la política pública. Dicho proceso se desarrolló mediante sesiones del equipo técnico interinstitucional, en las que se revisaron y consensuaron las líneas de acción, así como su correspondencia con las competencias institucionales y la disponibilidad presupuestaria referencial, contando posteriormente con la aprobación de las autoridades competentes.

*Tabla 6. Asignación de responsabilidades y presupuesto referencial*

No.	Estrategias	No.	Líneas de acción	Temporalidad	Responsable	Corresponsable	Indicador	Línea base	Meta	Presupuesto
<b>OBJETIVO 1: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>										
Fortalecer las condiciones del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores que permitan cumplir parámetros de seguridad, rehabilitación, reinserción social y la reeducación, asegurando los derechos de las personas privadas de libertad, y adolescentes infractores.										
1	Mejorar la infraestructura física de los Centros de Privación de Libertad, Centros de Adolescentes Infractores, Unidades Zonales de Desarrollo Integral, y Unidades de Reinserción.	1	Construir nueva infraestructura física, y/o repotenciar la infraestructura existente para reducir los niveles de hacinamiento y mejorar las condiciones de habitabilidad de personas privadas de libertad y adolescentes infractores.	Anual	SNAI	MDI	Porcentaje de hacinamiento en CPL	34,90%	Reducir al 15% el hacinamiento en CPL al 2029.	\$405.000.000,00
							Porcentaje de hacinamiento en CAI	33,33%	Reducir al 15% el hacinamiento en CAI al 2029.	
							Número de CPL y CAI construidos y/o repotenciados	2	Construir y/o repotenciar 6 CPL y CAI con corte al 2029.	
2	Reducir el déficit de talento humano del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Medidas Socioeducativas, e implementar un sistema de capacitación y promoción del talento humano.	3	Incorporar personal del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria de forma permanente y continua.	Anual	SNAI	MDI, MEF, MDT	Número de Unidades de Reinserción construidas y/o adecuadas	0	Construir y/o adecuar 2 unidades de reinserción al 2029.	\$600.000,00
							Porcentaje del personal del CSVIP incorporado en relación al personal del CSVIP requerido.	46%	Incrementar al 71% la relación entre el número de personal del CSVIP incorporado en relación al personal de CSVIP requerido al 2029.	
3	Incorporar nuevos inspectores educadores en los Centros de Adolescentes Infractores, formados acorde al Modelo de Atención Integral Restaurativo - MAIR.	4	Incorporar nuevos inspectores educadores en los Centros de Adolescentes Infractores, formados acorde al Modelo de Atención Integral Restaurativo - MAIR.	Anual	SNAI	MDI, MEF, MDT	Porcentaje de Inspectores Educadores incorporados en relación a Inspectores requeridos acorde al MAIR	38%	Incrementar al 80% el número de inspectores educadores incorporados en relación al número de inspectores educadores requeridos al 2029.	\$9.200.000,00

		5	Incorporar el personal para la conformación de equipos técnicos multidisciplinarios de rehabilitación, reinserción social, y medidas socioeducativas.	Anual	SNAI	MDI, MEF, MDT	Número de equipos técnicos multidisciplinarios completos.	3	Incrementar a 53 el número de equipos técnicos multidisciplinarios completos al 2029.	\$20.845.153,20
		6	Crear e implementar un Centro de Formación y Capacitación Penitenciaria y Socioeducativa, responsable de la formación inicial, continua y especializada de los servidores del sistema penitenciario y socioeducativo, con enfoque en derechos humanos, género, interculturalidad, intersectorialidad, igualdad y restaurativo.	Anual	SNAI	MDI, MINEDEC, MDT, INMOBILIAR, MDG, Defensoría del Pueblo, Cooperación Internacional	Porcentaje de creación institucional del centro de Formación y Capacitación Penitenciaria y Socioeducativa	0%	Contar con el 100% de la creación institucional del centro de formación y capacitación penitenciaria y socioeducativa al 2029.	Presupuesto institucional
							Porcentaje de avance de la construcción del centro de Formación y Capacitación Penitenciaria y Socioeducativa	0%	Contar con el 100% de avance de la construcción del centro de formación y capacitación penitenciaria y socioeducativa al 2029.	\$9.000.000,00
3	Generar sistemas de información integral e interoperable para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Medidas Socioeducativas.	7	Desarrollar e implementar un sistema informático integral que consolide e interopere información emitida por las entidades vinculadas al Sistema de Rehabilitación Social y Medidas Socioeducativas con información actualizada, digitalizada, que incluya información de habitualidad y reincidencia.	Anual	SNAI	MDI, POLICÍA NACIONAL, FUERZAS ARMADAS, CNI, FUNCIÓN JUDICIAL, DIGERCIC, MSP, MINEDEC, DINARP	Número de Centros de Privación de Libertad, Unidades de reinserción, Centros de Adolescentes Infraatores y Unidades zonales de desarrollo integral con un sistema informático integral implementado	0	Al 2029, 37 Centros de Privación de Libertad, 10 Centros de Adolescentes Infraatores, 24 Unidades de reinserción y 8 Unidades Zonales de Desarrollo Integral con un sistema informático integral implementado.	\$3.000.000,00
<b>OBJETIVO 2: REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD</b>										
Fomentar los procesos de rehabilitación y reinserción social, garantizando los derechos de las personas privadas de libertad.										
4	Diseñar e implementar un Modelo de Gestión Penitenciaria que incorpore procesos estandarizados	8	Elaborar e implementar un Modelo de Atención Integral para las personas privadas de libertad que incorpore criterios de clasificación, tipologías de CPL, seguridad penitenciaria y control interno.	Anual	MDI	Miembros del DOT	Porcentaje de CPL con un Modelo de Atención Integral implementado	0%	50% de CPL con un Modelo de Atención Integral implementado al 2029.	\$500.000,00
		9	Actualizar los modelos específicos para cada eje de tratamiento, articulados	Anual	MINEDEC, MSP, MDT, MDH	SNAI, MDI	Número de modelos específicos para	0	7 modelos específicos elaborados al 2026.	MINEDEC \$35.496,00

		para la administración de Centros de Privación de Libertad, con enfoque de seguridad, derechos humanos, control interno, en concordancia con los tratados internacionales de los cuales el Ecuador es signatario.	interinstitucionalmente conforme a sus competencias.			cada eje de tratamiento			MSP: Se considera presupuesto propio de la institución el cual se encuentra debidamente programado, aprobado y disponible dentro de las asignaciones presupuestarias vigente. MDT \$66.808,84
	10	Involucrar a las PPL en cada eje de tratamiento, articulados interinstitucionalmente conforme a sus competencias.	Anual	MINEDEC, MSP, MDT, MDH	SNAI	Porcentaje de PPL que se benefician de al menos un eje de tratamiento acorde a los modelos específicos.	17,87%	50% de PPL que se benefician de al menos un eje de tratamiento acorde a los modelos específicos al 2029.	MINEDEC: \$2.494.668 MSP: Se considera presupuesto propio de la institución el cual se encuentra debidamente programado, aprobado y disponible dentro de las asignaciones presupuestarias vigente. MDT \$369.411
5	Implementar la clasificación técnica basado en criterios criminológicos, de riesgo, seguridad y necesidades de tratamiento de las personas privadas de libertad	11	Generar la normativa secundaria que contenga los parámetros para la clasificación conforme a niveles de seguridad, perfil criminológico, y peligrosidad	Semestral	MDI	SNAI, POLICÍA NACIONAL, CNI, FUNCIÓN JUDICIAL.	Número de normativa secundaria para clasificación emitida	0	1 normativa secundaria para clasificación emitida al 2026.  \$500.000,00
		12	Clasificar a las personas privadas de libertad acorde a perfiles criminológicos, y niveles de seguridad y peligrosidad.	Anual	SNAI	MDI, POLICÍA NACIONAL, CNI, FUNCIÓN JUDICIAL.	Porcentaje de PPL clasificados acorde a perfiles criminológicos y perfil de seguridad y peligrosidad	0%	50% de PPL clasificados acorde a perfiles criminológicos y perfil de seguridad y peligrosidad al 2029.  \$1.500.000,00

