



**Protocolo Facultativo de la  
Convención contra la Tortura  
y Otros Tratos o Penas Crueles,  
Inhumanos o Degradantes**

Distr. reservada  
27 de abril de 2015

Original: español  
Español, francés e inglés  
solamente

---

**Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros  
Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

**Informe del Subcomité para la Prevención de  
la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles,  
Inhumanos o Degradantes sobre su visita  
de asesoramiento al mecanismo nacional  
de prevención de Ecuador**

**Informe dirigido al mecanismo nacional de prevención\***

---

\* De conformidad con la decisión que el Subcomité adoptó en su quinto período de sesiones en relación con la publicación de los informes de sus visitas, el presente documento no fue objeto de revisión editorial antes de su envío a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1-7	3
II. Contexto de la visita del Subcomité .....	8-9	3
III. Recomendaciones al mecanismo nacional de prevención .....	10-66	4
A. Recomendaciones de carácter institucional .....	10-45	4
B. Recomendaciones de carácter metodológico .....	46-66	11
IV. Principales obstáculos legales, estructurales e institucionales a los que se enfrenta el mecanismo nacional de prevención .....	67-88	14
V. Recomendaciones finales .....	89-93	19

### Anexos\*\*\*

I. Lista de altos funcionarios y otras personas con las que se reunió el Subcomité .....	21
II. Lista de lugares de detención visitados por el Subcomité .....	22

---

\*\*\* Los anexos están transmitidos solamente en la lengua original.

## I. Introducción

1. De conformidad con el mandato establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en lo sucesivo "el Protocolo Facultativo"), el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en lo sucesivo "el Subcomité" o "el SPT") realizó una visita a Ecuador del 1 al 4 de septiembre de 2014.
2. El Subcomité estuvo representado por los siguientes miembros: Sra. Margarida Pressburger, Sr. Felipe Villavicencio Terreros (Jefe de la delegación) y Sr. Wilder Tyler Souto.
3. El Subcomité contó con la asistencia de dos oficiales de derechos humanos y un oficial de seguridad de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH).
4. El objetivo de la visita fue brindar asesoramiento y asistencia técnica al mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Ecuador (en lo sucesivo "MNP") conforme a lo dispuesto en el artículo 11 b), incisos ii) y iii), del Protocolo Facultativo. Se pretendía ayudar a fortalecer la capacidad y el mandato del mecanismo y evaluar las necesidades y los medios requeridos para mejorar la protección de las personas privadas de libertad (en lo sucesivo "PPL") frente al riesgo de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en Ecuador. Asimismo, la visita sirvió de oportunidad para generar vínculos de cooperación entre el SPT y el MNP de Ecuador, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 f) del OPCAT. A estos efectos, en el presente informe se formulan recomendaciones y observaciones al MNP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 b), inciso iv), del Protocolo Facultativo.
5. Puesto que el principal motivo de la visita era prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica al MNP, se celebraron una serie de reuniones con el Defensor del Pueblo y el personal del propio MNP a fin de examinar sus métodos de trabajo y explorar vías para fortalecer y mejorar su eficacia. Para observar su metodología de trabajo, el Subcomité visitó dos centros de privación de libertad conjuntamente con el MNP (anexo II). Estos centros fueron seleccionados de mutuo acuerdo y las visitas se realizaron fundamentalmente siguiendo la metodología habitualmente utilizada por el MNP. Los miembros del Subcomité asumieron el papel de observadores. Asimismo, durante su visita, el Subcomité se reunió con las autoridades del Estado parte, la Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional y organizaciones de la sociedad civil (ver anexo I).
6. En virtud de su mandato conforme al artículo 11, párrafo b, incisos ii y iii, el Subcomité presentó un informe separado al Estado parte con las recomendaciones resultantes de la visita.
7. El Subcomité desea expresar su gratitud a la Defensoría del Pueblo y el personal integrante del MNP por la acogida brindada, facilitación de la visita y su interés en cooperar con el Subcomité para la realización efectiva de su mandato conforme al Protocolo Facultativo.

## II. Contexto de la visita del Subcomité

8. La visita del Subcomité se produjo en un momento de cambios hacia un nuevo modelo penitenciario en el país caracterizado, entre otros, por el cierre de penales antiguos y con condiciones materiales sumamente precarias y su sustitución por penales de nueva construcción con ámbito regional. En la región de Quito, esto se concretó en el cierre del

penal García Moreno y el traslado de los internos, desde los primeros meses de 2014, en su mayoría al Centro de privación de libertad de personas adultas regional Sierra Centro Norte (Cotopaxi) en Latacunga. El traslado de las mujeres internas ocurrió durante la estancia del Subcomité en el país. En las proximidades del penal García Moreno continuaba funcionando el Centro de Detención Provisional de la Policía Nacional, cuyas condiciones de vetustez, hacinamiento y precariedad en general el Subcomité tuvo la oportunidad de comprobar en su visita al mismo.

9. En el contexto de la reestructuración carcelaria, la labor del MNP resulta esencial para asesorar a las autoridades, a través de sus visitas y recomendaciones, de las mejoras realizadas y ajustes necesarios. La actual reforma representa una oportunidad para que el MNP mejore su visibilidad y se posicione como actor clave de la prevención, responsable de velar por la protección de las PPL contra la tortura y malos tratos.

### **III. Recomendaciones al mecanismo nacional de prevención**

#### **A. Recomendaciones de carácter institucional**

10. El Ecuador ratificó el Protocolo Facultativo con fecha 20 de julio de 2010, que entró en vigor para el país el 19 de agosto de 2010. Conforme al artículo 17 del Protocolo, el Estado parte debía designar el MNP dentro de un año después de la ratificación.

11. La Defensoría asumió las funciones del MNP de su propia iniciativa y sin concesión de recursos adicionales mediante la adopción en noviembre de 2011 de una resolución, sobre la base del mandato de prevención de la tortura que le confiere la Constitución de 2008. El Ministerio de Justicia, mediante Oficio No. 09644 de 23 de noviembre de 2011, informó al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración que la Defensoría del Pueblo se constituía como MNP. Esta información fue posteriormente comunicada al Subcomité quien, con fecha 24 de febrero de 2012, informó al Estado parte que había tomado nota de la puesta en marcha del MNP.

12. Según la información proporcionada por la Defensoría al Subcomité, el equipo que conforma el MNP inició sus actividades en el último trimestre de 2012 y en 2013 comenzó a realizar visitas a lugares de privación de libertad. En 2013 el MNP emitió su primer informe de actividades. Sin embargo, fue en el 2014 cuando, para operar su nominación como MNP la Defensoría del Pueblo creó dentro de su estructura la Dirección Nacional de Prevención de la Tortura. Según la información proporcionada, la Dirección Nacional cuenta con autonomía e independencia para la emisión de directrices, realización de visitas, elaboración de informes, incluidos informes temáticos, organización de capacitaciones y cualquier otra actividad delegada por la máxima autoridad. El personal integrante de la Dirección Nacional fue seleccionado de acuerdo con la normativa aplicable a la Defensoría.

#### *Base legal*

13. Si bien el Protocolo Facultativo deja la decisión sobre el formato institucional del MNP en manos de los Estados parte, es imperativo que la estructura del mecanismo y el desempeño de su mandato se ajusten al Protocolo Facultativo, tal y como se señala en las "Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención"<sup>1</sup>.

14. En el caso de Ecuador el Subcomité observa que la ausencia de una base legal sólida en la creación del MNP constituye una debilidad para su funcionamiento. Es por ello que el proceso legislativo que se encontraba en marcha en el momento de la visita, encaminado a la adopción de una nueva Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo reviste sumo interés.

---

<sup>1</sup> CAT/OP/12/5.

15. El 10 de diciembre de 2013 el Defensor del Pueblo entregó a la Asamblea Nacional un proyecto de ley orgánica reguladora de las atribuciones, estructura y procedimientos de la Defensoría, con miras a adoptarlos al actual marco constitucional. El proyecto incluye un Título IV dedicado a la “Prevención de la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante” en el que se establece que la Defensoría constituye el Mecanismo Nacional de Prevención y se define su mandato en este marco. El tratamiento del proyecto de ley fue encargado a la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional. El SPT agradece a la Defensoría del Pueblo haber incorporado en el Proyecto propuestas formuladas por el SPT en las semanas que precedieron a la visita.

