

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

La formulación y toma de decisiones en cuanto al artículo 146 del Código Integral Penal,
mecanismos de influencia y dominación

Sandra Daniela Ulloa Saltos

Asesora: Margarita Manosalvas

Lectores: Iván Narváez y Tania Zabala

Quito, agosto de 2018

Dedicatoria

El tiempo no se detiene y en muchas ocasiones consideramos a las personas que amamos como seres inmortales; sin embargo, la enfermedad nos sorprende, y nos muestra lo frágiles que podemos ser. Esta tesis es para ti Elbita, quien a pesar de la enfermedad luchó y me amó hasta el final.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	3
Análisis de políticas públicas, la etapa de formulación y toma de decisiones a través del.....	3
análisis de gobernanza y redes de política	3
1.1. Las políticas públicas.....	3
1.2. La Formulación y toma de decisiones de las políticas públicas	6
1.3. Gobernanza.....	17
1.3.1. Gobernanza de Salud.....	19
1.3.2. Gobernanza Multinivel.....	20
1.4. Redes de Política	23
1.4.1. Modelo del embudo de Knoke	29
Capítulo 2	32
La tipificación del delito de homicidio culposo por mala práctica profesional como.....	32
instrumento de regulación de Políticas Públicas	32
2.1. El marco normativo respecto al derecho a la salud en el Ecuador de la.....	32
Constitución de 1998 a la Constitución del 2008.....	32
2.2. El marco infra constitucional del derecho a la salud, análisis de los cuerpos.....	35
normativos: del Código de la Salud (1971) a la Ley Orgánica de la Salud (2005).....	35
2.3. La tutela judicial efectiva como garantía de derechos.....	40
2.4. La política criminal y la teoría del delito.....	42
2.5. La mala práctica médica como un problema de acción pública	45
2.5.1. Consideraciones previas	45
2.5.2. Concepciones en torno a la mala práctica médica.....	47
2.6. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos respecto a casos.....	47
ecuatorianos en los cuales existió una posible mala práctica médica.....	48
2.7. El delito de homicidio culposo por mala práctica profesional en el Código.....	54
Integral Penal.....	54
Capítulo 3	57
Mecanismos de influencia y dominación en torno a la formulación y toma de decisión del...57	
artículo 146 del COIP. Análisis de redes	57

3.1. Mecanismo de legislación en el Ecuador	57
3.1.1. Aprobación del COIP	60
3.2. La participación ciudadana en los debates legislativos	66
3.3. El modelo de toma de decisiones en la red de construcción del artículo 146 del.....	84
COIP.....	85
Conclusiones	98
Anexos	104
Lista de referencias	210

Ilustraciones

Figuras

1. Gobernanza Multinivel.....	23
2. Modelo de embudo de Knoke	31
3. Embudo de Knoke	94
4. Aclaración del artículo 146	95
5. La mala práctica profesional	97

Tablas

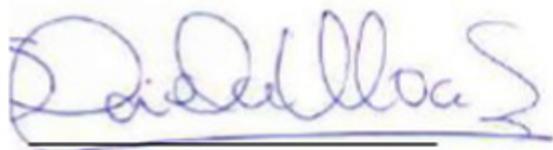
1. Tipos de Modelos de Políticas Públicas	17
2. Características de los posibles conflictos políticos	28
3. Participantes en debate legislativo	67

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Sandra Daniela Ulloa Saltos, autora de la tesis titulada “La formulación y toma de decisiones en cuanto al artículo 146 del Código Integral Penal, mecanismos de influencia y dominación” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2018



Sandra Daniela Ulloa Saltos

Resumen

La presente investigación persigue determinar si en la formulación y toma de decisión del instrumento penal ecuatoriano determinado en el artículo 146 del Código Orgánico Penal Integral, homicidio culposo por mala práctica profesional, específicamente aquella relacionada con la práctica médica, existieron mecanismos de influencia y dominación por parte de los actores involucrados. La hipótesis planteada, en razón de los acontecimientos suscitados en el transcurso de la construcción y definición del instrumento, genera la idea vinculada a que el gremio de la salud ejerció dominación en cuanto a la definición del artículo, mientras que los familiares de víctimas de mala práctica médica presentaron una rol débil.

Justamente, después de analizar los datos recolectados por parte de los diversos actores, los medios de comunicación que recogieron las acciones desarrolladas por los actores, se verifica de un lado que el grupo de interés de los profesionales de la salud efectivamente ejerció poder en cuanto a la delimitación del artículo 146 del COIP, dado que una vez aprobado y publicado por la Asamblea Nacional, se movilizaron y presionaron hasta que la Corte Nacional de Justicia aclaró el articulado.

De otro lado, se consideró que los familiares de víctimas de mala práctica médica se encontraron en una posición débil en cuanto a la construcción del articulado; sin embargo, a pesar de que efectivamente su participación en la Asamblea Nacional y en los sucesos acontecidos una vez aprobado el instrumento fue baja, su incidencia se generó al momento de poner en agenda la problemática vinculada a la necesidad de tipificar la mala práctica profesional (médica). En tal sentido, si bien por un lado se comprobó la hipótesis planteada, por otro se observó que el comportamiento del grupo de interés considerado débil fue justamente el que inició el proceso de construcción de la política.