6	Incrementar actividades específicas de ejes de tratamiento en los Centros de Privación de Libertad a nivel nacional con el fin de fortalecer los procesos de rehabilitación social y garantizar una atención continua, pertinente y de calidad para las personas privadas de libertad.	13	Ejecutar programas de capacitación o formación para el trabajo y certificación por competencias laborales y promover el emprendimiento con estrecha articulación con el sector productivo y privado para personas privadas de libertad, y en fase de reinserción social.	Anual	SECAP	SNAI	Número de personas privadas de libertad certificadas en competencias laborales	0	800 personas privadas de libertad y personas en fase de inserción certificadas en competencias laborales al 2029.	\$20.000,00
		14	Implementar un programa de alfabetización en la población privada de libertad a nivel nacional, garantizando su acceso efectivo y fortaleciendo sus oportunidades de desarrollo personal y social.	Anual	MINEDEC	SNAI	Porcentaje de analfabetismo en los centros de privación de libertad	5,72%	Reducir al 3,7% el analfabetismo en los centros de privación de libertad al 2029.	\$1.076.123,22
		15	Involucrar a las PPL en educación superior pública, con las diferentes cohortes de estudios que se organizan desde el Viceministerio de Educación Superior	Semestral	MINEDEC	SNAI	Número de estudiantes que acceden a educación superior pública	42	168 estudiantes que acceden a educación superior pública.	\$249.076,80
		16	Incrementar la participación de PPL en servicios artísticos y culturales.	Semestral	MINEDEC-SNAI		Porcentaje de personas privadas de libertad inmersas en servicios artísticos y culturales.	9%	Incrementar al 15% de personas privadas de libertad inmersas en programas y proyectos culturales al 2029. MINEDEC mantendrá el 9% de participación de PPL, el porcentaje restante será responsabilidad del SNAI	MINEDEC: \$800.000,00 SNAI: \$115.000,00
		17	Impulsar la participación de personas privadas de libertad en actividades físicas, recreativas y deportivas en los Centros de Privación de Libertad.	Anual	MINEDEC	SNAI	Número de CPL con intervenciones deportivas	11	15 CPL con intervenciones deportivas al 2029.	\$369.468,00
		18	Atender de manera óptima el desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 36 meses (hijo/as de personas privadas de la libertad)	Anual	MDH y MSP	SNAI	Porcentaje de niños y niñas de 0 a 36 meses que viven en CPL atendidos de manera integral	80%	100% de niños y niñas de 0 a 36 meses que viven en CPL atendidos de manera integral al 2029.	MDH: \$18.027.989,64 MSP: Se considera presupuesto propio de la institución el cual se encuentra debidamente programado, aprobado y disponible dentro de las

									asignaciones presupuestarias vigente
									Se considera presupuesto propio de la institución el cual se encuentra debidamente programado, aprobado y disponible dentro de las asignaciones presupuestarias vigente.
<b>OBJETIVO 3: REEDUCACIÓN DE LOS ADOLESCENTES INFRACTORES</b>									
Implementar un Modelo de Atención Integral con enfoque restaurativo, orientado a garantizar la protección, atención y gestión adecuada de los adolescentes en conflicto con la ley.									
7	Elaborar e implementar un Modelo de Atención Integral con enfoque restaurativo que incorpore procesos estandarizados para la ejecución de los ejes de atención integral y medidas socioeducativas.	20	Actualizar e implementar el Modelo de Atención y Gestión Integral Restaurativo para Adolescentes Infactores con enfoque de justicia juvenil restaurativa y Derechos Humanos.	Anual	SNAI	Miembros del DOT	Número de Centros de Adolescentes Infactores y Unidades Zonales de Atención Integral que implementaron el Modelo de Atención y Gestión Integral Restaurativo	0	5 Centros de Adolescentes Infactores y 4 Unidades Zonales de Atención Integral que implementaron el Modelo de Atención y Gestión Integral restaurativo al 2029.
		21	Crear el reglamento para el sistema especializado restaurativo y diferenciado para atención Adolescentes Infactores.	Mensual	MDI	Miembros del DOT	Número de reglamentos para el sistema especializado restaurativo y diferenciado para atención a Adolescentes Infactores	0	1 Reglamento para el sistema especializado restaurativo y diferenciado para atención a Adolescentes Infactores al 2026.
8	Fortalecer los ejes de atención del sistema socioeducativo, garantizando una	22	Fortalecer las unidades y servicios de atención integral en salud dentro de los Centros de Adolescentes Infactores a nivel nacional, articulados con la Red Pública Integral de Salud, asegurando cobertura,	Anual	MSP	MDI, ACESS, SNAI	Número de unidades de atención integral en salud implementadas	3	8 unidades de atención integral en salud implementadas al 2029.
									Presupuesto propio de la entidad sin incrementos



gestión integral, articulada e intersectorial orientada al desarrollo integral, la restitución de derechos y la reinserción social de los adolescentes en conflicto con la ley penal.	calidad y atención diferenciada para adolescentes en conflicto con la ley penal.							
	23 Ejecutar un programa de capacitación en habilidades blandas dirigido a adolescentes en conflicto con la ley penal, orientado al desarrollo de habilidades productivas, autonomía y construcción de proyectos de vida, como estrategia de reincisión social y prevención de la reincidencia.	Anual	SNAI	MDT SECAP	Porcentaje de adolescentes infractores desde los 15 años capacitados en habilidades blandas y técnicas	0%	100% de adolescentes infractores desde los 15 años capacitados en habilidades blandas y técnicas.	\$59.327,49
	24 Fortalecer la oferta de bachillerato técnico dirigido a adolescentes infractores con especialidades orientadas a la formación ocupacional y productiva.	Anual	MINEDEC	SNAI	Número de adolescentes infractores que participan en programas de bachillerato técnico	25	100 adolescentes que participan en programas de bachillerato técnico al 2029.	\$57.200,00
	25 Diseñar e implementar un programa integral de fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios para adolescentes en conflicto con la ley penal, con enfoque psicosocial y restaurativo, que promueva la corresponsabilidad familiar, la reincisión social y la prevención de la reincidencia.	Anual	SNAI	MDH	Número de programas de fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios para adolescentes implementados	0	1 programa de fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios para adolescentes implementado al 2029.	\$125.000,00
	26 Implementar un programa restaurativo orientado a la responsabilización, la reparación simbólica y comunitaria del daño, y la participación activa de los adolescentes en conflicto con la ley penal en acciones que fortalezcan la convivencia social y la confianza ciudadana.	Anual	SNAI	GAD, OSC	Porcentaje de adolescentes infractores que participan en programas restaurativos orientados a la responsabilización, la reparación simbólica y comunitaria del daño, y la participación activa	0	Incrementar al 60% el porcentaje de adolescentes infractores que participan en programas restaurativos orientados a la responsabilización, la reparación simbólica y comunitaria del daño, y la participación activa al 2029.	\$100.000,00
	27 Diseñar e implementar actividades deportivas, recreativas, dirigidas a adolescentes en conflicto con la ley penal, que fomente el uso positivo del tiempo libre.	Anual	MINEDEC	SNAI	Número de intervenciones deportivas en los centros de adolescentes infractores	5	Incrementar a 10 el número de intervenciones deportivas en los centros de adolescentes infractores al 2029.	\$205.260,00