16. Durante su estancia en el país, el Subcomité tuvo oportunidad de reunirse con la Presidenta de la Comisión, Sra. Dora Aguirre Hidalgo, en la presencia del MNP, con el objetivo de intercambiar puntos de vista sobre el contenido del Título IV del proyecto. Además, como acordado en la reunión, con fecha 14 de octubre de 2014, el Subcomité envió una carta a la Sra. Aguirre Hidalgo, con copia al MNP, con sugerencias relativas a algunos aspectos del proyecto de ley. El Subcomité formuló sus observaciones relativas a la base legal de la siguiente manera:

“conforme al Art 11 b) i) y iv) del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (OPCAT), el mandato del SPT incluye asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, en el establecimiento de los mecanismos nacionales de prevención y hacer recomendaciones y observaciones con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mismos. Rogamos tomar nota que los comentarios contenidos en la presente carta se refieren al Título IV (Prevención de la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante) del proyecto de ley, en su versión de agosto de 2014. El SPT reconoce la calidad del proyecto, el cual se ajusta, en líneas generales, a los principios y disposiciones recogidos en el Protocolo Facultativo.

(...) El SPT felicita a la Comisión que usted preside por llevar a cabo un proceso abierto de participación y consulta ciudadana en la concertación del proyecto de ley. En este sentido el SPT recuerda que, conforme al párrafo 16 de las Directrices del SPT arriba mencionadas, el MNP debe crearse mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil. El SPT recomienda que el texto del OPCAT sea puesto a disposición de los participantes en los eventos de socialización que lleve a cabo la Comisión.

Conforme al artículo 18 del OPCAT, el Estado debe garantizar, entre otros, la independencia funcional del MNP y la independencia de su personal. También debe proporcionar los recursos necesarios para su funcionamiento. En el mismo sentido, el párrafo 32 de las Directrices del SPT estipula que cuando el órgano designado como mecanismo nacional de prevención desempeñe otras funciones, además de los cometidos previstos en el Protocolo Facultativo, las funciones que desempeñe en cuanto mecanismo nacional de prevención deben tener lugar en una dependencia o un departamento distintos que cuenten con su propio personal y presupuesto. Teniendo esto en cuenta el proyecto de ley podría indicar explícitamente que la Defensoría del Pueblo, en tanto que MNP, goza de independencia funcional y autonomía financiera; actúa de manera independiente y sin interferencia de las autoridades estatales; y tiene la facultad de decidir sobre su plan de trabajo, designar a su personal y tomar decisiones sobre el uso del presupuesto que le haya sido atribuido. Sobre este último punto, el SPT observa que la cuestión del presupuesto no recibe un tratamiento específico en el proyecto de ley. Teniendo en cuenta que las funciones del mecanismo nacional constituyen una labor adicional para la Defensoría, el SPT considera pertinente, a tenor del artículo 18.3 del OPCAT, especificar en el proyecto de ley que la Defensoría del Pueblo contará con recursos adicionales suficientes para cumplir sus funciones como MNP.

A efectos de distinguir claramente las funciones del MNP del resto de las funciones de la Defensoría, y la especificidad de aquéllas por derivar directamente del mandato contenido en el OPCAT, el SPT considera pertinente que en los artículos 56 (obligaciones de los centros de privación de libertad) y 57 (visitas a los centros de privación de libertad) la referencia a “la Defensoría del Pueblo” sea remplazada por “el mecanismo nacional de prevención”. Le preocupa al SPT que en su actual redacción, el proyecto de ley no asegure la visibilidad del MNP como un actor clave de la prevención de la tortura y malos tratos. Asimismo, existiría un riesgo de que el mandato preventivo del MNP se confunda o quede diluido entre otras funciones propias de la Defensoría, tales como la recogida e investigación de quejas individuales.

El artículo 22 del OPCAT establece que las autoridades competentes examinarán las recomendaciones del MNP y entablarán un diálogo con éste acerca de las posibles medidas de aplicación. Una disposición similar figura en el apartado 13 de las Directrices del SPT. El SPT considera conveniente incluir esta obligación explícitamente en el proyecto de ley, con miras a sentar las bases de un procedimiento reglado y efectivo para el seguimiento de las recomendaciones del MNP.

Con relación al artículo 55 del proyecto de ley, relativo a las acciones de coordinación y cooperación con otros organismos, el SPT considera conveniente agregar explícitamente el derecho del MNP a mantener contactos con el SPT, enviarle información y reunirse con él, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 (f) del OPCAT.

El artículo 23 del OPCAT establece la obligación del Estado de publicar y difundir los informes anuales del MNP. En relación con esta obligación el párrafo 29 de las Directrices señala que el Estado debe asegurar la presentación de esos informes a la asamblea legislativa y su examen por esta institución. El SPT considera conveniente incluir estas obligaciones en el proyecto de ley.

El SPT también considera importante añadir una disposición en línea con el párrafo 27 de las Directrices, según la cual ‘El Estado no debe ordenar, aplicar, permitir o tolerar ninguna sanción, represalia u otra inhabilitación contra ninguna persona u organización por haberse comunicado con el mecanismo nacional de prevención o por haber proporcionado a éste alguna información, con independencia de su veracidad, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo’.

17. El primer debate del proyecto en el pleno de la Asamblea tuvo lugar en octubre de 2014, sobre la base del texto contenido en el informe de la Comisión de fecha 24 de septiembre de 2014. Durante el mismo algunos legisladores opinaron que la creación del MNP constituiría arrogación de funciones propias en un caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y en otro de los jueces de garantías penitenciarias. Se recordó que el artículo 669 del Código Orgánico Integral Penal dispone que estos jueces realizarán por lo menos una inspección mensual a los centros de privación de libertad a fin de garantizar el adecuado cumplimiento de la condena y de los derechos de las PPL. Este artículo también dispone que cuando los jueces realicen estas visitas ordenarán lo que juzguen conveniente para prevenir o corregir las irregularidades que observen.

18. En respuesta a estas inquietudes, el 7 de noviembre de 2014 el Subcomité dirigió otra carta a la Sra. Aguirre Hidalgo, con copia al MNP, solicitando su intervención para recordar a los legisladores las obligaciones adquiridas por Ecuador al ratificar el Protocolo Facultativo, y las disposiciones relativas a los mecanismos nacionales de prevención contenidas en la Parte IV del Protocolo. En particular, el SPT recordaba que, en aplicación del artículo 19 del Protocolo, los mecanismos deben gozar, entre otros, de las siguientes facultades: a) Examinar periódicamente el trato de las PPL en cualquier lugar bajo la jurisdicción del Estado parte, con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y

b) hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las PPL. Con referencia a estas disposiciones el Subcomité señalaba que el mecanismo nacional tiene como ámbito de competencia cualquier lugar de privación de libertad, no sólo los centros penitenciarios; que su labor de prevención se extiende a toda persona privada de libertad, no sólo a las que se encuentran cumpliendo condena; y que dicha labor no se enfoca en casos individuales ni en la situación legal de los privados de libertad, sino en las condiciones generales de privación de libertad.

19. Asimismo, el Subcomité insistió, en particular, en que el mandato del MNP conforme al Protocolo Facultativo es más amplio del contemplado en el Código Orgánico Integral Penal para los jueces de garantías penitenciarias y que la posible duplicación de algunas funciones del MNP con instituciones ya existentes y plenamente operativas en Ecuador debe resolverse por la vía del diálogo y la cooperación, teniendo como objetivo la protección más eficaz de las PPL.

**20. A tal efecto, el SPT solicita el MNP mantenerle informado de cualquier novedad relativa a la discusión del proyecto de ley para poder seguir prestando apoyo al MNP de conformidad con el OPCAT.**

21. El SPT saluda el rol de la Defensoría en el proceso de revisión de la normativa vigente. En este proceso se debe garantizar que el MNP, en su calidad de garante del OPCAT a nivel nacional y como organismo que debe gozar de la independencia funcional de la Defensoría, pueda ser escuchado como un interlocutor cualificado sobre los elementos del Título IV del proyecto de ley que le afectan directamente.

