



EDITORIAL: DOS TEMAS PRIORITARIOS

Bertha García Gallegos*

En este número del Boletín se insertan dos temas diversos, pero igualmente relevantes para los estudios de la seguridad-inseguridad, que tocan aspectos muy puntuales que no son abordados generalmente por las discusiones actuales signadas por las generalizaciones.

Uno de ellos revela como viven el día a día las personas y comunidades sometidas a situaciones donde el narcotráfico y la delincuencia organizada conviven con las sociedades locales. Con una mirada antropológica, Salvador Maldonado Aranda, da cuenta de la forma en que se construyen estrategias de supervivencia en los ámbitos rurales y urbanos, donde el Estado y sus instituciones no solo que no están presentes, sino que carecen de legitimidad. No puede entenderse a la violencia y el crimen organizado "sólo como una fuerza avasalladora que llega desde afuera a un lugar y se instala", sin consentimiento de los demás, sino también como la construcción paulatina de un tejido social que emerge de los "márgenes" (en diversos sentidos: social, cultural y político) produciendo órdenes subsidiarios y relaciones sociales obliga-

das a tolerarlos o a negociarlos, frente al paulatino desmantelamiento de los servicios del Estado en las poblaciones rurales, donde la seguridad se enfoca en los intereses de las grandes empresas agrícolas y no en los pobladores.

El artículo de Roberto González, enfoca el tema del "control externo" de la seguridad, desde la particular experiencia de la provincia de Córdoba, Argentina, donde las reformas implementadas han incluido el control civil de las instituciones policiales y penitenciarias provinciales. Ciertamente, en América Latina se ha hablado mucho – la mayoría de las veces sin resultados reales – del control civil de la defensa para salvaguardar las instituciones políticas de la influencia de los poderes militares en una región que ha registrado en el pasado experiencias traumáticas para la democracia. Pero el tema del control civil en relación con las instituciones y prácticas de la Seguridad (pública y ciudadana) ha sido poco mencionado y no está en los registros de los debates urgentes que se emprenden en estos días. En este ámbito concurren muchos aspectos que la mayoría de deci-

sores políticos apenas quieren asumir al momento de delinear sus políticas antidelicuenciales, puesto que conllevan una cadena de responsabilidades sobre la integridad de los ciudadanos y sus derechos. Es verdad que gran parte de la institucionalidad – ministerios de Seguridad, legislación pertinente y capacitación de funcionarios – aún es incipiente. En las políticas públicas se hablan en general de "controles internos" de la gestión policial o ministerial, los mismos que en último caso carecen de la transparencia requerida. Por esa razón, el caso de la provincia de Córdoba, es significativo y digno de estudio comparado al haber conformado un Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario civil, que implica una intervención externa importante sobre los sistemas internos de evaluación y gestión de la seguridad.

Los dos temas merecen nuestra atención como campos prioritarios de investigación y reflexión.

*Bertha García Gallegos. Dra. en Ciencias Sociales/ Socióloga. Profesora principal Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Directora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa.

CONTENIDO

■ Editorial
Dos temas prioritarios

Bertha García
pág. 1

La Seguridad y sus controles:
El caso de la provincia de Córdoba, Argentina.

Roberto González
pág. 2

Negociando la violencia,
enfrentando el crimen; la construcción del orden local en la vida cotidiana de México.

Salvador Maldonado Aranda
pág. 5

■ Reportaje
La Reforma Penal Ecuatoriana en la actividad legislativa. Del garantismo al endurecimiento. 2008 - 2012.

David Arcentales
pág. 9

Ecos de la Asamblea

David Arcentales
pág. 13

LA SEGURIDAD Y SUS CONTROLES: EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA.

Roberto González*

Introducción

En América Latina se amplía la necesidad de debatir sobre la seguridad, que se vive y se siente como carencia en la ciudadanía en general. Es por ello que son numerosos los intentos de parte de académicos, grupos de interés, medios de comunicación, gobiernos en sus distintos niveles e instituciones de seguridad, por darle un nuevo sentido a la seguridad desde una perspectiva civil y social. En su informe 2010, la Corporación Latinobarómetro mostraba toda la magnitud del problema de la seguridad. A diferencia de sus informes anteriores, en los cuales el desempleo se ubicaba en la principal preocupación de los latinoamericanos de manera recurrente, en este último documento la inseguridad aparece desplazando al desempleo como principal problema vital de los latinoamericanos. La investigación del Latinobarómetro menciona que "Durante más de una década, el problema principal de la región fue el desempleo..."¹ mientras que "Desde el año 2004 aumenta sin interrupción la percepción de la delincuencia como problema principal de la región, pasando de un 9% a un 27% en el 2010..."²

Según la investigación señalada, la inseguridad y su correlato, la delincuencia, ocupan un lugar relevante en la percepción de problemas de la ciudadanía de nuestros países. Desde el año 2005, aumenta de manera constante la cantidad de encuestados que posicionan a estos flagelos como la principal preocupación individual y colectiva. Este aumento nos indica que durante los años 2007, 2008 y 2009, este problema equipara al des-

empleo como principal intranquilidad latinoamericana mientras que ya para el año 2010, la delincuencia se ha convertido ya en la primordial causa de preocupación social en nuestra región. Sin duda este ha sido un instrumento útil que tenemos para ubicar a la seguridad como una de las nuevas temáticas sociales que merecen una preocupación académica además de la que los gobiernos deben atender para pensar de una manera diferente e implementar soluciones efectivas e innovadoras a la inseguridad y delincuencia.

La percepción sobre la inseguridad es acompañada con el aumento efectivo de registros de hechos delictivos. Ello ha repercutido en el escenario institucional de la gestión de la seguridad pública. Ante el crecimiento de la problemática, los gobiernos se empeñan en encarar reformas diversas en el área, orientadas muchas de ellas a la intervención civil. De hecho, el involucramiento civil en la dirección y gestión de las instituciones de control social, entre ellas las policías y las penitenciarías, ha demostrado, en primera instancia, y tomando el escenario latinoamericano en general, la importancia de la implementación del gobierno civil de la seguridad pública. A partir de esta primera injerencia, otras reformas que tienen una segunda instancia de implementación están siendo dirigidas hacia cambios en la educación de las fuerzas policiales, la gestión participativa y democrática del área seguridad con intervención de la ciudadanía, y con menor trascendencia las relacionadas con el control policial.

Dentro de este tema, el caso de la provincia de Córdoba, Argentina, se destaca porque el sentido y la intensidad de las reformas mencionadas han tenido especial énfasis en el control civil de las instituciones policiales y penitenciarias provinciales. Control civil que históricamente ha estado ausente en la mayoría de las instituciones de seguridad de Latinoamérica dado que es un instrumento de limitación a numerosas prácticas de seguridad, algunas de ellas contrarias a la integridad de los ciudadanos a los cuales deben cuidar, en franca colisión con los derechos humanos y en relación directa con el delito.

El Control Civil como Política Pública de Seguridad.

La Seguridad ha sido un concepto que ha sufrido diversas modificaciones en función de los marcos históricos e institucionales que le han dado sustento teórico, contextualización política y operatividad. En el último tramo de los años '70, con gobiernos autoritarios en América Latina, la seguridad fue un concepto orientado al resguardo del orden y del territorio, lo que explica que defensa nacional y seguridad estuvieran íntimamente ligados. Avanzados los años '80, la concepción de la seguridad varió necesariamente debido a la restitución del marco del Estado de Derecho recuperado por nuestros países. Sin embargo, la característica fundamentalmente estatal de la gestión de la seguridad y la exclusividad de parte de las fuerzas en la definición de las estrategias en el área nos permiten deducir que los cambios no llegaron a impactar en el gobierno policial de la seguridad, aún en democra-

cia. Finalmente, en los años '90, es posible reconocer que las reformas institucionales orientadas a democratizar este ámbito tuvieron su impacto en la consolidación del gobierno civil de la seguridad, fundando una nueva relación entre civiles en la conducción política y policías en la implementación de las políticas.