		28	Diseñar e implementar programas de sensibilización y concientización dirigidos a padres, madres, y cuidadores de adolescentes infractores y con medidas socioeducativas, orientados a la promoción de una cultura de paz y legalidad, la prevención de violencias y la reducción de la estigmatización hacia los adolescentes en conflicto con la ley penal.	Anual	SNAI	MDI, MDH, MINEDEC, CNII	Porcentaje de padres, madres, y cuidadores de adolescentes infractores y con medidas socioeducativas que participan en programas de sensibilización y concientización	0%	Incrementar al 50% de padres, madres, y cuidadores que participan en programas de sensibilización y concientización al 2029.	\$100.000,00
<b>OBJETIVO 4: SEGURIDAD E INTELIGENCIA PENITENCIARIA</b> Fomentar la seguridad y la protección de las personas privadas de libertad y adolescentes en conflicto con la ley a través de la prevención, control y mantenimiento del orden interno, en el marco del debido proceso y respeto de los derechos humanos.										
9	Fortalecer la prevención y control de amenazas criminales que afecten al sistema penitenciario mediante el Subsistema de Inteligencia Penitenciaria, asegurando un flujo seguro, oportuno y estandarizado de información entre los organismos del Sistema Nacional de Inteligencia.	29	Elaborar e implementar un Modelo de Seguridad e Inteligencia Penitenciaria Especializado para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y Atención Integral de Adolescentes Infractores.	Anual	MDI	SNAI CNI	Número del Modelo de Seguridad e Inteligencia Penitenciaria implementado	0%	1 Modelo de Seguridad e Inteligencia Penitenciaria al 2029.	\$500.000,00
		30	Articular sistemas de información interinstitucional para la generación de productos de inteligencia penitenciaria que contribuyan al Sistema Nacional de Inteligencia.	Anual	SNAI	MDI, CNI, POLICÍA NACIONAL, MIDENA, FFAA, FUNCIÓN JUDICIAL.	Número de productos de inteligencia generados anualmente al Sistema Nacional de Inteligencia.	96	Incrementar a 192 productos de inteligencia generados anualmente al Sistema Nacional de Inteligencia al 2029.	\$4.416.000,00
		31	Identificar, analizar y monitorear liderazgos y estructuras de delincuencia organizada tanto intramuros como extramuros, y de Objetivos de Alto Valor (OAV) y Objetivos de Intermedio Valor (OIV), en función de los procesos de clasificación y perfilamiento.	Mensual	SNAI	MDI, POLICÍA NACIONAL, CNI, FUNCIÓN JUDICIAL.	Porcentaje de Objetivos de Alto e Intermedio Valor perfilados	0	50% de Objetivos de Alto e Intermedio Valor perfilados al 2029.	\$480.000,00
							Número de estructuras criminales de delincuencia organizada afectadas dentro de los CPL	0	6 estructuras criminales de delincuencia organizada afectadas dentro de los CPL al 2029.	



			Semestral	SNAI	MDI, POLICÍA NACIONAL, CNI, FUNCIÓN JUDICIAL.	Porcentaje de reducción de muertes promedio anual por violencia intracarcelaria en los Centros de Privación de Libertad	0%	Reducir el 16% el número promedio anual por violencia intracarcelaria en los Centros de Privación de Libertad al 2029.	
<b>TOTAL</b>									\$540.417.982,19



## 7. Vinculación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

La Política Nacional, se vincula con varios instrumentos de planificación del país. A continuación, se describe la concordancia de acuerdo al nivel de planificación, la temporalidad, el instrumento con sus objetivos y el detalle de metas, lineamientos, líneas de acción con los cuales se establece dicha vinculación.

*Tabla 7. Vinculación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*

ALINEACIÓN	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Objetivo general de la política pública	Rediseñar el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores mediante acciones estratégicas integrales, diferenciadas y restaurativas, que promuevan la seguridad, la protección de derechos y la implementación efectiva de procesos de rehabilitación y reinserción social a personas privadas de la libertad; y, la reeducación a adolescentes infractores.
Objetivo específico	Fortalecer las condiciones del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores que permitan cumplir parámetros de seguridad, rehabilitación, reinserción social y la reeducación, asegurando los derechos de las personas privadas de libertad, y adolescentes infractores.
Nombre del Indicador	Porcentaje de hacinamiento en los Centros de Privación de Libertad.
Nombre de la meta	Reducir al 15% el hacinamiento en CPL al 2029
Objetivo Agenda 2030	Objetivo 10: Reducción de las desigualdades
Meta Agenda 2030	Meta 10: De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
Eje del PND	Social
Objetivo del PND	3. Garantizar un estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos.
Política del PND	Política 3.4 Consolidar el sistema de rehabilitación social y su reinserción en la sociedad en el marco del respeto a los derechos humanos.
Meta del PND	Incrementar el porcentaje de Personas Privadas de Libertad (PPL) participantes en al menos un eje de tratamiento o actividad ocupacional de 17,83% en el 2024 a 32,83% al 2029.
Indicador del PND	Porcentaje de Personas Privadas de Libertad (PPL) participantes en al menos un eje de tratamiento o actividad ocupacional.
Objetivo del PS	Se espera aprobación
Meta del PS	Se espera aprobación
Indicador del PS	Se espera aprobación
Objetivo Estratégico del PI	En construcción posterior a la aprobación de instrumentos de institucionalidad
Meta del PI	En construcción posterior a la aprobación de instrumentos de institucionalidad
Indicador del PI	En construcción posterior a la aprobación de instrumentos de institucionalidad

*Elaborado por: Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad, 2025*



*Tabla 8. Vinculación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*

Alineación	<b>REEDUCACIÓN DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY</b>
<b>Objetivo general de la política pública</b>	Rediseñar el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores mediante acciones estratégicas integrales, diferenciadas y restaurativas, que promuevan la seguridad, la protección de derechos y la implementación efectiva de procesos de rehabilitación y reinserción social a personas privadas de la libertad; y, la reeducación a adolescentes infractores.
<b>Objetivo específico</b>	Implementar un Modelo de Atención Integral con enfoque restaurativo, orientado a garantizar la protección, atención y gestión adecuada de los adolescentes en conflicto con la ley.
<b>Nombre del Indicador</b>	Porcentaje de Centros de Adolescentes Infractores y Unidades Zonales de Atención Integral que han implementado un Modelo de Atención y Gestión Integral Restaurativo.
<b>Nombre de la meta</b>	50% de Centros de Adolescentes Infractores y Unidades Zonales de Atención Integral que implementaron el Modelo de Atención y Gestión Integral Restaurativo al 2029
<b>Objetivo Agenda 2030</b>	Objetivo 10: Reducción de las desigualdades
<b>Meta Agenda 2030</b>	Meta 10: De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
<b>Eje del PND</b>	Social
<b>Objetivo del PND</b>	3. Garantizar un estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos.
<b>Política del PND</b>	Política 3.4 Consolidar el sistema de rehabilitación social y su reinserción en la sociedad en el marco del respeto a los derechos humanos.
<b>Meta del PND</b>	Incrementar el porcentaje de Personas Privadas de Libertad (PPL) participantes en al menos un eje de tratamiento o actividad ocupacional de 17,83% en el 2024 a 32,83% al 2029.
<b>Indicador del PND</b>	Porcentaje de Personas Privadas de Libertad (PPL) participantes en al menos un eje de tratamiento o actividad ocupacional.
<b>Objetivo del PS</b>	Se espera aprobación
<b>Meta del PS</b>	Se espera aprobación
<b>Indicador del PS</b>	Se espera aprobación
<b>Objetivo Estratégico del PI</b>	En construcción posterior a la aprobación de instrumentos de institucionalidad
<b>Meta del PI</b>	En construcción posterior a la aprobación de instrumentos de institucionalidad
<b>Indicador del PI</b>	En construcción posterior a la aprobación de instrumentos de institucionalidad