**22. En este sentido, el SPT recomienda que el MNP haga valer su mandato que le fue atribuido por artículo 19 c) del OPCAT. Dicho artículo le otorga el poder de hacer propuestas y observaciones acerca de toda legislación vigente o de proyectos de ley en la materia de prevención. El SPT opina que el MNP está en la mejor situación para formular observaciones al Título IV del proyecto de ley, dada la valiosa experiencia que ha ido adquiriendo desde 2011.**

#### *Posición del MNP dentro de la Defensoría*

23. El SPT es consciente que el MNP es un organismo nuevo que está en proceso de consolidación y de fortalecimiento institucional, inclusive dentro de la Defensoría del Pueblo. Desde el punto de vista estructural, el MNP está situado bajo la Adjuntía de Derechos y Naturaleza, dentro de la Dirección General Tutelar de la Defensoría del Pueblo. La directora del MNP fue nombrada en enero de 2014, lo que contribuyó ciertamente a mejorar el perfil institucional del mecanismo. Sin embargo, el SPT opina que la actual organización interna necesitaría revisión para ajustarse por completo al principio de autonomía previsto en el OPCAT.

24. En primer lugar, según la estructura actual, la toma de decisiones importantes para el cumplimiento del mandato por parte de la directora del MNP sigue un proceso que requiere la aprobación por parte del Director General Tutelar, Defensor Adjunto y el Defensor del Pueblo. Le preocupa al SPT que este proceso pueda acarrear problemas de eficacia, por ejemplo en el manejo de tiempo y en la autonomía de la que el MNP debería gozar en asuntos de su competencia.

**25. El SPT recomienda a la Defensoría impulsar la capacidad del MNP de actuar independientemente, conforme al artículo 18 1) del OPCAT. A estos efectos la Defensoría y el MNP deberían reconsiderar conjuntamente, a la luz de la experiencia acumulada desde 2011, la actual estructura interna, con miras a facilitar la toma de decisiones por el MNP.**

26. En segundo lugar, el SPT observó que en la práctica las autoridades y los representantes de la sociedad civil asimilaban frecuentemente la Defensoría con el MNP.

Este hecho se debe en gran parte a las insuficiencias de la actual base legal. El SPT observa que, según el marco normativo nacional, la prevención de la tortura forma parte de las competencias de la Defensoría y, por ello, la Defensoría forma parte del recientemente creado Organismo Técnico de la Rehabilitación Social, como establece el artículo 676 del Código Orgánico Integral Penal. Sin embargo, el SPT considera oportuno que el MNP pueda participar en el Organismo Técnico de una manera que refleje su carácter autónomo dentro de la Defensoría, teniendo en cuenta su mandato específico y su experiencia en materia de prevención. El SPT considera que dado el mandato del Organismo Técnico, encargado de “evaluar la eficacia de las políticas, administrar los centros de privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema de rehabilitación social” (Artículo 202 de la Constitución), el aporte del MNP sería de un gran valor. La participación del MNP en reuniones del Organismo Técnico contribuiría asimismo a poner de relieve sus hallazgos con ocasión de las visitas preventivas e impulsar la puesta en práctica de sus recomendaciones.

**27. El SPT recomienda que, en la medida de lo posible, el MNP goce de representación separada en reuniones institucionales relacionadas con su mandato para hacer valer su experiencia y el enfoque preventivo que caracteriza sus actuaciones.**

28. El SPT reconoce que la labor de la Defensoría, así como su fuerte perfil público, experiencia e infraestructura resultan muy beneficiosos en el cumplimiento del mandato del MNP. El éxito de los objetivos del SPT dependerá en gran medida de los aportes de la Defensoría y de que el desempeño de la función preventiva siga siendo una prioridad para la institución.

**29. El SPT recomienda que la Defensoría tome medidas adecuadas para otorgar mayor visibilidad al mandato, especialidad y actividades del MNP, de manera tal que éste sea conocido a nivel institucional y por el público en general de forma diferenciada respecto al resto de las funciones de la Defensoría del Pueblo.**

*Diálogo con las autoridades*

30. El trabajo realizado por el MNP en materia de conceptualización y desarrollo de metodología, así como las numerosas visitas a lugares de privación de libertad realizadas desde el inicio de sus actividades no parecen haber logrado el impacto buscado debido en gran parte a la falta de atención por parte de las autoridades e instituciones competentes en la materia.

31. Si bien el SPT comprende que el MNP no tiene posibilidad de resolver las razones extrínsecas, tales como la voluntad política o los frecuentes cambios y rotación de los funcionarios de ministerios y otras instituciones con los que está llamado a interactuar, sí podría incrementar sus esfuerzos para mejorar el diálogo con las autoridades.

32. En su experiencia de trabajo con mecanismos nacionales de prevención en diferentes países, el SPT ha podido observar que en casos donde las Defensorías (instituciones nacionales de derechos humanos) han asumido el mandato del MNP, ha sido difícil construir el tipo de diálogo constructivo previsto en el OPCAT debido a que las autoridades no lograban distinguir claramente el rol preventivo del rol reactivo de estos organismos. A menudo, debido a la naturaleza crítica y de denuncia, así como el trámite de quejas individuales que caracterizan la función de las Defensorías, las autoridades tienden a mostrarse más reacias a cooperar, especialmente cuando las Defensorías participan en procedimientos judiciales o tienen la capacidad de referir casos en los que hay indicios de responsabilidad penal a un juez o un fiscal. El SPT considera que la actual falta de visibilidad del MNP en Ecuador repercute negativamente en su eficacia y en la atención a sus recomendaciones.



**33. El Subcomité recomienda que la Defensoría desarrolle una estrategia de información sobre el MNP, tanto internamente como a nivel de autoridades competentes y del público en general. El SPT recomienda que el MNP redoble esfuerzos, a través de sensibilización y otras actividades de cabildeo, para explicar el valor añadido de su mandato con respecto a la labor de la Defensoría, así como el principio rector de su trabajo que consiste en cooperación y diálogo sostenido a largo plazo, con miras a ayudar a las autoridades a implementar cualquier cambio necesario para prevenir la tortura y malos tratos.**

34. El Subcomité observó que las autoridades no conocían las recomendaciones del MNP, con excepción de los directores de los lugares de privación de libertad visitados, con los que el MNP parece haber logrado establecer una buena cooperación. El MNP manifestó haber elaborado 17 informes de sus visitas a lugares de privación de libertad. Sin embargo, los mismos no habían sido publicados por falta de acuerdo del Ministerio de Justicia, autoridad gestora de los centros visitados.

35. Durante la reunión final con las autoridades, y en presencia del MNP, el Subcomité enfatizó que los informes del MNP son instrumentos claves de diálogo y cooperación. Sin respuestas a estos informes, dentro de un plazo razonable, por parte de las autoridades e instituciones competentes y sin la debida publicidad de los mismos la función preventiva no puede cumplirse y la visibilidad del MNP se diluye. El SPT también enfatizó que las autoridades competentes deben tomar medidas para garantizar que la publicidad de los informes del MNP sea la regla general y la confidencialidad opere sólo a título de excepción.

**36. El Subcomité recuerda que el principio de confidencialidad presente en el Protocolo Facultativo se aplica únicamente a las actividades del Subcomité, no a las actividades de los mecanismos nacionales de prevención. Por lo tanto, el SPT recomienda que el MNP adopte como principio de base la práctica de la publicación de los informes de visita realizados, y que la confidencialidad de los mismos sea sólo excepcional. En este sentido, el MNP debe diseñar una estrategia de utilización de los informes de visita que prevea reflexión sobre el valor de la publicación de todo o parte del informe, según sea pertinente.**

#### *Multidisciplinariedad*

37. En el momento de la visita del Subcomité el MNP estaba conformado por cinco profesionales (una abogada, una trabajadora social, dos psicólogas y un encargado de relaciones internacionales). Ocasionalmente contaba con los servicios del médico de la Defensoría y personal del área tutelar de ésta podía colaborar en algunas visitas a lugares de privación de libertad. El propio MNP manifestó al Subcomité la necesidad de incorporar al mismo profesionales de otras disciplinas para poder realizar una labor de real prevención.