En este sentido, la definición de Recassens I Brunet nos aporta una orientación interesante para interpretar el quehacer del Estado en esta materia, al decir que "políticas públicas de seguridad (son un) conjunto de iniciativas y decisiones basadas en una lectura interpretativa de la realidad, que son tomadas por quienes ejercen el poder público y que están orientadas a dirigir y coordinar los recursos de las organizaciones que tienen la función de garantizar la integridad de las personas y la preservación legítima de los bienes."³ Este autor nos ayuda a interpretar que toda aquella decisión e implementación de intervenciones estatales que tengan como meta el resguardo de la integridad de la ciudadanía y el cuidado de los bienes de esas personas será una política pública. De aquí desprendemos que estas acciones, como políticas públicas, en las cuales intervengan las fuerzas de seguridad, y en el marco de una renovada concepción democrática de la seguridad, deberían estar sujetas al contralor ciudadano.

Es necesario sostener esta concepción a partir del enfoque tradicional de políticas públicas entendidas como proceso. Desde el punto de partida del diseño de las políticas, la problematización social que lleva consigo, la búsqueda de opciones, la decisión, la implementación y la evaluación permanente, esto es, a través de todo el proceso es que es posible introducir el control de gestión como parte integrante de la complejidad de una política pública

de seguridad. Un *control de gestión* que en democracia involucra necesariamente a la sociedad civil, origen y espacio donde las políticas públicas se desarrollan y ejercen todo su poder de transformación y cambio.

Sin embargo, la realidad institucional latinoamericana en general y la de Argentina en particular, nos muestra que el control civil sobre las fuerzas de seguridad es un discurso más que un hecho. En este caso, podemos citar una investigación anterior según la cual demostrábamos en Argentina, que salvo la provincia de Córdoba, que había conformado un Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario, civil, el resto de las 23 jurisdicciones federales argentinas aún al año 2011 sostenían en el ámbito de las organizaciones policiales y carcelarias sistemas internos de evaluación y gestión de la seguridad, obviamente sin intervención externa o civil.⁴

El Control Ciudadano de las Fuerzas Policiales y Penitenciarias en la Provincia de Córdoba, Argentina.

Siendo la República Argentina un país federal, además de las fuerzas nacionales que tienen una intervención generalmente subsidiaria a nivel provincial, existen las Policías y Penitenciarías Provinciales, como órganos de gestión jurisdiccional en el área de seguridad. Ello hace que el espacio nacional se reconvierta a medida que la jurisdicción provincial se modifica en función de los límites internos que la administración del país se propuso diseñar para el ordenamiento territorial. En este marco, la Provincia de Córdoba promulgó la Ley Provincial No. 9728 de Seguridad Pública según la cual se establece, además de la consideración de la Policía de Córdoba como entidad civil armada, la integración del Tribunal de Conducta Policial y Penitenciaria al Sistema Provincial de Se-

guridad Pública, como órgano externo con autonomía funcional a la institución fuerzas de seguridad, e integrado por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Fiscalía General de la Provincia.

La Ley 9120 creó el Tribunal señalando el objeto del mismo, expresando que la inspección y control interno de la prestación regular de los servicios policiales y penitenciarios en la gestión de los niveles ejecutivos, la observación, prevención, detección y sanción de conductas reprochables, y la planificación y acción concreta de la formación ética y promoción de la debida disciplina, serán su meta institucional. En el marco de esta Ley, el Decreto Provincial No. 229/04 disuelve la Dirección de Sumarios Administrativos o la tradicional "División de Asuntos Internos", organismo que controlaba y sancionaba las faltas disciplinarias del personal policial.

El Tribunal de Conducta, como comúnmente se lo denomina, está compuesto actualmente por las siguientes unidades de gestión:

- La Oficina de Investigación y Aplicación de Sanciones: que trata sobre faltas consideradas leves, graves y gravísimas. Su función es la de investigar, juzgar administrativamente y sancionar toda transgresión a los deberes y obligaciones cometidas por personal policial y penitenciario, sea en ejercicio de sus funciones ó fuera de ellas;

- La Oficina de Formación Ética y Democrática cuya misión es la de organizar eventos, cursos, seminarios, y estructurar los programas que considere necesarios para la formación ética y democrática del personal policial y penitenciario.

Ambas unidades de gestión nos indican que, además de interve-

nir de manera administrativa en el control de las acciones policiales y penitenciarias desde una perspectiva externa y civil, existe una función primordial que es la de promover una formación y actualización continua en materia de valores democráticos, a partir de la experiencia que hemos logrado, a más de 10 años de creado, respecto a los Derechos Humanos. Esta experiencia de reforma institucional en el área de seguridad puede ser considerada como una valiosa consolidación de la intervención civil en el aspecto más sensible de la gestión de la seguridad por parte de las instituciones policiales y penitenciarias, como lo es el control de las acciones y conductas del personal policial y penitenciario.

La asimilación del Tribunal de Conducta al Sistema Provincial de Seguridad Pública, creado por la mencionada Ley 9235, es un avance en cuanto a la concepción de la seguridad como sistema de ejecución de políticas complejizado por la intervención simultánea de múltiples actores. Además del Tribunal están los propios órganos de gobierno civil del área, las Juntas de Participación Ciudadana como órganos de formación vecinal para la gestión democrática y participativa de la seguridad, y las fuerzas naturalmente intervinientes.

En cuanto a la formación específica policial y penitenciaria, cabe mencionar que a partir del año 2007, las instituciones policial y penitenciaria han abierto las puertas de sus programas de formación profesional a la universidad pública y civil. La Licenciatura en Seguridad de la Universidad Nacional de Villa María, como programa de grado universitario se consolida como parte integrante de la formación profesional democrática y civil de nuestras instituciones de seguridad. Ello permite que el control ciudadano del Tribunal de Conducta sea asimilado en la Policía

y el Servicio Penitenciario de Córdoba como una estrategia institucionalizada tendiente a una prestación efectiva y eficiente de la seguridad en nuestra provincia, con participación civil en los múltiples escenarios en los que se desarrollan las políticas públicas de seguridad.

Desafíos en Córdoba, Argentina y en Latinoamérica.

El caso de la provincia de Córdoba está sujeto, como toda Latinoamérica en lo que a Políticas Públicas se refiere, a una institucionalidad emergente y débil. El principal riesgo es la discrecionalidad política con la cual se decide la continuidad o la derogación de iniciativas institucionalizantes en la relación Estado – Sociedad Civil. La falta de acuerdos programáticos sobre diversas políticas, entre ellas, la implementación del Tribunal de Conducta Policial y Penitenciaria, hace posible que al cambiar un gobierno y el partido gobernante emerja la hipótesis de su desaparición, a pesar de un proceso lento pero sólido de institucionalización.

Por otra parte, la misma conformación institucional del Tribunal atenta contra la injerencia real de la ciudadanía en el mismo. No podemos abstraer al Tribunal, como institución política, de las afectaciones que hoy tienen éstas en materia de legitimidad. Por ello, acercar el Tribunal a la población, a través de las Juntas de Participación Ciudadana, puede ser una estrategia para su instalación plena en nuestra sociedad civil.

En Argentina, el control sobre las acciones y conductas policiales está aún en manos de las mismas policías provinciales. Una experiencia a tener en cuenta es el caso de la Provincia de Chaco, que desde principios del año 2012 si bien mantiene la oficina de asuntos internos, cuenta con un

fiscal particular externo para esta materia. En el resto de las provincias, las instituciones policiales y penitenciarias ejercitan por sí mismas el control de conducta y de gestión. A pesar de numerosas experiencias de fomento del debate académico sobre este tópico, se carece aún de la solidez conceptual y claridad política para implementar una reforma de este tipo en cada una de las jurisdicciones.

En Latinoamérica, también a partir de la experiencia de numerosos debates académicos sobre el control de las policías y las cárceles en un escenario democrático como el actual, vemos que el Tribunal genera mucha inquietud y simpatía. Sin embargo, la institucionalidad vigente no permitiría aún generar un debate y un consenso para la implementación de un control externo de las fuerzas de seguridad. Por otra parte, en muchos de nuestros países, la seguridad de nuestras policías y cárceles está íntimamente ligada a las cuestiones de defensa militar. Por ello, al estar involucradas en este escenario institucionalmente complejo, las fuerzas armadas, la decisión sobre el control civil de la seguridad se hace más difícil. Esto último quizás por la existencia de acuerdos no necesariamente visibles sobre la gobernabilidad, en los cuales los gobiernos democráticos, debilitados por fenómenos como la pobreza, el desempleo y la inseguridad, admiten algunas prerrogativas hacia las fuerzas armadas y de seguridad a cambio de gobernabilidad.