Finalmente, esta investigación genera la pauta para desarrollar nuevos análisis en torno al instrumento de orden, toda vez que se podría continuar con un estudio respecto a la implementación de mismo y sus resultados en el ámbito judicial.

Agradecimientos

Un fuerte agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, que por segunda ocasión me brinda la oportunidad de formarme en sus aulas. Adicionalmente, agradezco a Margarita Manosalvas, quien se arriesgó conmigo al momento de aceptarme en su taller de tesis. Finalmente, agradezco a mi familia, quienes de una u otra forma han impulsado mi educación y formación personal y profesional.

Introducción

La relación entre médicos y pacientes ha evolucionado constantemente, en un inicio las directrices y acciones tomadas por los galenos no eran cuestionadas por quienes las recibían, es decir, la condición de médico se relacionaba con una profesión infalible. Sin embargo, con el paso del tiempo, el acceso a nuevas tecnologías, esta situación ha cambiado. Actualmente, se generan un sinnúmero de procedimientos médicos que tienen como sustento el conocimiento informado de los pacientes. Ahora bien, qué sucede cuando se presenta la muerte de un paciente al realizarse un procedimiento médico. Hasta el año 2014, en el Ecuador no existía un instrumento de política pública que tipifique la mala práctica profesional. En este sentido, el presente trabajo expone cómo se formuló y se tomaron las decisiones respecto a la tipificación del artículo 146 en el Código Orgánico Integral Penal.

En la parte de este documento, se aborda el marco teórico vinculado al análisis de las políticas públicas desde una perspectiva general, acentuando el estudio en dos de los puntos clave del ciclo de las políticas como es la formulación y toma de decisiones. Posteriormente, se analiza a la gobernanza y finalmente como marco analítico se ha observado al análisis de redes, específicamente en lo relacionado con el modelo de embudo planteado por Knoke, en el cual, los actores y sus mecanismos de influencia y dominación se presentan en el diseño de la política, lo que permitirá describir el contexto del estudio que en el capítulo tres se verá reflejado con los datos recogidos.

En el segundo capítulo, se expone la tipificación de la mala práctica profesional como instrumento de regulación de Políticas Públicas, para lograr tal objetivo, en un inicio se describe la evolución (1998-2008) en cuanto al marco normativo constitucional y legal que regula al derecho a la salud. Posteriormente, se analiza el derecho a la tutela judicial efectiva como garantía de los ciudadanos, en razón de este acápite, y dado que el instrumento analizado se relaciona con una figura penal, se describe a la política criminal y la teoría del delito.

Posteriormente, se analiza el debate académico respecto a la mala práctica médica entendido como un problema de acción pública. Adicionalmente, y en razón de que se ha abordado los temas respecto a gobernanza, se han descrito los casos sentenciados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que podrían relacionarse con una mala práctica médica.

Finalmente, se describe el instrumento contemplado en el artículo 146 del Código Integral Penal.

En el capítulo tercero, se analizan los datos recolectados en el transcurso investigativo, así se contemplan los documentos, entrevistas y datos relacionados a la formulación y toma de decisiones en torno a la mala práctica profesional, específicamente la mala práctica médica. En este punto, se sistematizan y analizan los datos con la finalidad de comprobar la hipótesis formulada. Al respecto, se debe indicar que de la información recolectada se comprueba que efectivamente diversos actores participaron en torno a la construcción de la política, sin embargo, el grupo de interés conformado por el sector de salud fue el que más influyó en cuanto al resultado del instrumento analizado. Es decir, que si bien los familiares de las víctimas de mala práctica médica pusieron en agenda la necesidad de instrumentalización del delito de mala praxis, quienes lucharon y ejercieron poder respecto al resultado del instrumento fueron los médicos.

Finalmente, el capítulo cuarto aborda las conclusiones de la investigación, las cuales sustentan la hipótesis planteada, pero además, brinda la posibilidad de continuar con nuevas investigaciones en torno a la implementación y judicialización eficaz del instrumento analizado.

Capítulo 1

Análisis de políticas públicas, la etapa de formulación y toma de decisiones a través del análisis de gobernanza y redes de política

En este capítulo se abordará el análisis de las políticas públicas a través del estudio de sus conceptos claves. Posteriormente, empleando como herramienta heurística al ciclo de las políticas nos enfocaremos en dos fases del mismo, en la formulación y toma de decisión de políticas públicas, para lo cual se acogerán los conceptos básicos, así como las características de estas etapas y los diversos enfoques empleados por autores. Adicionalmente, este capítulo abordará a la gobernanza y sus diversas características como mecanismo de participación en torno a la construcción de la política pública. Finalmente, este capítulo estructurará como modelo de estudio y aplicación al caso en concreto a las redes de política, por lo que analizará de manera general su importancia, para concluir empleando el modelo embudo de Knoke se pretende verificar los mecanismos de influencia y dominación empleados por los actores en cuanto a la formulación y toma de decisión de la política pública penal vinculada a la mala práctica profesional.