38. El SPT subraya que la asignación de los recursos necesarios constituye una obligación legal del Estado parte en virtud del artículo 18, párrafo 3, del Protocolo Facultativo. A la hora de dotar al MNP con los medios para cumplir sus funciones se debe tener en cuenta la necesidad de que el mismo pueda ser conformado por un equipo multidisciplinar, del que deben también formar parte profesionales de la medicina y la psiquiatría, además del área legal y psicosocial.

**39. Si bien consciente que la posibilidad de contar con personal adicional está vinculada a limitaciones presupuestarias, el SPT recomienda al MNP que diversifique el perfil de su personal técnico y estudie la posibilidad de aplicar medidas creativas para reforzar sus recursos humanos, como programas de pasantías o acuerdos de colaboración con universidades y organizaciones de la sociedad civil.**

*MNP y sociedad civil*

40. En sus reuniones con representantes de la sociedad civil el Subcomité observó críticas respecto a la actuación de la Defensoría del Pueblo en relación con la situación de las PPL. Así, la Defensoría se habría mantenido en silencio frente a las condiciones carcelarias y el traslado de las PPL a los nuevos centros; las visitas realizadas hasta ese momento por la Defensoría al Centro Regional de Cotopaxi para observar las condiciones de la prisión habrían estado guiadas por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, sin tomar en cuenta los testimonios de las PPL ni sus familiares y sin ingresar en las celdas. Respecto al MNP, organismos de la sociedad civil evocaron que el número de profesionales que lo integraban era demasiado bajo, su experiencia en la realización de visitas a los centros penitenciarios y, en general, en asuntos relacionados con la privación de libertad, era insuficiente; carecía de una visión multidisciplinaria; su visibilidad era escasa y sus actividades a nivel nacional desconocidas para la ciudadanía. El hecho de que los integrantes del MNP fueran funcionarios de la Defensoría podía afectar su independencia, al tener que responder a las directrices políticas del Defensor. Los organismos reclamaban subsanar estos defectos a través de, entre otros, un mayor fortalecimiento de la autonomía administrativa y presupuestaria del MNP; la participación en el MNP de médicos con experticia en protocolos relativos a tortura y de expertos independientes para el acompañamiento a las visitas; y una mayor participación en el mismo de la sociedad civil.

41. Mientras que algunos representantes de la sociedad civil con quienes el Subcomité se entrevistó no entendían claramente la función del MNP otros manifestaron estar al corriente del interesante trabajo realizado por la Defensoría y el MNP para localizar clínicas clandestinas donde se trataría la homosexualidad como una enfermedad y en casos de migrantes en situación irregular detenidos ilegalmente en hoteles en Quito. Sin embargo, las organizaciones manifestaron en general desconocer el trabajo de visitas regulares a los centros de privación de libertad realizado por el MNP y los informes correspondientes.

42. Al mismo tiempo, el MNP declaró haber convocado a las ONGs y asociaciones de familiares en múltiples ocasiones, pero estos contactos han ido disminuyendo, debido a la inasistencia repetida de las ONGs a dichas reuniones. El MNP manifestó su malestar por las críticas vehementes sobre su actuación que, según el MNP, se deberían al débil entendimiento de las ONGs del alcance de su mandato y la politización de algunas ONGs del ámbito nacional.

43. El SPT recuerda que la presencia cotidiana de las ONGs y asociaciones de familiares en lugares de privación de libertad las convierten en valiosa fuente de información que el MNP podría utilizar para planificar estratégicamente su programa de visitas y para determinar hasta qué punto se han implementado sus previas recomendaciones. Por último, para aumentar la eficacia de su trabajo, el MNP debería cooperar con las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil que ofrezcan asistencia, apoyo o diferentes servicios a las personas privadas de libertad, a fin de que, si en el transcurso de una visita algún detenido pide asistencia al MNP, éste pueda proporcionarle la información adecuada.

44. El Subcomité recuerda también que, como dispuesto en el artículo 20 del OPCAT, el MNP tiene derecho a entrevistarse en privado con quien estime pertinente, incluidas las ONGs. De igual modo, cualquier persona u organización tiene derecho a comunicarse de forma confidencial con el MNP sin temor a represalias.

**45. El Subcomité toma nota con agrado del interés manifestado por el MNP en fortalecer el diálogo con la sociedad civil, dentro de los límites de su mandato, como un medio necesario para mejorar su función de prevención. En este sentido, el SPT alienta al MNP a redoblar los esfuerzos para fomentar la confianza e instaurar un clima de cooperación constructiva con la sociedad civil. El SPT reitera la necesidad de**

que se tomen medidas para dar a conocer el mandato y actividades del MNP, como primer paso para el establecimiento de un diálogo fructífero con la sociedad civil. Esta labor de información y diálogo debe hacerse extensiva a todo el territorio nacional.

## **B. Recomendaciones de carácter metodológico**

46. El SPT desea hacer constar su agrado por el profesionalismo y competencia mostrados por el MNP a la hora de preparar y efectuar las visitas a lugares de privación de libertad. El SPT nota con satisfacción el rápido desarrollo institucional y dinamismo que caracterizan al MNP. El Subcomité también tomó nota con agrado de las numerosas capacitaciones realizadas, del desarrollo de protocolos y directrices de actuación, construcción del enfoque de prevención, así como de un número importante de visitas, tanto pormenorizadas como de seguimiento, efectuadas por el MNP en apenas dos años de su funcionamiento. Al momento de la visita del SPT, el MNP había logrado visitar 24 centros de privación de libertad para adultos, algunos de ellos varias veces, 7 centros para adolescentes infractores, un centro de acogida temporal para extranjeros y un centro de formación policial.

47. Al mismo tiempo, el SPT tomó nota de la franqueza y del espíritu autocrítico del MNP en cuanto a sus limitaciones, tales como la falta de multidisciplinaridad en su equipo y obstáculos en la publicación de sus informes.

48. El SPT observó la importancia que el MNP otorgaba a las visitas no anunciadas, ya que permiten obtener una idea más cercana a la realidad de las condiciones imperantes en un lugar de detención. El MNP también respetaba el principio de confidencialidad en sus contactos con personas privadas de libertad.

49. A fin de ayudar y asesorar al MNP en su tarea de protección de las personas privadas de libertad, y en base a las dos visitas conjuntas con el MNP (ver anexo II) realizadas, el SPT formula las siguientes recomendaciones relacionadas con la preparación previa a las visitas de los lugares de privación de libertad, la metodología durante las visitas y la acción posterior a las mismas.

### *En relación con la preparación previa*

50. El SPT felicita al MNP por haber establecido un programa de trabajo anual, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 29 del Protocolo Facultativo.<sup>2</sup> El SPT toma nota con satisfacción de las reuniones preparatorias celebradas por el MNP antes de las visitas, que permitían establecer las prioridades y conformar los equipos, respetando la representación de género.

**51. El SPT recomienda al MNP que continúe planeando estratégicamente y con criterios de prioridad las visitas a los lugares de privación de libertad, abarcando en el ámbito de su labor todo tipo de instituciones en todas las zonas geográficas del Estado parte. En este sentido, el SPT alienta al MNP a seguir expandiendo las visitas a distintas categorías de lugares de privación de libertad, tales como instituciones psiquiátricas, hogares de asistencia social, centros de detención bajo la jurisdicción militar, clínicas clandestinas donde se trataría la homosexualidad, etc., a fin de brindar la mayor protección posible a las personas privadas de libertad. El SPT recuerda que el artículo 4 del OPCAT se extiende a las instalaciones privadas, que retienen a las personas en contra de su voluntad con el consentimiento o el simple conocimiento de una autoridad pública. El SPT recomienda al MNP que siga incorporando el enfoque de género en todas sus actividades.**

---

<sup>2</sup> CAT/OP/12/5, párr. 33.