* Coordinador de Carrera, Licenciatura en Seguridad - Universidad Nacional de Villa María, Villa María, Provincia de Córdoba, República Argentina.

NOTAS

- ¹ Informe 2010, Corporación Latinobarómetro, págs. 8 y 13.
- ² "La Seguridad y sus políticas" Amadeu Recassens I Brunet, Editorial Paidós, Barcelona, 1996.
- ³ "La Institucionalidad emergente en la gestión jurisdiccional de la seguridad en Argentina: aproximación a un estudio comparativo" Roberto Gonzalez en "El Prisma de las Seguridades en Argentina. Escenarios Regionales y Locales", Alejo Vargas Velasquez coordinador, CLACSO Marzo de 2011.

NEGOCIANDO LA VIOLENCIA, ENFRENTANDO EL CRIMEN; LA CONSTRUCCIÓN DEL ORDEN LOCAL EN LA VIDA COTIDIANA DE MÉXICO.

Salvador Maldonado Aranda*

Pocos estudios abordan el problema de cómo se construyen órdenes políticos, sociales y culturales donde el narcotráfico y la delincuencia organizada convive con las sociedades locales. Resulta de interés especial indagar la manera en que se negocia la violencia, se construyen ciertas legitimidades del orden social y se producen equilibrios temporales cuya dinámica ayuda a comprender parte de la "naturaleza" de la violencia que México está experimentando.

Después de algún tiempo hemos vuelto a localidad rural de Capulín, en el corazón de la Tierra Caliente de Michoacán, México. Don Ramiro estaba, como siempre, descansando de una larga jornada de trabajo en sus huertas que tiene en calidad de ejido en las inmediaciones del poblado. Nuestra plática derivó casi automáticamente a la violencia en la zona. Luego de la muerte de su nieto, meses antes, fueron objeto de un caso de extorsión; aún así lograron sortear la violencia. Nos comenta Ramiro que un día, estando en la huerta a donde se dirige cada día a trabajar (ya sea limpiando sus limoneros, sembrando maíz, etc.) recibió una llamada por celular de parte de una persona. "Se presentó" como parte de una banda criminal (Z o F no se sabe realmente), pidiéndole dinero a cambio de no atentarse contra su familia. *El les dijo que mataran no más a toda su familia... que ya habían vivido sus años y que, por su parte no les daría ni un peso... "después no me los quito de encima... si les doy algo!"*, exclamó entre nosotros. Su esposa relató que a ella también le hablaron por teléfono

para extorsionarla; le dijeron con palabras altisonantes que ya sabían dónde vivía, quiénes eran sus hijos, a qué hora salían, etc... Con su esposo y sus hijos llegaron a la conclusión de que quien los estaba extorsionando eran unas personas del pueblo que se dedican a vender droga.

Resolvieron que ella tendría que ir a ver a una de estas personas del pueblo y pedirle que los dejaran en paz. *Ellos le dijeron* que no se metían con los del pueblo. Entonces les pidió ayuda y le propusieron que volviera a platicar telefónicamente con los extorsionadores y les dijera enfática que sí les iba a dar el dinero, prestado de unas personas así y así [...] pero que serían unas personas de la organización (a la que supuestamente ellos pertenecían) quienes *llevarían el dinero al lugar*. Cuando le volvieron a hablar los extorsionadores, *ella los enfrentó* con mucha fuerza y valentía. Ya no volvieron a hablarles al celular.

Cuando les preguntamos por qué no recurrieron a la policía o al ejército, etc., contestaron que los municipales están coludidos con estos hechos, que no eran de fiar, que al ejército sí lo consideraron pero el problema es que va, investiga, posiblemente los agarra y luego se van del pueblo y ellos se quedan ahí, en su casa, en situación de profunda vulnerabilidad.

Violencia de Estado y orden del crimen.

Episodios como éstos parecen cotidianos en muchas regiones y localidades rurales o urbanas del

México contemporáneo. Como he argumentado en varios trabajos (Maldonado, 2010; 2012), el problema del narcotráfico no puede comprenderse como una fuerza avasalladora que llega a ciertos lugares a imponer su voluntad, sin cierta aceptación o tolerancia, resistencia o negociación de las prácticas de producción, trasiego o consumo de drogas, así como de delincuencia organizada. Uno de los aspectos que más llama la atención del testimonio anterior es la manera en que se negocia la violencia y se construyen ciertas legitimidades del orden social.

En este trabajo sostengo que la violencia es un producto social de la pérdida de legitimidad del régimen político y sus estructuras económicas, políticas y culturales (Cfr. Arendt, 2008). Una crisis de legitimidad genera un problema de reconocimiento, legalidad y un sentimiento de desorden en el que los actores sociales buscan construir e imponer sus intereses sin que necesariamente medie la ley. Quizá la mejor forma de representar esta idea es el planteamiento de G. O'Donnell, para quien el problema de la violencia, la legalidad y la corrupción se debe a una "evaporación funcional y territorial de la dimensión pública del Estado" (1997, 267). El aumento de delitos, las intervenciones ilícitas de la policía en barrios pobres, la práctica de la tortura, la impunidad del tráfico de drogas, etc., reflejan la creciente incapacidad del Estado para hacer efectivas sus propias normas. La negociación de la violencia parece ser el resultado de este tipo de situaciones en las que ni la violencia del Estado se

percibe como legítima para salvaguardar la integridad de las personas, ni tampoco el orden del crimen es un medio adecuado para obtener protección aún cuando puede ser momentáneamente útil.

La legitimidad en entredicho.

Es incuestionable que desde la aprobación del Presidente Calderón de combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada, los niveles de violencia aumentaron a grados sumamente preocupantes. Este hecho ha cambiando profundamente las relaciones sociales, formas de sociabilidad, expectativas de la gente, sus proyectos y normas de vida. Tanto el crimen organizado como el Estado mismo pretenden adquirir cierta legitimidad entre la sociedad para evitar ser vistos como fuerzas destructoras o agentes indeseables, a pesar de los daños causados. En el caso de Michoacán, la lucha entre los cárteles y con el Estado es un tanto *sui generis*. El desarrollo y auge del narcotráfico se enraza en una larga historia de formación de identidades regionales en los márgenes del Estado, en cuyo territorio geográfico se concentra la mayor parte del cultivo de droga vegetal y recientemente de droga sintética. El narcotráfico tiene un origen rural pero actualmente ya es muy transnacional por lo que no puede disociarse de conflictos político-culturales con el Estado-nación. Luego de las famosas gavillas integradas por miembros masculinos de familias extensas que cultivaban y traficaban marihuana y goma de opio, sucedieron grupos más organizados en forma de redes para controlar la totalidad del negocio.

Después de la fractura del cártel del Milenio o el de Los Valencia sucedió otro grupo con características muy peculiares que pa-

rece organizarse por otro tipo de códigos. La Familia Michoacana representa el cártel que desafía más abiertamente el proyecto político y cultural del Estado al pretender construir legitimidades alternativas del orden social. Esta agrupación hizo famosos los narco-mensajes destinados a sus rivales, a los cuerpos policiacos, al gobierno y aquellas personas que interfirieran en sus planes y negocios. También es la misma a la que se ha identificado como una organización con un fanatismo religioso. Como reza uno de los más famosos mensajes: *“La Familia no mata por paga, no mata mujeres, no mata inocentes, sólo muere quien debe morir. Sépalo toda la gente; esto es justicia divina”*.¹ Entre sus principales objetivos explícitos declara que cuidará de los michoacanos de cualquier grupo que pretenda entrar a Michoacán a imponer sus leyes, haciéndose pasar por una organización protectora de la sociedad y desafiante del Estado, catalogado como corrupto y aliado a otros cárteles nacionales.

En el comercio formal privan los rumores sobre el cobro de ciertas cuotas para no atentar contra los establecimientos o ser motivo de extorsión o secuestro. En la organización del comercio informal-ilegal de extensas ciudades, el cobro de cuotas está supliendo o se alían a los corruptos líderes sindicales o funcionarios públicos que ordenan en comercio ambulante. Esto son sólo algunos ámbitos donde el problema de la legitimidad del Estado está en entredicho, ya sea porque no se puede garantizar ninguna seguridad a los ciudadanos, o porque el orden del crimen y el orden del Estado han llegado a imbricarse a tal grado que la violencia y la extorsión a la sociedad son un consecuencia de su grado de compenetración. En este escenario, suceden actos tales como la exhibición de per-

sonas que, supuestamente dedicadas a la delincuencia común, son forzadas a deambular por la vía pública con letreros frente o detrás del cuerpo, diciendo *“soy ladrón”*. La supuesta limpieza de delincuentes comunes en localidades rurales o urbanas y ciudades se generalizó como una de las acciones más llamativas por conservar la seguridad y el orden. En extensas regiones parece que el crimen organizado ya ha logrado construir órdenes informales que son reivindicados por sectores de la población.