*Elaborado por: Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad, 2025*



## 8. Glosario

Tabla 9. Glosario de Términos PPRSAI

TÉRMINO	SIGNIFICADO
SISTEMA NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL	<p>Es el conjunto de principios, normas, políticas de las instituciones, programas y procesos que se interrelacionan e interactúan de manera integral, para dar cumplimiento a la finalidad del sistema y para la ejecución penal.</p> <p>Fuente: Código Orgánico Integral Penal</p>
DIRECTORIO DEL ORGANISMO TÉCNICO DEL SISTEMA NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL	<p>El Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social es una instancia de coordinación de las distintas entidades que ejercen competencias en lo relativo a la rehabilitación y reinserción social, establecido en el Código Orgánico Penal Integral.</p> <p>Fuente: Código Orgánico Integral Penal</p>
ORGANISMO TÉCNICO	<p>Es el Ministerio del Interior quien ejerce la rectoría organización y administración del Sistema Nacional de Rehabilitación Social conforme lo establecido en el Código Orgánico Integral, en coordinación el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores.</p> <p>Fuente: Decreto Ejecutivo Nro. 98</p>
SERVICIO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD Y ADOLESCENTES INFRACTORES	<p>Es la entidad con personería jurídica dotada de autonomía técnica administrativa operativa y financiera encargada de la ejecución, gestión y seguimiento, encargada de las políticas regulaciones y planes emitidos por su ente rector.</p> <p>Fuente: Decreto Ejecutivo Nro. 98</p>
CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD	<p>Constituyen la infraestructura y espacios físicos en los que se desarrollan y ejecutan apremios, las penas privativas de libertad dispuestas en sentencia y las medidas cautelares de prisión preventiva impuestas por la autoridad jurisdiccional competente.</p> <p>Los centros de privación de libertad llevarán el nombre de la provincia, en caso de que se encuentren dos o más centros del mismo tipo en la misma circunscripción territorial cantonal, se asignará un número cardinal en la secuencia que corresponda, de acuerdo con el año de creación del Centro.</p> <p>Fuente: Código Orgánico Integral Penal</p>



CENTROS DE PRIVACIÓN PROVISIONAL DE LIBERTAD	<p>En estos centros se ejecutarán las medidas cautelares establecidas por el juez competente a través de las cuales se dispone la privación provisional de libertad de la persona contra quien se impuso la medida. Al no existir una sentencia condenatoria que declare su culpabilidad, las personas privadas de libertad que permanecen en estos centros mantienen su situación jurídica de inocencia por lo que serán tratadas como tales.</p> <p>Fuente: Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social</p>
CENTROS DE REHABILITACIÓN SOCIAL.	<p>En estos centros se ejecutarán las penas privativas de libertad determinadas en sentencias condenatorias emitidas por las autoridades judiciales competentes durante el tiempo que dure la pena. En los centros de rehabilitación social se desarrollarán los planes, programas, proyectos y/o actividades de tratamiento, tendientes a la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad.</p> <p>Fuente: Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social</p>
PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD (PPL)	<p>Personas mayores o iguales a 18 años de edad que se encuentran dentro de un Centro de Privación de Libertad por disposición de la autoridad jurisdiccional competente, ya sea por medidas cautelares o penas no privativas de libertad</p> <p>Fuente: Código Orgánico Integral Penal</p>
NIVELES DE SEGURIDAD	<p>Ubicación poblacional y el tratamiento de las personas privadas de libertad en los Centros de Privación de Libertad</p> <p>Fuente: Código Orgánico Integral Penal</p>
TRATAMIENTO	<p>Es la ejecución del plan individualizado de la pena, orientado a superar las causas que influyeron en el cometimiento del delito, procurando el desarrollo de habilidades, competencias y destrezas que permitan la convivencia en el centro, la rehabilitación y reinserción social</p> <p>Fuente: Código Orgánico Integral Penal</p>
PLAN INDIVIDUALIZADO	<p>Conjunto de metas y acciones concertadas con la persona, que conllevan a superar los problemas de exclusión y carencias que influyen en el cometimiento del delito. Su objetivo es la reinserción y el desarrollo personal y social de la persona privada de libertad.</p> <p>Áreas fundamentales del tratamiento, destinadas a desarrollar habilidades, modificar conductas y superar</p>



	factores criminógenos, como parte del proceso de rehabilitación y reinserción social.  Fuente: Código Orgánico Integral Penal
SISTEMA DE PROGRESIVIDAD	Contempla los distintos regímenes; cerrado, semiabierto y abierto, hasta el completo reintegro de la persona privada de la libertad a la sociedad  Fuente: Código Orgánico Integral Penal
BENEFICIOS PENITENCIARIOS	Es el proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el SNAI. Se realizarán actividades de inserción familiar, laboral, social y comunitaria.  Fuente: Código Orgánico Integral Penal
REINserCIÓN SOCIAL	Se controlará los regímenes semiabierto y abierto de ejecución de la pena con la finalidad de generar autoconfianza y autonomía de las personas para permitirles óptima rehabilitación.  Durante el año siguiente a su libertad, se prestará el apoyo necesario a la persona liberada para su reincorporación a la sociedad, su reinserción laboral y la prevención de la reincidencia.  se reincorpora a la vida familiar, comunitaria y laboral, una vez cumplidos los requisitos legales y técnicos.  Fuente: Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social
PLAN DE SALIDA	Consiste en establecer metas planificadas para dar continuidad al plan individualizado de cumplimiento de la pena iniciado en régimen cerrado y desarrollado en régimen semiabierto para fortalecer progresivamente su vinculación familiar, comunitaria, social y laboral.  Fuente: Código Orgánico Integral Penal
REINCIDENCIA	Se entiende por reincidencia la comisión de un nuevo delito por parte de la persona que fue declarada culpable mediante sentencia ejecutoriada.  Fuente: Código Orgánico Integral Penal
ADOLESCENTE INFRACTOR	Es un joven menor de edad entre las edades de 12 a 18 años, que ha cometido una infracción penal, que debido a su edad es juzgado en un régimen especial que aplica medidas socioeducativas.