*Durante las visitas*

52. Tanto durante la visita al Centro de detención provisional de la Policía Nacional (Quito) como en el Centro de privación de libertad de Cotopaxi, el SPT observó que los integrantes del MNP se presentaban correctamente a las autoridades en los lugares de detención, destacando su mandato y objetivos de la visita, así como el principio de confidencialidad. El SPT pudo observar que el MNP ha logrado construir un diálogo constructivo con los Directores de los establecimientos, los cuales estaban familiarizados con el trabajo del MNP.

53. SPT observó con satisfacción que, al entrevistar a personas privadas de libertad, los integrantes del MNP explicaban a aquéllas el objeto de la visita y solicitaban su consentimiento para realizar la entrevista, aclarando que la misma era confidencial y voluntaria.

**54. El SPT considera que sería una buena práctica la distribución de un folleto informativo explicando el mandato, los métodos de trabajo y facilitando información de contacto del MNP a las personas entrevistadas. El SPT recomienda que el MNP elabore un tal folleto. En el mismo debería indicarse a las personas privadas de libertad la posibilidad de denunciar ante el MNP cualquier represalia que se haya tomado en su contra por el hecho de haber mantenido contacto con el MNP.**

55. Las entrevistas en privado con las personas privadas de libertad constituyen un aspecto básico de las visitas preventivas y están específicamente autorizadas en el Protocolo Facultativo. En principio, y salvo que existan razones de peso que aconsejen lo contrario, el SPT recomienda al MNP que realice entrevistas individuales y privadas con las personas privadas de libertad y con los empleados de la institución visitada, incluido el personal médico.

56. El SPT observó que el personal del MNP estaba formado para entrevistar a las personas privadas de libertad y lograba establecer un buen contacto, a través de la escucha activa y preguntas concretas. El SPT tomó nota que los equipos del MNP utilizaban listas de chequeo y cuestionarios internos como apoyo durante las entrevistas y para asegurar que todos los elementos importantes fueran considerados. Los entrevistadores también dejaban suficiente espacio en las entrevistas para lograr que las personas privadas de libertad se sintieran en confianza y se expresaran de forma espontánea.

57. El SPT presenció entrevistas colectivas e individuales. En el Centro de detención de Quito el SPT observó una entrevista colectiva que permitió al equipo identificar problemas comunes, reconocer a los líderes informales y obtener una visión del estado de ánimo general. El equipo logró manejar el grupo de 30 PPL con autoridad, estableciendo reglas de toma de palabra desde el inicio de la conversación. El SPT observó, sin embargo, que el MNP no tenía protocolos de seguridad, lo que dio lugar a situaciones susceptibles de ser peligrosas para ellos. Por ejemplo, en uno de los pabellones el equipo condujo una entrevista colectiva al fondo de un pasillo largo y estrecho y completamente rodeado de PPL. El SPT observó que en la eventualidad de una emergencia, el equipo podría haberse visto acorralado y sin posibilidad de acceder a una salida.

**58. El SPT recomienda que el MNP, en consulta con un especialista en seguridad, desarrolle protocolos y reciba una capacitación en materia de seguridad. El SPT recomienda que al inicio de la visita, el MNP considere cuidadosamente las restricciones propuestas por el personal del centro por razones de seguridad y solicite información sobre incidentes que hayan podido ocurrir recientemente y medidas tomadas al respecto.**

59. Asimismo, durante la visita al centro de privación de libertad de Cotopaxi, un equipo optó por conducir una entrevista colectiva en un recinto cerrado que servía como

lugar de confluencia de varios pasillos de acceso a las celdas en el que se habían concentrado cerca de 200 PPL. Para poder realizar tal entrevista el entrevistador tuvo que subir a un espacio elevado para poder hacerse oír. Sin embargo, dado el alto número de personas presentes, sus esfuerzos resultaron infructuosos y las PPL empezaron a mostrar signos de impaciencia y contrariedad. El SPT opina que una entrevista de esta forma no solo no proporciona resultados positivos, ya que no reúne condiciones para abordar ningún tema de manera mínimamente seria y en profundidad, si no que, además, puede poner en peligro la integridad física del equipo del MNP.

**60. El SPT recomienda que, antes de optar por una entrevista colectiva, el MNP evalúe seriamente las condiciones en que va a realizarse, su utilidad y pertinencia, así como las eventuales consecuencias en materia de seguridad.**

61. El SPT nota con satisfacción que, durante las entrevistas con las PPL, el MNP examinó en profundidad las condiciones materiales y el régimen aplicado en los lugares de detención. No obstante, el SPT opina que el MNP podría profundizar más en la identificación de los fallos sistémicos de carácter institucional. Por ejemplo, dos de los detenidos entrevistados en el centro de Cotopaxi indicaron que sus visitas habían sido suspendidas. Otro detenido en el mismo centro declaró que su condena de ocho años había vencido hacía una semana, de lo cual seguía privado de libertad y sin noticias de una orden de liberación. Ante estas informaciones el equipo del MNP no buscó profundizar en su veracidad, las razones de estas situaciones y las eventuales posibilidades de solución.

**62. En opinión del SPT, las situaciones descritas merecerían varias preguntas de seguimiento y, si posible, un chequeo de los registros para corroborar la información e identificar eventuales patrones de vulneración de derechos humanos de las personas privadas de libertad. El SPT recomienda que el MNP profundice durante las entrevistas los aspectos estructurales del sistema de privación de libertad, a fin de recoger información y poder analizar de manera integral y fundada los factores de riesgo en el marco institucional, legal y de políticas públicas.**

63. El Subcomité saluda la práctica observada de los equipos del MNP de compartir entre sí sus hallazgos y decidir los puntos prioritarios, previa la formulación de observaciones al Director de la institución visitada.

64. En la visita al Centro Regional de Cotopaxi, el SPT observó que las principales quejas sobre las condiciones materiales de las PPL se referían a la falta y calidad de agua potable y de calefacción. El SPT subraya que la presencia de un médico en el equipo hubiera facilitado establecer de manera competente la posible relación entre estas carencias y la existencia de enfermedades pulmonares y dermatológicas entre los privados de libertad, a fin de poder fundamentar los hallazgos y recomendaciones a las autoridades. **El SPT reitera la importancia de garantizar la multidisciplinariedad en los equipos del MNP.**

*Con posterioridad a las visitas*

65. El SPT tomó nota con agrado que **cada visita a un centro de privación de libertad tenía como resultado un informe.** El SPT felicita al MNP por haber establecido un protocolo para la elaboración de los informes de visita, el cual incluye plazos para la transmisión del informe a las autoridades y la posibilidad de llevar a cabo visitas de seguimiento.

**66. El SPT recomienda al MNP que redoble esfuerzos para mejorar, junto con las autoridades pertinentes, los mecanismos de seguimiento a las recomendaciones que se realicen.** El SPT recomienda igualmente que los informes dirigidos a las autoridades enfatizen el aspecto de prevención que es clave en el mandato del MNP. Ello incluye la descripción de situaciones que si bien en apariencia o tomadas de manera aislada no necesariamente podrían calificarse como de tortura o malos tratos, analizadas en su

conjunto y en una perspectiva de duración en el tiempo podrían perfectamente considerarse como tales. A este respecto el SPT recuerda que no existe a nivel internacional una lista de conductas consideradas como tortura o malos tratos. Tales conductas son tan variadas y dependen tanto del contexto en que tienen lugar y la situación de vulnerabilidad de las personas que las sufren que resulta imposible describirlas dentro de categorías más o menos rígidas con pretensiones de exhaustividad.

#### **IV. Principales obstáculos legales, estructurales e institucionales a los que se enfrenta el mecanismo nacional de prevención**

##### *Base legal*

67. Si bien el Protocolo Facultativo deja la decisión sobre el formato institucional del mecanismo nacional de prevención en manos de los Estados parte, es imperativo que la estructura del mecanismo y el desempeño de su mandato se ajusten al Protocolo Facultativo, tal y como se señala en las "Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención"<sup>3</sup>.

68. En el caso de Ecuador el Subcomité observa que la ausencia de una base legal sólida en la creación del MNP constituye una debilidad para su funcionamiento. Es por ello que el proceso legislativo que se encontraba en marcha en el momento de la visita, encaminado a la adopción de una nueva Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo reviste sumo interés.