Sorteando la violencia.

Para sortear parte de la violencia, la población ha construido un conjunto significativo de estrategias para evitarla, tolerarla, negociarla o enfrentarla, dependiendo del estrato socioeconómico, vínculos de protección y lugar de residencia. Dichas estrategias forman parte de repertorios culturales construidos en la interacción cotidiana con las violencias. Hay actos casi irónicos como *el citado* por un comerciante de profesión médico, quien al recibir llamadas telefónicas de extorsión se hacía pasar como el *“chalán”* o *“gato”* del propietario, diciendo a los extorsionadores que le pasaría el recado a su patrón, porque él solo era un trabajador del comercio. La movilidad residencial representa una de las estrategias más recurrentes de personas con recursos económicos y redes familiares o de amistad para enfrentar la violencia. Estos casos contrastan con formas organizativas tales como las que están experimentando pueblos indígenas de la costa michoacana por recuperación de terrenos comunales y extracción o venta clandestina de minerales en medio de un ambiente profundamente inmerso en el narcotráfico.

El caso de Cherán representa quizá el tipo de conflicto más ejemplificativo pues sus acciones de rechazo a la violencia inició contra los talamontes ilegales aliados al crimen organizado, y que con el transcurso del tiempo decidieron edificar su propio gobierno comunal mediante asamblea de usos y costumbres, ante la indiferencia de los gobiernos por terminar con el saqueo de los bosques y la violencia criminal.

b.- Evadiendo la violencia en contextos urbanos.

Las formas de enfrentar la violencia asociada al narcotráfico y la delincuencia organizada cambian dependiendo del estrato socioeconómico y el lugar de residencia. No es lo mismo enfrentar la violencia cara a cara en poblados rurales donde muchas veces el respeto depende de la valentía, que en contextos urbanos donde familias intentan evadir la violencia recurriendo a estrategias de cambio de itinerarios, evasión de puntos de conflicto, lugares concurridos, colonias oscuras o movilidad residencial permanente o temporal. Este parece ser uno de los fenómenos hasta ahora poco documentados sobre los resultados que está dejando la guerra antidroga. No obstante, me parece que el desplazamiento forzado de familias en contextos rurales es menos regular que el desplazamiento de familias de clase media o alta en contextos urbanos.

Sin embargo, en contextos urbanos y principalmente entre miembros de clase media o alta, las formas de enfrentar la violencia se da sobre todo a partir de la movilidad residencial a otras ciudades. Este hecho es muy significativo pues la forma en que la violencia se hizo presente en ciudades medias michoacanas fue no sólo a través del narcotráfico y los enfrentamientos armados en las inme-

diaciones de las ciudades, sino sobre todo por medio de secuestros, extorsiones, etc., que las clases media y alta experimentaron en carne propia. No hay cifras, sólo rumores e historias difundidas de persona a persona sobre que tal familia se fue de la ciudad por motivos desconocidos.

c.- Afrontando la violencia en territorio indígena.

El caso de las comunidades indígenas y la violencia criminal representa otro ejemplo adecuado para reflexionar sobre las extensiones del crimen organizado en el orden local, la forma en que se ha tratado el conflicto y la respuesta que experimentan las localidades indígenas ante la espesa trama de intereses y actores involucrados. Dos casos son centrales en este debate, el pueblo de Cherán ubicado en la Meseta Tarasca y la comunidad de Ostula del municipio de Aquila localizada en la Costa Michoacana. En el municipio de Aquila la violencia producto del narcotráfico y la delincuencia organizada es histórica. Su ubicación en la Costa lo ha convertido en un punto estratégico de entrada y salida de droga, cuyas pugnas por el control del cultivo, trasiego y venta cruzan líneas de identidad y etnicidad. Desde fines del siglo XIX, familias de rancheros se desplazan territorialmente de la Sierra a la Costa en búsqueda de mejores terrenos agrícolas, sosteniendo serios y violentos pleitos con fracciones del pueblo indígena quienes no permiten la venta, renta o usurpación de sus terrenos comunales (Gledhill, 2004). Éstos conflictos agrarios se han reproducido, pero cada vez más insertos en contextos de narcotráfico e intereses vinculados a otro tipo de ilegalidades.

La supeditación del orden local a nuevos actores no ha sido fácil para este tipo de comunidades

indígenas. El narcotráfico ha bordado un orden paralelo, mismo que se expresa en la debilidad de las instituciones estatales o su captura por parte de grupos ilegales asentados en el territorio. Desde fines de 2010, se suscitó un conflicto entre la empresa minera transnacional Ternium y la comunidad indígena de San Miguel de Aquila, supuestamente porque la empresa extendió sus límites de explotación sin aviso y sin pago previo a la comunidad. El conflicto se prolongó varios meses paralizando las actividades económicas de la zona. El Ejército y la Policía Federal resguardaron las instalaciones cuando los comuneros mantenían cerradas las vías de acceso a la zona para impedir la salida de material y maquinaria pesada de la empresa. Ante ello, se difundieron versiones de que el crimen organizado entraría al conflicto para sacar el material minero y abastecer las necesidades de venta, o que cobraría un porcentaje de las negociaciones de los comuneros con la empresa. En efecto, los comuneros denunciaron la salida de varios camiones de la minera, al mismo tiempo que bloquearon las salidas.² Aún así, varios camiones comenzaron a sacar mineral del territorio de manera ilegal y abiertamente visible. Sucedieron varios asesinatos, secuestros y desapariciones de gente ligada al movimiento indígena. Pese a manifestaciones públicas, solicitudes de auxilio al gobierno estatal y federal, el mineral seguía abasteciendo requerimientos de empresas transnacionales y exportándolo desde un puerto marítimo como el de Lázaro Cárdenas sin consultas de su procedencia o posible clandestinidad. Aquí es claro que el Estado y el no Estado, es confuso.

Por su parte, en medio de las medidas de seguridad tomadas por la comunidad de Cherán, el conflicto intercomunitario y la tibia

respuesta oficial por poner fin a la tala ilegal de madera, secuestros y levantones de personas ligadas al movimiento de resistencia, se acercaron las elecciones para renovar los poderes públicos del Estado de Michoacán, en noviembre de 2011. El proceso electoral generó una coyuntura muy importante. Antes de que el pueblo de Cherán se rebelara públicamente contra la tala ilegal de madera e instaurara el control de su territorio, desde hacía varios años atrás en el municipio se había experimentado una pugna muy enconada entre grupos políticos aliados a los principales partidos políticos.

En este contexto, el movimiento cheranense contra la tala ilegal y el crimen organizado rechazó participar en las elecciones de noviembre de 2011 bajo el argumento de que los partidos han dividido a la comunidad y creado conflictos innecesarios. Se sucedieron acciones inéditas durante meses hasta que la comunidad indígena de Cherán determinó el 5 de mayo del 2011, en asamblea general no querer tener más contacto con partidos políticos, por lo cual se optó que la elección del próximo presidente municipal se daría a través de "usos y costumbres propias de la región" y territorio P'urhépecha. Pocos días antes de las elecciones estatales, el Tribunal Federal Electoral (Trife) resolvió positivamente el derecho de los cheranenses a elegir a sus autoridades aplicando sus propios sistemas normativos.

El domingo 13 de noviembre se realizaron elecciones en el Estado de Michoacán. En Cherán no se eligió a nadie. Ni siquiera se

instalaban casillas. Ese día los habitantes marcharon para exigir que se hiciera la consulta de si el pueblo elegía autoridades por el método convencional de partidos o por usos y costumbres. Fue el domingo 22 de enero de 2012, cuando por primera vez en Michoacán un municipio indígena, exigió y ganó un juicio legal y electoral para ejercer su derecho a elegir autoridades comunales. Finalmente, el 22 de enero se celebraron las elecciones por usos y costumbres, aparentemente sin ningún conflicto. Varios días después volvió a surgir una nueva tensión entre comunidades indígenas porque al parecer los bosques de Cherán nuevamente fueron objeto de saqueo con saldos de camiones incendiados con madera, personas retenidas y brotes de violencia entre dos comunidades. Por su parte, el nuevo gobierno comunal ha ejercido su propia seguridad pública con el nombramiento de sus policías.