	Fuente: Código de la Niñez y Adolescentes
JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA	<p>Es un enfoque que busca la reparación del daño y la reintegración de adolescentes en conflicto con la ley, centrándose en la participación de víctimas, ofensores y comunidad para humanizar, restaurar relaciones y resolver conflictos de manera constructiva y pacífica, yendo más allá del castigo para enfocarse en causas profundas y crecimiento personal, aunque enfrenta desafíos en su implementación plena y especializada.</p> <p>Fuente: Terre Des Hommes</p>
MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL RESTAURATIVO	<p>Es el instrumento que tiene como objetivo apoyar y direccionar al trabajo que realizan los Centros de Adolescentes Infractores y las Unidades Zonales de desarrollo Integral, para la atención especializada y específica a las personas adolescentes que han infringido la ley penal, estableciendo un proceso de atención tanto para las medidas socioeducativas privativas de la libertad como para la no privativas, así como para la aplicación de programas socioeducativos.</p> <p>Fuente: Código de la Niñez y Adolescencia</p>
REEDUCACIÓN	<p>Es utilizar los conocimientos previos con los que las personas se han desarrollado y desenvuelto en el mundo, para darles un nuevo significativo o sentido en base a conceptos más adaptados a sí mismas y su entorno.</p> <p>Ofrece competencias para analizar, comprender, explicar y aportar la transformación de las personas, de los contextos y de los escenarios donde suceden los procesos de vinculación social.</p> <p>La reeducación permite desarrollar y promover de manera positiva las habilidades y conocimientos que cada sujeto tiene para un mejor funcionamiento social y personal.</p> <p>Fuente: Modelo de atención integral restaurativo</p>
REINSERCIÓN / REINTEGRACIÓN	<p>Reinsertar es la acción de volver a formar parte de un conjunto o grupo, del que, por ningún motivo, la persona ha quedado fuera.</p> <p>Por su parte reintegrar es restituir o satisfacer integralmente algo, recobrarse enteramente de lo que se había perdido, reconstruir la integridad menoscabada.</p> <p>Fuente: Modelo de atención integral restaurativo</p>
INTERÉS SUPERIOR	<p>Es un principio fundamental del derecho internacional y nacional de acuerdo al Comité de los derechos del Niño, que establece que en todas las decisiones que afecten a</p>



	<p>niños, niñas y adolescentes (NNA), su bienestar y pleno ejercicio de derechos deben ser la consideración primordial, asegurando su desarrollo integral y protección frente a cualquier vulneración, lo que obliga a Estados, instituciones y familias a priorizar su perspectiva, escuchando su opinión según edad y madurez, en un concepto que guía la aplicación de leyes y políticas.</p> <p>Fuente: Modelo de atención integral restaurativo</p>
ESPECIALIDAD	<p>Supone la obligación del Estado de adoptar medidas tales como normas, políticas, servicios y recursos especializados, es decir, que son visiblemente dirigidos a garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia.</p> <p>Fuente: Modelo de atención integral restaurativo</p>
CORRESPONSABILIDAD	<p>Comprende el deber del Estado, la sociedad y la familia, en sus respectivos ámbitos, de adoptar, impulsar y promover las medidas necesarias para asegurar el respeto y cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescencia.</p> <p>Fuente: Modelo de atención integral restaurativo</p>
ENFOQUE RESTAURATIVO	<p>El análisis desde un enfoque restaurativo permite adoptar medidas para acompañar el proceso de la responsabilización de/la adolescente, y diseñar un proceso integral orientado a generar cambios en su vida personal y como miembro de una comunidad y sociedad, de tal manera que se construyan las condiciones para la restitución y reparación del daño causado y la reintegración en la sociedad.</p> <p>Fuente: Modelo de atención integral restaurativo</p>
PLAN INDIVIDUAL DE ATENCIÓN DE LA MEDIDA	<p>Este es un instrumento de trabajo en el que se organiza el proyecto de intervención que impulsará con la/el adolescente, sus referentes familiares / afectivos, relaciones de pares y entorno comunitario de acuerdo con los componentes del modelo, y, teniendo como eje de la intervención el proceso psicopedagógico.</p> <p>Fuente: Modelo de atención integral restaurativo</p>
EJES DEL MODELO DE ATENCIÓN	<p>El cumplimiento de los ejes educativo, de salud, ocupacional laboral, además de otros derechos, se desarrollarán considerando los objetivos del Plan Individual de Atención de la Medida y los resultados del diagnóstico, para ello en todos ámbitos desarrollados.</p> <p>Fuente: Modelo de atención integral restaurativo</p>



CENTRO DE ADOLESCENTES INFRACTORES	Establecimiento en el cual los adolescentes infractores cumplen la medidas cautelares y socioeducativas privadas de la libertad, los cuales deben cumplir con los estándares internacionales.  Fuente: Modelo de atención integral restaurativo
UNIDADES ZONALES DE DESARROLLO INTEGRAL	Son espacios adecuados para la atención para los adolescentes infractores que cumplen medidas socioeducativas no privativas de libertad y los programas socioeducativos.  Fuente: Modelo de atención integral restaurativo
EVASIÓN	Acto de eludir, escapar o evitar algo. La persona que por acción u omisión permita que un privado de libertad se evada del centro de privación de libertad.  Fuente: Artículo 274, Código Orgánico Integral Penal
INGRESO DE ARTÍCULOS PROHIBIDOS	Ingreso a los centros de privación de libertad sustancias sujetas a fiscalización, bebidas alcohólicas, dinero, joyas o metales preciosos, armas, teléfonos celulares o satelitales, equipos de comunicación, partes o piezas de teléfonos celulares o satelitales, municiones o explosivos adheridos al cuerpo o en prendas de vestir, dentro del cuerpo o escondidos de cualquier forma.  Fuente: Artículo 275. Artículo 274, Código Orgánico Integral Penal
INTELIGENCIA	Proceso sistemático, técnico y analítico mediante el cual se obtiene, procesa, analiza y transforma información en conocimiento útil para la toma de decisiones, con el objetivo de prevenir, anticipar o neutralizar riesgos y amenazas.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
OBTENCIÓN	Recolección de información (fuentes humanas, técnicas, documentales).  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
PROCESAMIENTO	Clasificación, depuración y validación de la información.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
ANÁLISIS	Interpretación, cruce de datos, identificación de patrones y riesgos.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC



DIFUSIÓN	Entrega del producto de inteligencia a la autoridad competente.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
RETROALIMENTACIÓN	Proceso de proporcionar información sobre el desempeño o comportamiento de alguna actividad, para aprender, mejorar y ajustar.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
LÍDERES	Personas privadas de libertad que ejercen control efectivo y sostenido sobre otros internos, influyendo en su conducta y decisiones mediante autoridad criminal, capacidad de coerción, reconocimiento interno o control de recursos.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
VOCEROS	Personas privadas de libertad que actúan como representantes visibles de un grupo, encargadas de transmitir demandas, mensajes o instrucciones, tanto hacia la autoridad penitenciaria como hacia otros internos.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
ESTRUCTURAS DE MANDO	Son el esquema jerárquico y funcional mediante el cual un grupo delictivo organiza, coordina y ejecuta acciones dentro del centro penitenciario, distribuyendo roles, niveles de autoridad y responsabilidades.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
SEGURIDAD PENITENCIARIA	Se aplica en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y es un componente de la seguridad integral. La seguridad penitenciaria incluye: La Seguridad procedural y física.  Fuente: COIP
SEGURIDAD FÍSICA	Conjunto de medidas materiales y tecnológicas destinadas a proteger la infraestructura penitenciaria y restringir accesos no autorizados, mediante muros, cerramientos, cerraduras, sistemas electrónicos, cámaras, escáneres y controles físicos.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
CUSTODIA PERIMETRAL	Dispositivo de vigilancia y control externo del centro penitenciario, orientado a impedir fugas, ingresos ilegales o