69. El 10 de diciembre de 2013 el Defensor del Pueblo entregó a la Asamblea Nacional un proyecto de ley orgánica reguladora de las atribuciones, estructura y procedimientos de la Defensoría, con miras a adoptarlos al actual marco constitucional. El proyecto incluye un Título IV dedicado a la "Prevención de la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante" en el que se establece que la Defensoría constituye el Mecanismo Nacional de Prevención y se define su mandato en este marco. El tratamiento del proyecto de ley fue encargado a la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional. El SPT agradece a la Defensoría del Pueblo haber incorporado en el Proyecto propuestas formuladas por el SPT en las semanas que precedieron a la visita.

70. Durante su estancia en el país, el Subcomité tuvo oportunidad de reunirse con la Presidenta de la Comisión, Sra. Dora Aguirre Hidalgo, con el objetivo de intercambiar puntos de vista sobre el contenido del Título IV del proyecto. Además, como acordado en la reunión, con fecha 14 de octubre de 2014, el Subcomité envió una carta a la Sra. Aguirre Hidalgo con sugerencias relativas a algunos aspectos del proyecto de ley. El Subcomité reitera esas sugerencias cuyos términos fueron formulados en la carta de la siguiente manera:

"conforme al Art 11 b) i) y iv) del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (OPCAT), el mandato del SPT incluye asesorar y ayudar a los Estados Partes, cuando sea necesario, en el establecimiento de los mecanismos nacionales de prevención y hacer recomendaciones y observaciones con miras a reforzar la capacidad y el mandato de los mismos. Rogamos tomar nota que los comentarios contenidos en la presente carta se refieren al Título IV (Prevención de la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante) del proyecto de ley, en su versión de agosto de 2014. El SPT reconoce la calidad del proyecto, el cual se ajusta, en líneas generales, a los principios y disposiciones recogidos en el Protocolo Facultativo.

---

<sup>3</sup> CAT/OP/12/5.

El SPT toma nota de la disposición del Estado de Ecuador de avanzar en el cumplimiento de la obligación asumida conforme al OPCAT de establecer un MNP. A este respecto recuerda que, conforme a lo establecido en el párrafo 7 de las Directrices del SPT relativas a los mecanismos nacionales de prevención (CAT/OP/12/5), el mandato y las facultades del mecanismo deben enunciarse de manera clara en forma de texto constitucional o legislativo.

El SPT felicita a la Comisión que usted preside por llevar a cabo un proceso abierto de participación y consulta ciudadana en la concertación del proyecto de ley. En este sentido el SPT recuerda que, conforme al párrafo 16 de las Directrices del SPT arriba mencionadas, el MNP debe crearse mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil. El SPT recomienda que el texto del OPCAT sea puesto a disposición de los participantes en los eventos de socialización que lleve a cabo la Comisión.

Conforme al artículo 18 del OPCAT, el Estado debe garantizar, entre otros, la independencia funcional del MNP y la independencia de su personal. También debe proporcionar los recursos necesarios para su funcionamiento. En el mismo sentido, el párrafo 32 de las Directrices del SPT estipula que cuando el órgano designado como mecanismo nacional de prevención desempeñe otras funciones, además de los cometidos previstos en el Protocolo Facultativo, las funciones que desempeñe en cuanto mecanismo nacional de prevención deben tener lugar en una dependencia o un departamento distintos que cuenten con su propio personal y presupuesto. Teniendo esto en cuenta el proyecto de ley podría indicar explícitamente que la Defensoría del Pueblo, en tanto que MNP, goza de independencia funcional y autonomía financiera; actúa de manera independiente y sin interferencia de las autoridades estatales; y tiene la facultad de decidir sobre su plan de trabajo, designar a su personal y tomar decisiones sobre el uso del presupuesto que le haya sido atribuido. Sobre este último punto, el SPT observa que la cuestión del presupuesto no recibe un tratamiento específico en el proyecto de ley. Teniendo en cuenta que las funciones del mecanismo nacional constituyen una labor adicional para la Defensoría, el SPT considera pertinente, a tenor del artículo 18.3 del OPCAT, especificar en el proyecto de ley que la Defensoría del Pueblo contará con recursos adicionales suficientes para cumplir sus funciones como MNP.

A efectos de distinguir claramente las funciones del MNP del resto de las funciones de la Defensoría, y la especificidad de aquéllas por derivar directamente del mandato contenido en el OPCAT, el SPT considera pertinente que en los artículos 56 (obligaciones de los centros de privación de libertad) y 57 (visitas a los centros de privación de libertad) la referencia a “la Defensoría del Pueblo” sea remplazada por “el mecanismo nacional de prevención”. Le preocupa al SPT que en su actual redacción, el proyecto de ley no asegura la visibilidad del MNP como un actor clave de la prevención de la tortura y malos tratos. Asimismo, existiría un riesgo de que el mandato preventivo del MNP se confunda o quede diluido entre otras funciones propias de la Defensoría, tales como la recogida e investigación de quejas individuales.

El artículo 22 del OPCAT establece que las autoridades competentes examinarán las recomendaciones del MNP y entablarán un diálogo con éste acerca de las posibles medidas de aplicación. Una disposición similar figura en el apartado 13 de las Directrices del SPT. El SPT considera conveniente incluir esta obligación explícitamente en el proyecto de ley, con miras a sentar las bases de un procedimiento reglado y efectivo para el seguimiento de las recomendaciones del MNP.

Con relación al artículo 55 del proyecto de ley, relativo a las acciones de coordinación y cooperación con otros organismos, el SPT considera conveniente agregar explícitamente el derecho del MNP a mantener contactos con el SPT, enviarle información y reunirse con él, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 (f) del OPCAT.

El artículo 23 del OPCAT establece la obligación del Estado de publicar y difundir los informes anuales del MNP. En relación con esta obligación el párrafo 29 de las Directrices señala que el Estado debe asegurar la presentación de esos informes a la asamblea legislativa y su examen por esta institución. El SPT considera conveniente incluir estas obligaciones en el proyecto de ley.

El SPT también considera importante añadir una disposición en línea con el párrafo 27 de las Directrices, según la cual ‘El Estado no debe ordenar, aplicar, permitir o tolerar ninguna sanción, represalia u otra inhabilitación contra ninguna persona u organización por haberse comunicado con el mecanismo nacional de prevención o por haber proporcionado a éste alguna información, con independencia de su veracidad, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo’.

71. El primer debate del proyecto en el pleno de la Asamblea tuvo lugar en octubre de 2014, sobre la base del texto contenido en el informe de la Comisión de fecha 24 de septiembre de 2014. Durante el mismo algunos legisladores opinaron que la creación del MNP constituiría arrogación de funciones propias en un caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y en otro de los jueces de garantías penitenciarias. Se recordó que el artículo 669 del Código Orgánico Integral Penal dispone que estos jueces realizarán por lo menos una inspección mensual a los centros de privación de libertad a fin de garantizar el adecuado cumplimiento de la condena y de los derechos de las PPL. Este artículo también dispone que cuando los jueces realicen estas visitas ordenarán lo que juzguen conveniente para prevenir o corregir las irregularidades que observen.

72. En respuesta a estas inquietudes el Subcomité dirigió una carta a la Sra. Aguirre Hidalgo, con fecha 7 de noviembre de 2014, solicitando su intervención para recordar a los legisladores las obligaciones adquiridas por Ecuador al ratificar el Protocolo Facultativo, y las disposiciones relativas a los mecanismos nacionales de prevención contenidas en la Parte IV del Protocolo. En particular, el SPT recordaba que, en aplicación del artículo 19 del Protocolo, los mecanismos deben gozar, entre otros, de las siguientes facultades: a) Examinar periódicamente el trato de las PPL en cualquier lugar bajo la jurisdicción del Estado parte, con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y b) hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las PPL. Con referencia a estas disposiciones el Subcomité señalaba que el mecanismo nacional tiene como ámbito de competencia cualquier lugar de privación de libertad, no sólo los centros penitenciarios; que su labor de prevención se extiende a toda persona privada de libertad, no sólo a las que se encuentran cumpliendo condena; y que dicha labor no se enfoca en casos individuales ni en la situación legal de los privados de libertad, sino en las condiciones generales de privación de libertad.