Conclusiones

Los casos analizados de cómo la población está enfrentando o negociando la violencia asociada al narcotráfico y la delincuencia organizada nos brindan un panorama general acerca del ejercicio de la violencia y las respuestas que la gente está utilizando para evadirla, tolerarla o enfrentarla. Son respuestas diferenciadas en función de localizaciones geográficas y situaciones de clase, como en relación con el Estado. Han sido las políticas de desmantelamiento del Estado en lo referente a las poblaciones rurales lo que provocó que desde los años ochenta se acrecentara el cultivo y trasiego de

droga en poblados del Sur de Michoacán. Las poblaciones rurales quedaron fuera de los programas de asistencia y abandonados a su suerte, mientras que las políticas de seguridad local estuvieron destinadas a proteger los grandes intereses de agroindustrias y ricos empresarios. Hemos visto que la construcción del orden local está dependiendo de un equilibrio complejo de grupos legales e ilegales a los cuales las personas tratan de ajustarse dependiendo de su ubicación geográfica, situaciones de clase y experiencia de organización. Lo más irónico, después de todo, es que las estructuras de poder que subyacen en el ejercicio de la violencia en ciertos lugares parecen inalterables y peligrosamente más arbitrarias en un mundo donde la impunidad parece ser la regla de sobrevivencia.

*. Salvador Maldonado Aranda es mexicano. Doctor en Antropología; investigador de El Colegio de Michoacán A.C. México. Este artículo es un resumen de un trabajo inédito más extenso, con el mismo título

BIBLIOGRAFÍA

Arendt, Hanna (2008). *Sobre la violencia*, España, Alianza editorial.

Maldonado Aranda, Salvador. *Los márgenes del estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán, Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán, 2010^a*

Maldonado Aranda, Salvador. "Globalización, territorios y drogas ilícitas. Experiencias latinoamericanas sobre México". En *Revista Estudios Sociológicos: El Colegio de México*, mayo-agosto de 2010, vol. XXVIII, número 83, 2010b

O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Argentina, editorial Paidós.

NOTAS

¹En noviembre de 2006 la Familia Michoacana pagó a dos periódicos de Michoacán por dos desplegados en los que se podía leer este narcomensaje. [2http://www.jornada.unam.mx/2011/04/07/estados/036n2est](http://www.jornada.unam.mx/2011/04/07/estados/036n2est)

REPORTAJE: LA REFORMA PENAL ECUATORIANA EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA. DEL GARANTISMO AL ENDURECIMIENTO. 2008- 2012.

David Arcentales*

La Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional tramita actualmente un aproximado de 48 proyectos orientados hacia la reforma al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal. Algunos de ellos pretenden incidir sobre un delito específico o sobre aspectos del debido proceso; otros proponen una nueva y completa versión del Código Penal. Queda claro, que este tipo de reformas serán eficaces para mejorar la prevención y tratamiento de los delitos si, a la vez, se revisan otras normativas, instituciones y contextos en forma coordinada y sistémica.¹

Tras la aprobación de la nueva Constitución del 2008, que erradica el fuero especial², se empezó a trabajar en la Asamblea Nacional sobre la tipificación de los delitos cometidos en el servicio militar y policial. Posteriormente, la preocupación creciente por el tema de la inseguridad, se expresó en la profusión de propuestas que empezaron a llegar para la reforma del código penal y el código de procedimiento penal.

El 22 de diciembre del 2009, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, presentó el Informe para primer debate de una síntesis de 12 proyectos de reforma al código penal y de procedimiento penal. Con ello se ponía en consideración los siguientes ámbitos de la reforma: tipificación de nuevos delitos; reformas de tipos penales, despenalización de delitos, reformas al código de procedimiento penal, el rol de la fiscalía, medidas cautelares, audiencias y apelaciones. En el tema de nuevos delitos, las

propuestas han estado encaminadas a penalizar la falta de afiliación de los trabajadores al Seguro Social. No faltaron propuestas para reformar el art. 313 del Código Penal referente a los juegos de azar y tipificar nuevos delitos ambientales que no se aceptaron por no entrar dentro del ámbito penal o encontrarse ya articuladas. Varias propuestas de reforma a los tipos penales, coincidieron en reducir el monto por el cual ha de sancionarse el hurto y el robo. En este caso la comisión aceptó rebajar la cuantía al 10% de una remuneración básica unificada del trabajador en general. Además, se propuso que estos delitos, que en meses anteriores fueron identificados como de acción privada, pasen nuevamente a considerarse como de acción pública, para así evitar casos de impunidad.

Planteamientos realizados para despenalizar los delitos mencionados en los arts. 230, 231, 232 y 233³ del Código Penal, no fueron aceptados, por ser parte de un proceso más amplio de identificación de delitos anacrónicos que contradicen un Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

Se hicieron recomendaciones al código de procedimiento penal, a fin de que las audiencias sean de aplicación inmediata en el marco de los principios de oralidad y debido proceso; sobre la restricción a jueces y tribunales de garantías penales de las facultades de iniciativa procesal y probatoria; y eliminar la denuncia previa en los delitos de acción pública. Sobre medidas cautelares, se incluyó la prohibi-

ción de enajenar y se prohibió la sustitución de la prisión preventiva en casos de delitos sexuales, infracciones sancionadas con penas de reclusión y en los casos de reincidencia. Otras recomendaciones estuvieron dirigidas al comportamiento de secretarios de los juzgados y deberes de los servidores judiciales.

Estas iniciativas pasaron por el primer y segundo debate en el pleno de la Asamblea. El Ejecutivo emitió sus objeciones y finalmente, la Asamblea Nacional emitió el texto oficial de las reformas, con fecha 18 de marzo de 2010 para ser publicado en el Registro Oficial. Un primer capítulo contiene las reformas al Código Penal; un segundo capítulo versa sobre las reformas al Código de Procedimiento Penal; se incluye una disposición general y disposiciones transitorias.

Las conclusiones a las que se llegaron en el Código Penal fueron:

- En caso de reincidencia del hurto, este será considerado como un delito y ya no como una contravención.
- En el delito cometido por las personas que oculten, custodien, guarden, transporten, vendan o transfieran cosas que han sido sustraídas por robo o hurto serán sancionadas con una multa de seis a dieciséis dólares y una prisión de tres a seis años.
- La prisión en las penas peculiares de la contravención será de uno a treinta días (antes era de uno a siete a días).
- En las contravenciones de cuarta clase, las personas serán

reprimidas por el delito de hurto siempre que el valor de lo sustraído no supere el cincuenta por ciento de una remuneración básica unificada; asimismo, del artículo que contiene esta normativa, se retira el delito de robo.

En Código de Procedimiento Penal los cambios son:

- Los fiscales, deberán adjuntar a la fundamentación de la instrucción fiscal, el registro de detenciones de la persona que ha cometido el delito. No requerirán de una denuncia previa para ejercer la acción pública.
- Los jueces de garantías penales, podrán "tramitar y resolver en audiencia las solicitudes de acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales al procedimiento y conversiones". Además, "la tramitación y resolución de solicitudes de archivo y desestimaciones se realizarán sin audiencia, sin perjuicio del derecho del denunciante a ser escuchado".⁴
- El juez de garantías penales, previo a dictaminar el archivo de una denuncia por pedido del fiscal, deberá escuchar al denunciante.
- Se prohíbe enajenar como medida cautelar de orden real.
- Las personas procesadas, con una discapacidad mayor al cincuenta por ciento, que padezcan una enfermedad catastrófica, sean mayores de sesenta años o mujeres embarazadas o parturientes, podrán cambiar la prisión preventiva por arresto domiciliario, siempre y cuando no haya reincidencia o se trate de delitos en contra de la administración pública, sexuales, de odio o los que hayan ocasionado la muerte de una o varias personas.
- Los miembros de la Policía Judicial se verán obligados a entre-

gar a los fiscales el registro de detenciones de la persona investigada.