	ataques desde el exterior, generalmente a cargo de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en coordinación con el SNAI.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
INTRAMUROS	Ámbito interno del centro penitenciario donde se desarrollan las actividades cotidianas de custodia, control y convivencia de las personas privadas de libertad, bajo responsabilidad directa del personal penitenciario.  Fuente: COIP
SEGURIDAD DINÁMICA	Modelo de seguridad basado en la presencia activa, observación constante e interacción profesional del personal penitenciario con las PPL, orientado a conocer comportamientos, detectar riesgos y prevenir conflictos antes de que escalen.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
PERSONAL PENITENCIARIO	Conjunto de actitudes, conductas y reacciones individuales o colectivas de las personas privadas de libertad, que pueden reflejar estabilidad, tensión, miedo, organización o riesgo dentro del centro penitenciario.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
RELACIONES ENTRE PPL	Vínculos de interacción social, jerarquía, dependencia o rivalidad que se establecen entre las personas privadas de libertad, y que influyen directamente en la dinámica de control y seguridad intramuros.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
TENSIONES ENTRE PPL	Estados de conflicto latente o manifiesto entre personas o grupos de PPL, originados por disputas de poder, control territorial, recursos, afinidades delictivas o decisiones institucionales.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
PREVENCIÓN DE CONFLICTOS	Conjunto de acciones anticipadas orientadas a identificar, reducir o neutralizar factores de riesgo, evitando que las tensiones intramuros se transformen en hechos violentos o desestabilizadores.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC



ESCALADA DE CONFLICTOS	<p>Proceso mediante el cual una situación de tensión no controlada evoluciona progresivamente hacia enfrentamientos, violencia colectiva, motines o disturbios, incrementando el nivel de riesgo institucional.</p> <p>Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC</p>
ALERTAS TEMPRANAS	<p>Mecanismos de advertencia preventiva que permiten detectar señales iniciales de riesgo, facilitando la intervención oportuna antes de que se materialicen incidentes graves.</p> <p>Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC</p>
TRASLADOS	<p>Operaciones de movilización controlada de personas privadas de libertad entre centros penitenciarios o áreas internas, realizadas bajo protocolos de seguridad, evaluación de riesgos y coordinación interinstitucional.</p> <p>Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC</p>
REGISTRO DE ESPACIOS	<p>Procedimientos de registro exhaustivo de PPL, pabellones, celdas y áreas comunes, orientados a detectar y decomisar objetos prohibidos, armas, sustancias ilícitas o dispositivos de comunicación.</p> <p>Fuente: Protocolo de intervención interinstitucional en los centros de privación de libertad entre las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Cuerpo de Seguridad Penitenciaria</p>
MOTINES	<p>Los motines son levantamientos colectivos y desorganizados de personas privadas de libertad que, mediante violencia, resistencia activa o desobediencia masiva, alteran el orden interno y el control institucional de un centro penitenciario.</p> <p>Fuente: Protocolo para la Gestión de la Seguridad en Centros de Privación de Libertad</p>
FUGAS	<p>Las fugas son la evasión no autorizada de una o más personas privadas de libertad desde un centro penitenciario, área de custodia o durante traslados, mediante aprovechamiento de vulnerabilidades físicas, operativas o humanas, o a través de violencia, engaño, corrupción o apoyo externo.</p> <p>Fuente: Protocolo para la Gestión de la Seguridad en Centros de Privación de Libertad</p>
PROTECCIÓN	<p>Conjunto de medidas preventivas y operativas destinadas a resguardar la vida, integridad física y seguridad de las</p>



	personas privadas de libertad, del personal penitenciario, de la infraestructura y de terceros, frente a riesgos, amenazas o eventos adversos dentro y fuera del centro penitenciario.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
PREVENIR	Detectar señales de tensión, desorganización o riesgo, actuar antes de que se materialicen motines, fugas o hechos violentos, y mantener la estabilidad, el orden y la seguridad institucional.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC
INFORMACIÓN	Puede prevenir de observación directa, reportes operativos, partes de novedades, fuentes humanas o registros institucionales, y constituye la materia prima para el análisis e inteligencia, una vez verificada y contextualizada.  Fuente: Adaptado del Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria de la UNODC

**Elaborado por:** Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad, 2025



Tabla 10. Siglas PPRSAI

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
ACESS	Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los servicios de salud y Medicina Prepagada
AI	Adolescentes Infractores
CAI	Centro de Adolescentes Infractores
CCTV	Círculo Cerrado de Televisión
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
CNNA	Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COESCOP	Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público
CPL	Centro de Privación de Libertad.
CPPL	Centro de Privación Provisional de la Libertad.
CRS	Centro de Rehabilitación Social.
CSVP	Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.
DIGERCIC	Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación
DINARP	Dirección Nacional de Registros Públicos
DOT	Directorio del Organismo Técnico
DP	Defensoría del Pueblo
DPE	Defensoría Pública
FFAA	Fuerzas Armadas del Ecuador
GAD	Gobierno Autónomos y Descentralizados
GCC-CAI	Grupo de control y contingencia para los Centros de Adolescentes Infractores
GDO	Grupo de Delincuencia Organizada
GEAP	Grupo Especial de Acción Penitenciaria.
GESSIC	Grupo Especial de Seguridad en Situación de Crisis
INMOBILIAR	Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público



MAIR	Modelo de Atención Integral Restaurativo
MDG	Ministerio de Gobierno
MDH	Ministerio de Desarrollo Humano
MDI	Ministerio del Interior
MDT	Ministerio de Trabajo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MCEP	Mesa de Coordinación de Emergencias Penitenciarias
MINEDEC	Ministerio de Educación, Deporte y Cultura
MSP	Ministerio de Salud Pública
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OAV	Objetivos de Alto Valor
OT	Organismo Técnico
OIV	Objetivos de Intermedio Valor
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PBP	Personas con Beneficios Penitenciarios
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PMU	Puesto de Mando Unificado.
PN	Policía Nacional del Ecuador.
PPL	Persona Privada de Libertad.
SIP	Sistema de Información Penitenciaria
SCSVP	Servidor del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.
SIS ECU 911	Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.
SNAI	Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.
UAT	Unidad de Aseguramiento Transitorio
URS	Unidad de Reinserción Social
UZDI	Unidad de Zona de Desarrollo Integral