**73. El Subcomité toma nota con interés del proceso legislativo en curso y saluda la inclusión en el Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo del Título IV, destinado a otorgar una sólida base legal al MNP. El Subcomité espera que el proyecto de ley sea adoptado durante 2015. El Subcomité toma igualmente nota con interés del proceso de socialización llevado a cabo por la Asamblea Nacional en relación con el proyecto de ley. Respecto al contenido del Título IV el Subcomité reitera las sugerencias formuladas en las cartas dirigidas a la Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social. El**



**Subcomité insiste, en particular, en que el mandato del MNP conforme al Protocolo Facultativo es más amplio del contemplado en el Código Orgánico Integral Penal para los jueces de garantías penitenciarias y que la posible duplicación de algunas funciones del MNP con instituciones ya existentes y plenamente operativas en Ecuador debe resolverse por la vía del diálogo y la cooperación, teniendo como objetivo la protección más eficaz de las PPL.**

*Recursos humanos y materiales*

74. En el momento de la visita del Subcomité el MNP estaba conformado por cinco profesionales (una abogada, una trabajadora social, dos psicólogas y un encargado de relaciones internacionales). Ocasionalmente contaba con los servicios del médico de la Defensoría y personal del área tutelar de ésta podía colaborar en algunas visitas a lugares de privación de libertad. El propio MNP manifestó al Subcomité la necesidad de incorporar al mismo profesional de otras disciplinas para poder realizar una labor de real prevención.

**75. A la hora de dotar al MNP con los medios para cumplir sus funciones se debe tener en cuenta la necesidad de que el mismo pueda ser conformado por un equipo multidisciplinar, del que deben también formar parte profesionales de la medicina y la psiquiatría, además del área legal y psicosocial. Todos ellos deben estar formados en cuestiones relativas a la privación de libertad. Los recursos humanos y materiales con que cuente el MNP deben ser adecuados al número de lugares de detención que abarca su mandato en todo el territorio nacional y las funciones que le atribuye el Protocolo Facultativo. La asignación de los recursos necesarios constituye una obligación legal en virtud del artículo 18, párrafo 3, del Protocolo Facultativo.**

*Acceso a la información sobre las personas privadas de libertad*

76. El Subcomité observó que el MNP tenía dificultades para acceder a los expedientes de los detenidos, incluidos los registros de detención y de incidentes y los expedientes médicos, ya fuera porque no existían o por la forma en que se gestionaban.

**77. El Subcomité recomienda al Estado parte que facilite el acceso rápido, regular e ilimitado del MNP a la información sobre los detenidos, de conformidad con el artículo 20 b) del Protocolo Facultativo, y que vele por que se lleven registros de los detenidos, incluidos registros de incidentes y registros médicos, en todos los lugares de detención, además de los expedientes personales.**

*Visibilidad institucional*

78. En sus reuniones con representantes del poder ejecutivo en materias relacionadas con lugares de privación de libertad el Subcomité observó el desconocimiento que muchos de ellos tenían de la existencia y el mandato del MNP. La especificidad de éste en relación con el resto de las funciones de la Defensoría no estaba clara para muchos de los actores implicados. El Subcomité considera que la falta de visibilidad del MNP repercute negativamente en su eficacia y en la atención a sus recomendaciones. Además, es importante que las autoridades implicadas entiendan que los informes y recomendaciones del MNP no son instrumentos de denuncia como tal, ni de quejas sobre situaciones individuales. Por el contrario, son instrumentos de colaboración interinstitucional en la identificación de manera objetiva y fundada de fallas sistémicas para el cumplimiento de los objetivos del Protocolo Facultativo.

79. El Subcomité es consciente de que los mecanismos de cooperación y canales de comunicación entre el MNP y las instituciones con funciones relacionadas con la situación de las PPL aún no se han consolidado en gran medida debido a que es un órgano nuevo y con una base legal aún débil. Sin embargo, el Subcomité considera que es más fácil prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes cuando se crean sinergias entre todos los actores concernidos, pues sus acciones se refuerzan mutuamente.

A este respecto el Subcomité acogió con agrado las afirmaciones de la Ministra de Justicia y de representantes del Organismo Técnico de Rehabilitación quienes destacaron la importancia de que la Defensoría del Pueblo forme parte de este Organismo y el aporte a sus actividades que supone incorporar la perspectiva del MNP. Aunque hasta ahora el Organismo no disponía de los informes del MNP los representantes se mostraron favorables a incorporarlos a su metodología de trabajo.

**80. Aunque el MNP forma parte de la Defensoría del Pueblo es importante que los poderes públicos otorguen suficiente visibilidad a su mandato, especialidad y actividades, de manera tal que éstos sean conocidos a nivel institucional y por el público en general de manera diferenciada respecto al resto de las funciones de la Defensoría del Pueblo.**

**81. El Subcomité recomienda al Estado parte que: a) Tome medidas que contribuyan al posicionamiento y al reconocimiento del MNP como un órgano clave en el sistema de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las PPL; b) se asegure de que el MNP sea reconocido como un componente clave del sistema nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en general, y del Organismo Técnico de Rehabilitación en particular; y c) contribuya a mejorar la visibilidad de su labor mediante, por ejemplo, campañas de sensibilización y otras actividades de promoción, como la elaboración de materiales sobre el mandato y las actividades del mecanismo y su distribución al personal de los centros de detención, las PPL, la sociedad civil, los abogados y el poder judicial. La propia Defensoría debe desarrollar igualmente una estrategia de información sobre el MNP, tanto internamente como a nivel de autoridades competentes y del público en general. Además, el Subcomité recomienda al Estado parte que publique y dé amplia difusión a los informes anuales del MNP, de conformidad con el artículo 23 del Protocolo Facultativo, y los remita al Subcomité.**

*Seguimiento a las recomendaciones del MNP*

82. El trabajo realizado por el MNP en materia de conceptualización y desarrollo de metodología, así como las numerosas visitas a lugares de privación de libertad realizadas desde el inicio de sus actividades no parecen haber logrado el impacto buscado debido en gran parte a la falta de atención por parte de las autoridades e instituciones competentes en la materia. El Subcomité observó que éstas no conocían las recomendaciones del MNP, con excepción de los directores de los lugares de privación de libertad visitados, con los que el MNP parece haber logrado establecer una buena cooperación. El MNP manifestó haber elaborado 17 informes de sus visitas a lugares de privación de libertad. Sin embargo, los mismos no habían sido publicados por falta de acuerdo del Ministerio de Justicia, autoridad gestora de los centros visitados.

**83. El Subcomité considera que los informes del MNP son instrumentos claves de diálogo y cooperación y contribuyen a asegurar la eficacia del MNP. Sin respuestas a estos informes, dentro de un plazo razonable, por parte de las autoridades e instituciones competentes y sin la debida publicidad de los mismos la función preventiva no puede cumplirse y la visibilidad del MNP se diluye. Además, las autoridades competentes deben tomar medidas para garantizar que la publicidad de los informes del MNP sea la regla general y la confidencialidad opere sólo a título de excepción. En este sentido el Subcomité recuerda que el principio de confidencialidad presente en el Protocolo Facultativo se aplica únicamente a las actividades del Subcomité, no a las actividades de los mecanismos nacionales de prevención.**

**84. El Subcomité recomienda que el Estado parte cree mecanismos estables para el examen y la puesta en práctica de las recomendaciones del MNP. Por ejemplo, en cada Ministerio concernido se podría nombrar un coordinador para el seguimiento a las**

recomendaciones y para facilitar el diálogo con el MNP y otros organismos implicados en torno a las mismas.