- Los secretarios de las judicaturas estarán obligados a pasar un reporte mensual de las audiencias realizadas y fallidas, al Consejo de la Judicatura, con la constancia de los servidores judiciales que no se presentaron y las causas de su inasistencia.

La disposición general, advierte que en cualquiera de estos casos se respetará la jurisdicción y competencias de las autoridades indígenas según la ley y se tendrán en cuenta los derechos constitucionales, los principios de justicia intercultural y la declinación de competencias.

Entre el 10 de noviembre del 2009 y el 16 de septiembre del 2010 la Comisión de Justicia y Estructura del Estado recibió otros 15 proyectos, presentados por asambleístas, el Ejecutivo y la Fiscalía General del Estado. El informe para segundo debate, del 16 de septiembre de 2010 sugiere también cambios en el Código de la Niñez y la Adolescencia y en el Código de Ejecución de Penas. En este campo, uno de los temas más polémicos es el uso de menores de edad para cometer delitos, puesto que implica no solo formas de protegerlos, sino también de castigarlos. Es así, que en relación con las medidas de protección se planteó que se tipifique en el art. 30 del Código Penal, el uso, por parte de adultos, de menores de edad para cometer un delito; en el art. 162 del Código Penal se añadirá un inciso que condene a quien proporcione, venda o facilite un arma de fuego a un niño, niña o adolescente. Por último, aquella persona que "incite a un niño, niña o adolescente a cometer un ilícito será sancionada con pena de tres a seis años de reclusión menor ordinaria, dependiendo del delito".⁵

En el Informe queda constancia la necesidad de "enviar un mensaje de mayor severidad en el castigo a adolescentes infractores que cometan delitos graves"⁶ Se aceptó la sugerencia de incrementar las penas de internamiento institucional; aquellos que cumplan veintidós años en los centros de internamiento sean trasladados a un centro de rehabilitación social.

En los delitos de odio, incorporados en el 2009, que condenan las conductas que inciten cualquier forma de violencia contra una persona o grupo de personas, se propone que consten las razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, entre otras, con el objetivo de que guarde coherencia con lo expresado en la Constitución.⁷

Desde 2009 nuevos temas de importancia salieron a relucir como delitos: El uso de vehículos sumergibles o semi sumergibles para el tráfico de personas, estupefacientes, armas, explosivos, sustancias radioactivas, que serán sancionados con reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años. Previo a la incorporación de este artículo se encontraron en territorio ecuatoriano vehículos de este tipo utilizados para el narcotráfico.⁸ Tipificar el sicariato y penalizarlo de forma más severa, fueron otras de las propuestas incluidas en el informe. La Comisión argumentó que dicho delito ya estaba considerado en el art. 450 del Código Penal⁹, pero dado su incremento en los últimos años, era razonable sancionarlo con prisión de veinticinco a treinta años. Dentro del tema ambiental se acordó incorporar una norma para que todo equipo que se haya utilizado en actividades ilegales relacionadas con la extracción o comercio de recursos naturales sea decomisado y

que sobre sus propietarios recaiga una multa de quinientas a mil remuneraciones básicas unificadas, además de prisión de uno a tres años.

En cuanto a las penas, antes de 16 años de reclusión mayor como límite, se decidió que la reclusión mayor especial sea de dieciséis a veintiocho años. Pero se sugirió que en caso de que "concurran varios delitos reprimidos con reclusión, o reclusión y prisión, las penas serán acumulables hasta un máximo de treinta y cinco años; si concurren varios delitos reprimidos con prisión, la acumulación será de hasta máximo de quince años... las penas de comiso especial en virtud de varias infracciones concurrentes, serán siempre acumuladas."¹⁰

Entre las reformas al Código de Procedimiento Penal están:

- La ampliación de las facultades de investigación para los miembros de la Policía Judicial.
- La incorporación de las "figuras de agente encubierto, delación compensada y entrega vigilada, con la finalidad de mejorar la investigación de delitos sancionados con reclusión.
- Como medidas cautelares reales, se considerará la clausura de los establecimientos usados para delinquir; y se "revisará el artículo relacionado con la revisión de medidas cautelares para que no quede duda de que la prisión preventiva no puede ser sustituida por otra medida cautelar personal en los delitos en contra de la administración pública, delitos de los que resulte la muerte de una o más personas, delitos sexuales, de odio, los sancionados con pena de reclusión o cuando exista reincidencia".¹¹
- En caso de caducidad de la prisión preventiva, el juez podrá: obligar al procesado a presentarse periódicamente ante él y

prohibirle salir del país; si es un juez de garantías penales dispondrá de dispositivos de ubicación satelital y geo-posicionamiento global para conocer la ubicación precisa del procesado.

Finalmente, en las reformas al Código de Ejecución de Penas, se ha considerado facilitar a los ciudadanos extranjeros cumplir su pena en su país de origen, si tuvieran una sentencia condenatoria ejecutoriada. En este mismo código, la concesión de rebajas de penas será otorgada por un máximo de treinta por ciento, siempre y cuando no haya reincidencia o sea una pena por plagio, asesinato, delitos sexuales, trata de personas, delitos en contra de la administración pública, o por crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra, de agresión determinados en el Estatuto de Roma.

Hacia el concepto de "lo integral": Finalmente, en Octubre de 2011, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó ante la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional un Proyecto de Código Orgánico Penal Integral que "unifica en una sola ley a los Códigos Penal, Procedimiento Penal, Ejecución de Penas y Rehabilitación Social".¹² Según los proponentes, lo que se pretende con este nuevo Código es dejar de lado los proyectos parche que pretenden reformar un Código tan anacrónico como el vigente, cuyas normas datan del año 1938 y que en la actualidad resultan disfuncionales a las necesidades de la ciudadanía y a los requerimientos nacionales e internacionales.

Desde la presentación del Proyecto, la Comisión de Justicia de la Asamblea ha realizado un fuerte proceso de socialización en varias ciudades del país, a través de mesas de trabajo, foros y debates con el afán de analizar, profundizar y recibir la mayor

cantidad de observaciones, de la mayor cantidad de actores sociales posibles. También ha manifestado haber trabajado conjuntamente con otras comisiones como la de Soberanía y Seguridad Integral. Dentro de los sectores que han hecho conocer sus propuestas están, el Grupo Parlamentario por la Garantía de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes, organizaciones de mujeres, como Acción Ciudadana por la Democracia y la Planificación de los Derechos de las Mujeres, Defensoría del Pueblo, y autoridades como el Fiscal General, Galo Chiriboga, entre otros.

Los temas sobresalientes en los debates sobre el nuevo Código Integral han sido hasta aquí: la tipificación de los delitos relacionados con el feminicidio, la violencia intrafamiliar, el terrorismo, la mala práctica profesional, el aborto, además del tema de imputabilidad a menores de edad y el mejoramiento del sistema de rehabilitación social.

Respecto a la violencia intrafamiliar, la abogada Anunziata Valdez, representante de la Red de Mujeres, opinó que éste es un tema que debe ser tratado como un problema social y que el nuevo Código debe apegarse a lo dispuesto en la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia. Entre sus objeciones destaca el hecho de que este tipo de casos sean llevados por la fiscalía, ya que ésta institución carece de un "sistema estructural idóneo... para tramitar y despachar el abultado número de causas que existen en el ámbito penal."¹³ Ante esto su propuesta es que los hechos de violencia intrafamiliar sean tratados por las Comisarias de la Mujer y la Familia, ya que han sido especializadas para esto.

En cuanto al feminicidio, la mayoría de opiniones manifestadas están a favor de que se tipifique

este delito. Irene Pesantez, del Movimiento de Mujeres, justificando esta propuesta, mencionó que del 45 al 60 por ciento de los homicidios contra las mujeres se realizan dentro de los hogares y que en su mayoría son consumados por sus cónyuges. Además de mencionar que este es el resultado de una lucha histórica por una vida libre de violencia, agregó que la violencia intrafamiliar *“es la principal causa de muerte para mujeres entre 15 y 44 años de edad, más que el cáncer y los accidentes de tránsito: Cada 15 segundos, una mujer es agredida; en uno de cada tres hogares existe maltrato emocional, intimidación, abuso físico y sexual; cada nueve minutos una mujer es violentada sexualmente. Del total de las mujeres casadas o unidas, el 60% ha sufrido algún tipo de violencia, ya sea por algún familiar u otra persona...”*¹⁴.