**Elaborado por:** Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad, 2025



## 10. Referencias y Anexos

### 10.1. Referencias

1. Andrews, D. A., & Bonta, J. (2010). *The Psychology of Criminal Conduct*. Routledge.
2. Asamblea General de las Naciones Unidas. (1990). Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990. Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.
3. Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). *Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*. Naciones Unidas.
4. Asamblea Nacional del Ecuador. (1982). *Código de Ejecución de Penas*. Quito.
5. Asamblea Nacional del Ecuador. (2003). *Código de la Niñez y Adolescencia*. Registro Oficial Nro. 737, 03 de enero de 2003.
6. Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución Nacional de la República del Ecuador*. Quito.
7. Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial Nro. 449, 20 de octubre de 2008.
8. Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito.
9. Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal (COIP)*. Quito – Ecuador.
10. Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Registro Oficial Suplemento N°19, 21 de junio de 2017.
11. Asamblea Nacional del Ecuador. (2022). *Ley Orgánica que regula el Uso Legítimo de la Fuerza*. Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 131, 22 de agosto de 2022.
12. Asamblea Nacional del Ecuador. (2023). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Última reforma publicada en Suplemento del Registro Oficial Nro. 279, 29 de marzo de 2023.
13. Asamblea Nacional del Ecuador. (2025). *Ley de Inteligencia*. Cuarto Suplemento del Registro Oficial Nro. 57, 11 de junio de 2025.
14. Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Acceso a la Justicia y Reinserción Social*. Washington.
15. Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: Una primera mirada al otro lado de las rejas*. Washington.
16. Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). *Hacia una mejor gestión penitenciaria en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.
17. Banco Mundial. (2021). *Violence and development in Latin America*. Washington: World Bank Group.
18. BBC. (2024). Crisis en Ecuador: cómo las cárceles de América Latina se volvieron centros de comando de algunas de las principales bandas del narco de la región. Link: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c3g191pry6zo>
19. Beloff, M. (2011). *Protección integral de derechos del niño vs. derechos en situación irregular*. México.
20. BID. (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: desafíos e innovación en gestión y políticas públicas*.
21. Bosma, A. K. (2016). Prison-based rehabilitation: Predictors of offender treatment participation and treatment completion. *Crime & Delinquency*, 62(8), 1095–1120. <https://doi.org/10.1177/0011128714549654>.



22. Bosma, A. K. (2016). Prison-based rehabilitation: Predictors of offender treatment participation and treatment completion. *Crime & Delinquency*, 62(8), 1095–1120. <https://doi.org/10.1177/0011128714549654>.
23. Carranza, E. (2012). *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe: ¿Qué hacer?* ILANUD.
24. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC). (2008). *Reinserción: Lecciones para una Política Pública*.
25. CEPAL. (2017). *Seguridad ciudadana y prevención de la violencia en América Latina*.
26. CEPAL. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas*.
27. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (23 de septiembre de 2025). *El impacto del crimen en la economía de América Latina y el Caribe es analizado en seminario en la CEPAL*. <https://www.cepal.org/es/noticias/impacto-crimen-la-economia-america-latina-caribe-es-analizado-seminario-la-cepal>
28. Comité de los Derechos del Niño. (2025). *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Ecuador*.
29. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2020). *Dignidad y seguridad en regímenes de detención restrictivos*. Ginebra: CICR.
30. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2021). *Envejecimiento y detención: Guía para atender las necesidades de las personas mayores privadas de libertad*. Ginebra: CICR.
31. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2022). *Hacia establecimientos penitenciarios más humanos: Un enfoque participativo basado en principios para la planificación y el diseño de cárceles*.
32. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2022). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Ecuador*. CRPD/C/ECU/CO/1. Ginebra: Naciones Unidas.
33. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia / Estado ecuatoriano. *Código de la Niñez y Adolescencia*.
34. Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 365-18-JH/21*. Quito.
35. Defensoría del Pueblo. (2025). *Providencia Defensorial No. 02-2025-DPE-DNMPDPTJ*. Quito.
36. Dünkel, F. (2019). Juvenile Justice in Germany: Between Welfare and Justice. En Barry Goldson et al. (eds.), *Juvenile Justice in Europe: Past, Present and Future*. Routledge; y Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. (2020). *Youth Court Law in Germany*. Berlin: BMJV.
37. Dunn, W. N. (2016). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
38. Fiscalía General del Estado. (11 de noviembre de 2023). *Estadísticas delictivas Ecuador*. Quito: FGE. <https://www.fiscalia.gob.ec/analitica/>
39. Foucault, M. (1975). *Vigilar y castigar*. Siglo XXI.
40. Fundación Paz Ciudadana & Instituto de Asuntos Públicos. (2018). *Una propuesta de modelo integral de reinserción social para infractores de la ley*. Santiago.
41. Garay, L., & Salcedo, E. (2013). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. <https://www.labiblioteca.mx/llyfrgell/2388.pdf>
42. INEC. (2025). *Tabulados del índice de precios al consumidor*. Quito.
43. Insight Crime. (2024). *El sistema penitenciario en Ecuador - Historia y retos de un epicentro del crimen*. Steven Dudley y María Fernanda Ramírez.



44. Italia. (1975, 26 julio). *Legge n. 354/1975, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* (art. 41-bis, texto vigente). Normativa (testo vigente).
45. Kaleidos. (2021). *Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador.* [https://kaleidos.ec/wp-content/uploads/2021/10/Diagnostico\\_Sistema\\_Penitenciario\\_Ecuador\\_Kaleidos\\_2021.pdf](https://kaleidos.ec/wp-content/uploads/2021/10/Diagnostico_Sistema_Penitenciario_Ecuador_Kaleidos_2021.pdf)
46. Kaleidos. (2021). *Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador.* Quito: UDLA.
47. Kessler, G. (2013). *Sociología del delito amateur.* Buenos Aires: Paidós.
48. Ministerio de Economía y Finanzas. (11 de noviembre de 2025). *Estadísticas del Presupuesto General del Estado.* <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>
49. Naciones Unidas. (1985). *Reglas mínimas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).*
50. Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño.*
51. Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño* (art. 37).
52. Naciones Unidas. (1990). *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad).*
53. Naciones Unidas. (1990). *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana).*
54. Naciones Unidas. (1990). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio).*
55. Naciones Unidas. (2010). *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).* A/RES/65/229.
56. Naciones Unidas. (2015). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).*
57. Norwegian Correctional Service. (2021). *The Norwegian Prison System: An Introduction.* Oslo: KDI; y Pratt, J., & Eriksson, A. (2013). *Contrasts in Punishment.* Routledge.
58. Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO). (2024). *Estudio sobre vinculación de niños, niñas y adolescentes a organizaciones criminales en Ecuador.* PADF/INL.
59. Oficina de las Naciones Unidas. (2015). *Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos o Reglas de Mandela.* Resolución A/70/490.
60. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa.*
61. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2009). *Manual sobre reclusos con necesidades especiales.* Nueva York: UNODC.
62. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2009). *Manual sobre componentes clave de la gestión penitenciaria.*
63. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2012). *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders.*
64. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2012/actualizado). *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders.*



65. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2014). *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*. New York: Naciones Unidas.
66. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2020). *Manual sobre la reinserción social de personas privadas de libertad*. Naciones Unidas.
67. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). *Diagnóstico del Sistema de Rehabilitación Social del Ecuador*. Quito: UNODC.
68. Penal Reform International & Thailand Institute of Justice. (2024). *Global Prison Trends*.
69. Penal Reform International & Thailand Institute of Justice. (2025). *Global Prison Trends*.
70. PNUD. (2009). *Human Security Report*.
71. Policía Nacional del Ecuador – Dirección Nacional de Investigación Antidrogas (DNA). (2025). *Dinámica del narcotráfico y microtráfico en el Ecuador, periodo 2018–2025*. Quito.
72. Policía Nacional del Ecuador – Dirección Nacional de Policía Judicial (DNPJ). (2025). *Noticia del delito (denuncias fiscales)*. Quito.
73. Policía Nacional del Ecuador, DINASED. (2025). *Análisis de delitos contra la vida y desaparición de personas en el Ecuador, años 2016–2024*. Quito.
74. Pontón, D. (2022). *Las nuevas cárceles en el Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo*. Quito: Revista de Ciencias Sociales.
75. Presidencia de la República del Ecuador. (1990). *Decreto Ejecutivo Nro. 1330*. Registro Oficial Nro. 400, 21 de marzo de 1990.
76. Presidencia de la República del Ecuador. (2007). *Decreto Ejecutivo No. 748*. Quito.
77. Presidencia de la República del Ecuador. (2010). *Decreto Ejecutivo No. 585*. Quito.
78. Presidencia de la República del Ecuador. (2018). *Decreto Ejecutivo No. 560*. Quito.
79. Presidencia de la República del Ecuador. (2024). *Decreto Ejecutivo No. 110*. Quito.
80. Presidencia de la República del Ecuador. (2024). *Decreto Ejecutivo No. 111*. Quito.
81. Presidencia de la República del Ecuador. (2025). *Decreto Ejecutivo No. 98*. Quito.
82. Pretel Meneses, Á. J. (2025). *Hacia una mejor gestión penitenciaria en América Latina y el Caribe*. Washington: Villa-Mar, Karelia; Cedillo, Bárbara. <https://doi.org/10.18235/0013682>
83. Principios de Yogyakarta. (2007). *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual e identidad de género*.
84. Redondo Illescas, S. (2017). *La psicología de la delincuencia*. Infocop.
85. Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). (2020). *Modelo de Atención Integral Restaurativo*. Quito.
86. Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT). (2023). *Declaración al concluir su visita a Ecuador*. Ginebra: Naciones Unidas.
87. UNICEF. (2025). *Aproximación al reclutamiento de niños, niñas y adolescentes*. Quito: Naciones Unidas.