**85. El Subcomité considera que la colaboración interinstitucional podría mejorar notablemente la eficacia de las medidas adoptadas para reducir la probabilidad de torturas y malos tratos, y recomienda al Estado parte que promueva un enfoque coordinado entre las diversas entidades e instituciones pertinentes. Además, recomienda que, de conformidad con el artículo 22 del Protocolo Facultativo, las autoridades competentes del Estado parte, incluido el Organismo Técnico de Rehabilitación, examinen las recomendaciones del MNP y entablen un diálogo sustancial y directo con el MNP acerca de las posibles medidas de aplicación.**

#### *MNP y sociedad civil*

86. En sus reuniones con representantes de la sociedad civil el Subcomité observó críticas respecto a la actuación de la Defensoría del Pueblo en relación con la situación de las PPL. Así, la Defensoría se habría mantenido en silencio frente a las condiciones carcelarias y el traslado de las PPL a los nuevos centros; las visitas realizadas hasta ese momento por la Defensoría al Centro Regional de Cotopaxi para observar las condiciones de la prisión habrían estado guiadas por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, sin tomar en cuenta los testimonios de las PPL ni sus familiares y sin ingresar en las celdas. Respecto al MNP, organismos de la sociedad civil evocaron que el número de profesionales que lo integraban era demasiado bajo, su experiencia en la realización de visitas a los centros penitenciarios y, en general, en asuntos relacionados con la privación de libertad, era insuficiente; carecía de una visión multidisciplinaria; su visibilidad era escasa y sus actividades a nivel nacional desconocidas para la ciudadanía. El hecho de que los integrantes del MNP fueran funcionarios de la Defensoría podía afectar su independencia, al tener que responder a las directrices políticas del Defensor. Los organismos reclamaban subsanar estos defectos a través de, entre otros, un mayor fortalecimiento de la autonomía administrativa y presupuestaria del MNP; la participación en el MNP de médicos con experticia en protocolos relativos a tortura y de expertos independientes para el acompañamiento a las visitas; y una mayor participación en el mismo de la sociedad civil.

87. Mientras que algunos representantes de la sociedad civil con quienes el Subcomité se entrevistó no entendían claramente la función del MNP otros manifestaron estar al corriente del interesante trabajo realizado por la Defensoría y el MNP para localizar clínicas clandestinas donde se trataría la homosexualidad como una enfermedad y en casos de migrantes en situación irregular detenidos ilegalmente en hoteles en Quito. Sin embargo, las organizaciones manifestaron en general desconocer el trabajo de visitas regulares a los centros de privación de libertad realizado por el MNP y los informes correspondientes.

**88. El Subcomité toma nota con agrado del interés manifestado por el MNP en fortalecer el diálogo con la sociedad civil, dentro de los límites de su mandato, como un medio necesario para mejorar su función de prevención. En este sentido reitera la necesidad de que se tomen medidas para dar a conocer el mandato y actividades del MNP, como primer paso para el establecimiento de un diálogo fructífero con la sociedad civil con miras a lograr los objetivos previstos en el Protocolo. Esta labor de información y diálogo debe hacerse extensiva a todo el territorio nacional.**

## **V. Recomendaciones finales**

89. El Subcomité pide al MNP que le mantenga informado del proceso legislativo actualmente en curso relativo a la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, así como de

cualquier otra novedad significativa que se produzca en relación con el MNP, para poder seguir ayudándole a cumplir sus obligaciones dimanantes del Protocolo Facultativo.

90. El Subcomité espera que su visita de asesoramiento y el presente informe marquen el inicio de un diálogo constructivo con el MNP de Ecuador, encaminado a lograr el objetivo común de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en los lugares de privación de libertad.

91. El Subcomité recomienda al MNP que haga público el presente informe, por considerar que este hecho constituye en sí mismo una medida preventiva, y solicita que se le notifique esta decisión.

92. El SPT alienta al MNP de revisar y fortalecer sus métodos de trabajo y realizar formación continua, con el fin de continuar mejorando su capacidad para cumplir con sus responsabilidades en virtud del Protocolo Facultativo.

93. El SPT es consciente de que el MNP de Ecuador se enfrenta a retos complejos en un momento de múltiples reformas del marco legal, institucional y estructural. Sin embargo, el SPT confía en que el MNP de Ecuador estará a la altura para velar por el respeto de los derechos de las PPL y hacer frente a esta ingente tarea de manera competente.

## Anexos

### Anexo I

#### Lista de altos funcionarios y otras personas con las que se reunió el Subcomité

[Español únicamente]

##### *Poder ejecutivo*

Sra. Ledy Zúñiga, Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Alejandra Jaramillo, Vice Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sr. Ricardo Bonilla, Representante, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Taryn Velez G., Coordinadora, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Lorena Cobo, Representante, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Nathaly Olaya, Representante, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Isabel Ayora, Asesora, Ministerio de Justicia  
 Sra. Ana Chamorro, Representante, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Consuelo Bowen, Representante, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sr. Gustavo Peñamel, Representante, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Fernanda Carrillo, Representante, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Dalice Pozo, Representante, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Gisela Torres, Representante, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sra. Julia Elena Godoy, Representante Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos  
 Sr. Diego Morejón, Subsecretario de Organismos Internacionales Supra Regionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración  
 Sra. Helena Yáñez, Representante, Cancillería  
 Sr. Fabián Santiago Salas Duarte, Teniente Coronel de Estado Mayor, Director Nacional de Asesoría Jurídica  
 Sr. Galo Andrade, Representante, Dirección de la Seguridad  
 Sr. Milton Guashpa, Representante, Ministerio del Interior  
 Sr. Luis Cuzco, Representante, Ministerio del Interior  
 Sr. David Crespo, Representante, Ministerio del Interior  
 Sr. Wilmer Guayaquil Santamaria, Delegado del Director Nacional de Policía Judicial  
 Sr. Fausto Intiguez, Director General de Operaciones, Policía Nacional  
 Sra. Andrea López, Representante, Ministerio de Relaciones Laborales  
 Sra. Pamela Aguirre, Representante, Ministerio de Relaciones Laborales  
 Sra. Aimée Dubois, Secretaria técnica, Salud Mental, Ministerio de Salud Pública  
 Sra. Ángela León Cáceres, Representante, Ministerio de Salud Pública  
 Sr. Raul Silva, Representante, Ministerio de Salud Pública  
 Sra. Tatiana Medina, Representante, Dirección de Derechos Humanos, Ministerio de Salud Pública  
 Sr. Carlos Emanuele, Representante, Ministerio de Salud Pública  
 Sra. Ana Lucia Torres, Subsecretaria, Ministerio de Salud Pública  
 Sr. Christian Alvarez, Asesor, Ministerio de Salud Pública  
 Sr. Vinicio Romero, Representante, Ministerio de la Educación  
 Sra. Paulina Sandoval Alarcón, Directora Jurídica, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA)  
 Sra. Ana Cordero Cueva, Representante, Ministerio de Inclusión Económica y Social  
 Sr. Luis Nuñez, Asesor, Ministerio del Deporte

##### *Poder legislativo*

Sra. Dora Aguirre Hidalgo, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional

*Poder judicial*

Sra. Verónica Polit, Representante, Consejo de la Judicatura

*Defensoría del Pueblo*

Sr. Ramiro Rivadeneira Silva, Defensor

Sr. Patricio Benalcázar, Defensor Adjunto

Sra. María del Cisne Ojeda Rivadeneira, Directora del MNPT

Sr. Christian Bahamonde, Director de Política Pública

Sr. José Luis Guerra, Director Nacional de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Sra. Paulina Salazar, Directora Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales

Sra. Susana del Carmen Caicedo Valladares, Trabajadora Social MNPT

Sra. Tania Maribel Yáñez Sánchez, Psicóloga Clínica MNPT

Sra. Viviana Alexandra Calderón Vásquez, Psicóloga Clínica, MNPT

Sr. Lewis Ricardo Cortez Recalde, Analista MNPT

*Organizaciones de la sociedad civil*

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INRHED)

Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU)

Plataforma Interamericana por los Derechos Humanos

Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos

Comité de familiares, amigas y amigos de las personas privadas de libertad

Fundación ecuatoriana Equidad

Servicio Jesuita para Refugiados

The Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS)

Asociación Silueta X

## **Anexo II**

### **Lista de lugares de detención visitados por el Subcomité**

*[Español únicamente]*

Centro de privación de libertad de personas adultas regional Sierra Centro Norte (Cotopaxi), Latacunga  
Centro de detención provisional de la Policía Nacional, Quito

---