La imputabilidad de menores de edad es otro de los tópicos que más opositores ha encontrado, puesto que sería un retroceso en cuanto a los derechos obtenidos por los niños, niñas y adolescentes. Varias organizaciones, entre ellas el Frente de Activistas por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y el Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes se han opuesto principalmente al art. 30¹⁵ del nuevo Código Integral. Por su parte el Defensor del Pueblo, Ramiro Rivadeneira, mencionó que esta es una norma difícil de ser procesada pues que no hay pruebas fehacientes de que los niveles de inseguridad actuales sean ocasionados por menores de edad e hizo un llamado para fortalecer el principio de interés superior de los niños(as) y adolescentes.

Otro de los temas más controversiales es la despenalización del aborto; si bien es cierto que hasta el momento el aborto terapéutico es legal, en el proyecto de ley se quiere despenalizar el

aborto para aquellas mujeres *“idiotas o dementes”*¹⁶, que han sido violadas y que han quedado embarazadas. Sin embargo hay propuestas de despenalizar el aborto para todas las mujeres que han sido violadas y voluntariamente quieran someterse a este tipo de intervención. Sin embargo, el tema debe ser tratado de la forma más racional posible, con buenos argumentos, tal como señalan los asambleístas de Alianza País quienes *“enfaticaron que no es cuestión de la iglesia o de la moral, sino un tema de salud pública, por lo que este tema tiene que ser analizado a profundidad y ser visto de forma clara, frontal y transparente, al sostener que el proyecto no legaliza el aborto”*¹⁷.

Con el debate de estos contenidos y el de otros como la trata de personas (art. 60), el de pornografía infantil (art. 65) o las infracciones contra el patrimonio cultural (comprendidos del art. 209 al art. 214) la comisión de Justicia y Estructura del Estado preparó el informe para primer debate, el mismo que inició el 28 de junio de 2012 en la Sesión del Pleno de la Asamblea Número 174. Durante el debate se visualizaron otras preocupaciones, tales como la cantidad mínima de droga que podría tenerse para el consumo personal. Al respecto hay posiciones divididas; unas afirman que no debe permitirse el consumo, puesto que esto alienta al microtráfico; mientras hay quienes opinan que debe tratarse el tema como un problema de salud pública y que se debería hacer investigaciones técnicas para establecer la cantidad que los consumidores podrían mantener de forma aceptable.

También ha preocupado a los asambleístas el tema del Sistema de Rehabilitación Social, actualmente en graves condiciones y que no cumple con su objetivo de mejorar la vida de las personas privadas de libertad; al res-

pecto el asambleísta Vicente Taiano *ha manifestado que “... hay que apoyar la rehabilitación, porque las cárceles se han constituido en las “universidades de posgrado para delinquir”*¹⁸, ante lo cual propuso que se haga reformas al Código de la Producción y al Código Tributario para que se puedan ubicar industrias con exoneraciones tributarias al interior de los centros de rehabilitación, con lo cual los internos podrían trabajar en éstas.

Entre debate y debate hay quienes mencionan que el Código tiene un tinte demasiado punitivo; hay otros que opinan que es una estrategia política del gobierno para controlar a la sociedad. Así lo ha mencionado el asambleísta Paco Fierro (PSP) quien dijo que *“La propuesta gubernamental tiene un origen perverso y un tinte ideológico; la reforma penal es un instrumento para perseguir a líderes barriales, gremiales, a la prensa”*¹⁹; además agregó que debía integrarse una comisión multipartidista que prepare una propuesta alternativa al Código presentado por el Ejecutivo.

En este marco el debate para aprobar el Código Integral Penal continúa, siendo el siguiente paso la preparación del informe para el segundo debate en el Pleno.

* Investigador del Programa Democracia, Seguridad y Defensa. Escuela de Sociología, PUCE.

NOTAS

¹ En el informe para el primer debate del proyecto de reforma al código penal y al código de procedimiento penal, se dice que *“la reducción de los índices de la delincuencia no es una consecuencia directa o automática de la reforma legal... es necesario tomar en cuenta que las leyes son aplicadas por jueces, fiscales, defensores, policías e incluso abogados; y si ellos no cumplen sus obligaciones, el sistema de justicia está destinado a colapsar”*. (Asamblea Nacional del Ecuador. Comisión de Justicia y Estructura del Estado. 2009. Pág.3)

² Art. 160: *“Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a las misma Función Judicial. Infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley.”*

³ Los artículos se refieren a la penalización con cárcel o con una multa a aquellas personas que se atreven a ofender con amenazas, injurias, amagos o violencias a cualquier funcionario o institución pública.

⁴ Ley Reformatoria al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal. Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. Pág. 2.

⁵ Informe para primer debate del proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal. Código de Procedimiento Penal, Código de Ejecución de Penas y Código de la Niñez y Adolescencia. Comisión de Justicia y Estructura del Estado. Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. Pág. 6.

⁶ *Ibid.* 10. Pág. 12.

⁷ Art. 11, Numeral 2 de la Constitución: El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, afiliación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce, ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

⁸ "...el 2 de junio (del año 2010), agentes antinarco-ticos del Guayas y de El Oro allanaron un predio ca-

maronero en el que se descubrió un submarino artesanal, de 15 metros de extensión, para alojar hasta 15 toneladas de droga. Las investigaciones daban cuenta de que la droga tendría como destino México, en donde operan grandes carteles. Entre el 2 y el 4 de julio de 2010, una operación conjunta entre la Armada y la Dirección Nacional antinarco-ticos detectó en San Lorenzo, frontera con Colombia otro sumergible también destinado al transporte de droga". Diario Hoy. Publicado el 7 de julio de 2010.

⁹ Art. A50: Será reprimido con reclusión mayor especial de 16 a 25 años, el homicidio que se cometa con alguna de las circunstancias siguientes: 2. Por precio o promesa remuneratoria.

¹⁰ Informe para primer debate del proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código de Ejecución de Penas y Código de la Niñez y Adolescencia. Comisión de Justicia y Estructura del Estado. Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. Pág. 9.

¹¹ Informe para primer debate del proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código de Ejecución de Penas y Código de la Niñez y Adolescencia. Comisión de Justicia y Estructura del Estado. Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. Págs. 10-11.

¹² <http://www.asambleanacional.gov.ec/201110136595/noticias/boletines/ministra-de-justicia-entrego-proyecto-de-codigo-organico-penal-integral-a-la-asamblea.html>

¹³ <http://www.asambleanacional.gov.ec/201206278110/noticias/boletines/red-de-mujeres-expuso-observaciones-al-proyecto-de-codigo-integral-penal.html>

¹⁴ <http://www.asambleanacional.gov.ec/201207128217/noticias/boletines/parlamentarios-escuchan-diversos-criterios-de-la-ciudadania-respecto-al-proyecto-de-codigo-integral-penal.html>

¹⁵ Art. 30: Imputabilidad penal de las y los adolescentes en conflicto con la Ley Penal.- Las y los adolescentes en conflicto con la ley penal, que hubieren cumplido dieciséis años de edad al momento de cometer una infracción penal establecida en este libro, serán imputables penalmente.

¹⁶ Proyecto de Ley del Código Integral Penal. Art. 74. Pág. 42.