88. UNICEF Ecuador. (14 de noviembre de 2025). *Niñez y adolescencia en Ecuador.* <https://infanciaecuador.org/educacion/ninez-adolescencia/>
89. UNODC. (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa.*
90. UNODC. (2009). *Manual sobre componentes clave de la gestión penitenciaria.*
91. UNODC. (2012). *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders.*
92. UNODC. (2012/actualizado). *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders.*
93. Vicepresidencia de la República del Ecuador; INFA; Dirección Nacional de Policía Especializada en Niñez y Adolescencia; ex DNRS; MIES. (2009). *Protocolo de atención para niños, niñas y adolescentes cuyos padres y madres ingresan a los centros de rehabilitación social.* Quito.
94. W. N., D. (2016). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.

## 10.2. Anexos

Priorización de determinantes, personas privadas de la libertad

Dimensiones	Determinantes del Problema	Calificación de importancia	Calificación de gobernabilidad	Priorización del determinante
Exclusión social y falta de oportunidades para población vulnerable	Limitada movilidad social, exclusión estructural y vulnerabilidad que facilita el reclutamiento criminal.	10	1	Necesaria
	Limitaciones en el acceso a justicia y demoras procesales.	11	1	Necesaria
	Ausencia de programas obligatorios de reinserción (educación, trabajo, postpenitenciario).	8	5	Menos Urgente
Políticas de Rehabilitación no Integrales	Desarticulación institucional en la implementación de modelos de rehabilitación previos.	4	5	Menos Urgente
	Normalización de la violencia y cultura criminalizada dentro y fuera de los CPL.	9	3	Menos Urgente
Insuficiencia del personal penitenciario y control limitado	Déficit del CSV (faltan 2.908 agentes; solo 877 por turno). Además de constante y debilidad en procesos disciplinarios y de supervisión.	13	5	Urgente
	Personal administrativo y operativo vulnerable, con formación limitada y expuesto a amenazas y cooptación.	13	5	Urgente
	Expansión de organizaciones criminales, alta incidencia de violencia intramuros.	13	5	Urgente
Debilidad del sistema de seguridad e inteligencia penitenciaria	Insuficiencia tecnológica: CCTV, sensores, controles biométricos, falla de sistemas de bloqueo de señal.	12	5	Urgente

	Inteligencia penitenciaria reactiva, no integrada ni preventiva.	12	5	Urgente
Infraestructura deteriorada y servicios básicos deficientes	Infraestructura en estado regular o malo altamente presente (86%). Falta de mantenimiento, cercas vulnerables, accesos inseguros.	14	5	Urgente
	Servicios, y equipo, de salud limitados junto a escasa cobertura psicológica. Incremento de muertes naturales, suicidios u otro tipo de muertes.	14	5	Urgente
Gestión inadecuada del modelo penitenciario con ausencia de un sistema de clasificación efectivo	Ausencia de una estrategia de gestión diferenciada. Regímenes poco sólidos y controles débiles sobre objetos prohibidos.	15	5	Urgente
	Déficit en la clasificación de las PPL por peligrosidad, afiliación criminal o riesgo. Mezcla de perfiles criminógenos que facilita expansión criminal intramuros.	15	5	Urgente
Reacomodo, conflicto entre estructuras criminales y uso indebido del sistema de rehabilitación	Hiperfragmentación de estructuras criminales, nuevas facciones tras capturas o muertes de líderes.	13	1	Necesaria
	Uso de CPL para influir y coordinar atentados.	9	5	Menos Urgente
	Fugas de información hacia el exterior para coordinar actos delictivos.	9	5	Menos Urgente
Priorización en uso de recursos públicos y permeabilidad de lógicas criminales internacionales	Limitación de la capacidad institucional de respuesta. Menor inversión en rehabilitación y seguridad penitenciaria.	12	1	Necesaria
	La consolidación de redes internacionales consolida, amplifica y retroalimenta la violencia y delitos nacionales.	11	1	Necesaria

Priorización de determinantes, adolescentes infractores

Dimensiones	Determinantes del Problema	Calificación de importancia	Calificación de gobernabilidad	Priorización del determinante
Exclusión social, falta de oportunidades y debilitamiento del tejido comunitario	Desigualdad estructural y vulnerabilidad que facilita el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.	10	1	Necesaria
	Desintegración familiar, con alta prevalencia de violencia intrafamiliar, abandono y ausencia de referentes positivos.	11	1	Necesaria
	Consolidación del reclutamiento de NNA por parte de los GDO.	15	1	Necesaria
	Aumento de deserción escolar y desvinculación educativa.	10	1	Necesaria
Políticas de Rehabilitación no Integrales	Ausencia de programas de medidas socioeducativas permanentes.	11	5	Urgente
	Normalización de la violencia y cultura de la ilegalidad como mecanismo de pertenencia dentro y fuera de los CAI.	9	3	Menos Urgente
Desarticulación interinstitucional y ausencia de programas transversales	Ausencia de programas transversales de reeducación.	11	3	Necesaria
	Desarticulación interinstitucional en la implementación de la política de reeducación y reinserción.	9	3	Menos Urgente
	Déficit de talento humano especializado.	13	5	Urgente
Reacomodo, conflicto entre estructuras criminales y uso indebido del sistema de rehabilitación	Hiperfragmentación de estructuras criminales, nuevas facciones tras capturas o muertes de líderes.	13	1	Necesaria



REPÚBLICA  
DEL ECUADOR



Organismo Técnico del Sistema Nacional  
de Rehabilitación Social y de Atención  
Integral a Adolescentes Infactores

Gestión inadecuada del modelo de reeducación con ausencia de un sistema de clasificación efectivo	Débil capacidad de seguimiento postmedida.	11	5	Urgente
	Déficit en la clasificación entre adolescentes infractores y adultos jóvenes.	15	5	Urgente
Infraestructura inadecuada y servicios básicos deficientes	Servicios institucionales y básicos deficientes.	14	5	Urgente
	Infraestructura física inadecuada y deteriorada.	14	5	Urgente
	Seguridad tecnológica insuficiente.	12	5	Urgente
Priorización en uso de recursos públicos	Escasez de recursos que limitan la capacidad de respuesta institucional.	12	1	Necesaria