¹⁷ <http://www.asambleanacional.gov.ec/201207048161/noticias/boletines/parlamentarios-profundizan-el-debate-del-proyecto-de-codigo-organico-integral-penal.html>

¹⁸ <http://www.asambleanacional.gov.ec/201207178240/noticias/boletines/pleno-debate-ultima-fase-del-primer-debate-del-codigo-integral-penal-sistema-de-rehabilitacion-fue-el-tema-central.html>

¹⁹ <http://www.asambleanacional.gov.ec/201207038154/noticias/boletines/asamblea-escucha-a-organizaciones-sociales-en-el-debate-del-proyecto-de-codigo-organico-integral-penal.html>

ECOS DE LA ASAMBLEA:

Proyectos de Reforma Penal tramitados en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado. Período Presidencial de Rafael Correa comprendido entre 2007 - 2012

| FECHA DE PRESENTACIÓN | NOMBRE DEL PROYECTO | PROPONENTE | ESTADO |
|-----------------------|---|----------------------------|------------------------------------|
| 08-dic-2011 | Ley Derogatoria en Materia de Casinos y Salas de Juego | Scheznarda Fernández | Emitido informe para primer debate |
| 15-nov-2011 | Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas | Fernando Vélez | Calificado por la CAL |
| 26-oct-2011 | Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación de los Delitos de Mala Práctica y Falta de Atención Médica | Marco Murillo | Calificado por la CAL |
| 18-oct-2011 | Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación y Sanción de la No Afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social | Nívea Vélez | Calificado por la CAL |
| 14-oct-2011 | Ley del Código Orgánico Integral Penal | Presidente de la República | Calificado por la CAL |
| 12-oct-2011 | Ley Reformatoria al Código Penal y a la Ley de Seguridad Social | Carlos Samaniego | Calificado por la CAL |
| 22-jul-2011 | Ley Orgánica Reformatoria del Código Penal, para la Eliminación del Desacato, la Despenalización de la Protesta Social y las Injurias en Contra de Autoridades y de Otros Obstáculos a la Libertad de Expresión | César Montufar | Calificado por la CAL |
| 14-jul-2011 | Ley Reformatoria al Código Penal, y a la Ley de Seguridad Social que Penaliza la No Afiliación al Seguro General Obligatorio | Silvia Salgado | Calificado por la CAL |

| | | | |
|-------------|---|-----------------------------|--------------------------------------|
| 01-jul-2011 | Ley Reformatoria Código Penal | Andrés Páez | Calificado por la CAL |
| 30-jun-2011 | Ley Reformatoria al Código Penal | Andrés Páez | Calificado por la CAL |
| 28-jun-2011 | Ley que Reforma el Código Penal y la Ley que Regula las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas, con el fin de Tipificar como un Delito Autónomo y Controlar el Enriquecimiento Privado no Justificado | María Vicuña | Calificado por la CAL |
| 24-jun-2011 | Ley Orgánica Reformatoria al Código de Proced. Penal, Ley Interpretativa del Art. 169 del Código de Proced. Penal, Ley Org.de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y al Cod. Org. de la Función Judicial | Gina Godoy | Calificado por la CAL |
| 25-abr-2011 | Ley Derogatoria de los Artículos 230 y 231 del Código Penal | Paco Fierro | Calificado por la CAL |
| 21-feb-2011 | Ley Reformatoria al Código Penal (2011-020) | Richard Guillén | Calificado por la CAL |
| 17-feb-2011 | Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social | Washington Cruz | Calificado por la CAL |
| 20-ene-2011 | Ley Reformatoria al Código Penal | Andrés Páez | Calificado por la CAL |
| 10-dic-2010 | Ley Reformatoria al Código Penal | Línder Altafuya | Calificado por la CAL |
| 08-dic-2010 | Ley Reformatoria del Artículo 552 del Código Penal Ecuatoriano | Vicente Taiano | Calificado por la CAL |
| 16-nov-2010 | Ley Reformatoria al Código Penal y al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social | Edwin Vaca | Calificado por la CAL |
| 10-nov-2010 | Ley Reformatoria al Código Penal Referente al Maltrato y Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes | Soledad Vela | Calificado por la CAL |
| 16-sep-2010 | Ley Reformatoria en Materia Penal | Cynthia Viteri | Emitido informe para primer debate |
| 14-sep-2010 | Ley de Reformas al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal | Mauro Andino | Emitido informe para primer debate |
| 30-jul-2010 | Ley Orgánica Reformatoria al Código Penal, Código de la Niñez y Adolescencia, Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social y al Código Orgánico de la Función Judicial | Fiscalía General del Estado | Objetado totalmente por el ejecutivo |
| 16-jul-2010 | Ley Reformatoria al Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Leyes Conexas | Presidente de la República | Emitido informe para primer debate. |

| | | | |
|-------------|---|-----------------------------|--------------------------------------|
| 15-jul-2010 | Ley de Responsabilidad Penal para Adolescentes Infractores | Paco Fierro | Emitido informe para primer debate. |
| 07-jul-2010 | Ley Orgánica Reformatoria al Código Penal y Otros Cuerpos Legales, para la Defensa de los Derechos Fundamentales a la Vida y a la Integridad Física de las Personas | Henry Cuji | Emitido informe para primer debate |
| 16-jun-2010 | Ley Reformatoria del Código Penal | Mercedes Villacrés | Emitido informe para primer debate |
| 16-jun-2010 | Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación del Delito de Sicariato | Guillermina Cruz | Emitido informe para primer debate |
| 03-jun-2010 | Ley Reformatoria del Código Penal Ecuatoriano | Vicente Taiano | Emitido Informe para primer debate. |
| 01-jun-2010 | Ley Reformatoria al Código Penal que Sanciona los Delitos de Usura | Paco Fierro | Emitido informe para primer debate |
| 31-mar-2010 | Ley Reformatoria del Código Penal | Mercedes Villacrés | Calificado por la CAL |
| 18-mar-2010 | Ley Reformatoria del Código Penal | Leonardo Viteri | Emitido informe para primer debate. |
| 20-ene-2010 | Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano | Susana González | Emitido informe para primer debate. |
| 30-dic-2009 | Ley Reformatoria al Código Civil, Código de Procedimiento Civil y Código Penal | Andrés Páez | Calificado por la CAL |
| 01-dic-2009 | Ley Reformatoria al Código Penal para la Tipificación del Delito de Sicariato | Henry Cuji | Emitido informe para primer debate |
| 10-nov-2009 | Ley Reformatoria de los artículos 53 y 54 del Código Penal | Abdalá Bucaram | Emitido informe para primer debate |
| 28-oct-2009 | Ley Reformatoria al Código Penal | César Rodríguez | Emitido texto definitivo |
| 23-oct-2009 | Ley Reformatoria al Código Penal y Procesal Penal | Galo Lara | Emitido texto definitivo |
| 15-oct-2009 | Ley Reformatoria al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal | Andrés Páez | Objetado totalmente por el ejecutivo |
| 15-oct-2009 | Ley Reformatoria Código de Procedimiento Penal y al Código Penal | Fiscalía General del Estado | Emitido texto definitivo |
| 14-oct-2009 | Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y al Código Penal | María Paula Romo | Emitido texto definitivo |
| 07-oct-2009 | Ley Reformatoria del Código de Procedimiento Penal y del Código Penal | Cynthia Viteri | Emitido texto definitivo |
| 03-sep-2009 | Ley Reformatoria al Código Penal | Andrés Páez | Emitido texto definitivo |

| | | | |
|-------------|---|----------------------------|----------------------------------|
| 02-sep-2009 | Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimientos Penal para la Tipificación y Juzgamiento de los Delitos Cometidos en el Servicio Militar y Policial | Presidente de la República | Publicado en el Registro Oficial |
| 25-ago-2009 | Ley Reformatoria al Código Penal Ecuatoriano | Enrique Herrería | Emitido texto definitivo |
| 25-ago-2009 | Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica el Delito de Violencia del Estado en contra de Particulares | Luis Almeida | Emitido texto definitivo |
| 25-ago-2009 | Ley Reformatoria Código Penal | Andrés Páez | Emitido texto definitivo |
| 06-ago-2009 | Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y normas penales | Presidente de la República | Emitido texto definitivo |
| 04-ago-2009 | Ley Reformatoria al Código Penal | Andrés Páez | Emitido texto definitivo |
| 31-jul-2009 | Ley Reformatoria a la Ley Reformatoria del Código de Procedimiento Penal y otras leyes | Andrés Páez | Publicado en el Registro Oficial |

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador (www.asambleanacional.gov.ec); Elaborado por: David Arcentales, DSD-PUCE.



Comité Editorial:

- Bertha García Gallegos
- Francisco Rhon Dávila
- Juan Pablo Aguilar
- Berenice Cordero

Asesoramiento Internacional:

- Dr. Gustavo Suárez Pertierra – UNED (España)
- Dr. Louis Goodman – American University (USA)
- Dr. Raúl Benítez Manaut – UNAM
- Dra. Sonia Alda - Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – España

Investigadores:

- Cristina Chuquimarca Mosquera
- David Arcentales Illescas

Programa: Democracia, Seguridad y Defensa

Dirección: Av. 12 de Octubre y Patria. Universidad Católica. Torre 2, piso 9, oficina 901.

Teléfonos: (593-2) 299 1041 / (593-2) 299 1700 ext. 1474 / 1041

e-mail: bgarcia@puce.edu.ec

Correspondencia y solicitud de ejemplares: programa.dsd.puce@gmail.com