1.1. Las políticas públicas

Con la finalidad de iniciar este capítulo, en primer lugar se debe considerar al Estado como el ente político que tiene las siguientes funciones:

- a) Mantiene y organiza, fijando y garantizando las “reglas del juego”, el orden social establecido; o mejor dicho, producto del desarrollo histórico, como se manifiesta en el nivel de la sociedad civil, pero precisamente por esto no lo “forma” o produce; b) se configura como esfera superior de la sociedad en la que los sujetos, como ciudadanos reciben una determinación diferente y opuesta a la que tienen como personas privadas dentro de la esfera inferior de la sociedad (Bobbio y Bovero 1998, 232).

De lo referido por los autores, se verifica que el Estado aparece como una esfera de acción superior a la sociedad, tendiente a solventar o resolver los problemas de ésta, a través de la implementación normativa, programática o institucional, las cuales tienen relación directa con las políticas públicas. En esta misma línea, se debe recordar que, a pesar de los posibles debilitamientos presentados por el Estado, a la hora de generar o aplicar soluciones a problemas sociales, éste sigue teniendo el monopolio legítimo de la fuerza, es el eje de la

organización política y es el productor de normas que organizan la convivencia. Por lo tanto, “tras las políticas públicas hay decisiones de poder, tomadas por el Estado o bajo el cobijo de las normas y de las estructuras de autoridad generadas por esa organización política” (Merino 2013, 37).

Ahora bien, se debe entonces generar un marco conceptual vinculado a qué son las políticas públicas. Diversos autores han generado conceptos en torno a este tema, entre estos se encuentran: Raúl Velásquez Gavilanes, quien después de analizar, todas las concepciones de política pública, 29 en total, la define como:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez 2009, 8).

Dye, por su parte, emplea una conceptualización muy breve en torno a las políticas públicas, entendiéndolas como “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 2008). En este mismo sentido, Meny y Thoenig han referido que las políticas públicas como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. [Corresponde por lo tanto], a los actos y a los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema en un sector relevante de su competencia y se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoenig 1992, 89). Roth ha analizado a los diversos autores y ha determinado que:

Una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth 2013, 27).

Con los elementos expuestos, se entiende que las políticas públicas son las acciones o inacciones efectuadas por entes legitimados de poder a fin de generar soluciones a

necesidades sociales. Pero adicionalmente, estos conceptos, aunque no lo mencionen de manera explícita, refieren que las políticas públicas son mecanismos cambiantes, toda vez que las necesidades no son estáticas, sino que varían según el progreso y desarrollo, por tanto, los entes que participan en su desarrollo, como son las autoridades legitimadas, los actores gubernamentales públicos y privados deben mantener un rol dinámico que se ajuste a su capacidad para responder a los desafíos, lo cual se evalúa en función de la fortaleza de sus instituciones (Stiglitz 1998, 75).

El análisis de las políticas públicas puede darse a través de diversos enfoques teóricos, de los cuales existen tres grupos, el primero vinculado a que la sociedad es el ente primordial y el Estado es dependiente de esta, la segunda vinculada a que el Estado es el “selector de demandas y proveedor de servicios” (Roth 2013, 30), es decir es un enfoque centrista, y finalmente se encuentran las teorías mixtas, que adoptan tanto factores internos como externos en su explicación de la acción pública, brindando así la posibilidad de un análisis de índole horizontal y no vertical de dominación. Justamente en este tercer grupo se ubica el análisis de redes, que será desarrollado más adelante, sin embargo, E.H.Klijjn los entiende como:

[...] patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas (E. H. Klijjn 1998, 5).

Adicionalmente, para desarrollar un análisis de políticas públicas debemos retrotraernos a lo que Jones en 1970 determinó como ciclo de las políticas, herramienta que contempló una sucesión de secuencias encaminadas a determinar a los actores y escenarios que se encuentran en la política. Las fases determinadas por Jones fueron: **i)** Identificación del problema, en la cual se advierte el apareamiento de un problema de índole pública y se lo integra a una agenda política, **ii)** Formulación de soluciones o acciones, se relaciona con el análisis, elaboración y negociación de las respuestas en torno a la problemática planteada en la esfera pública, **iii)** Toma de decisiones, la cual está en manos de la autoridad competente o legitimada y se transforma en la solución al problema identificado, **vi)** Implementación, se relaciona con la ejecución en sí de la política planteada al problema y **v)** Evaluación, es la capacidad de verificar o no el alcance, la efectividad o eficacia de la política.

Esta herramienta (ciclo de la política) ha sido muchas veces criticada por ser básica o general, de enfoque *top down*, es decir es un modelo que privilegia la perspectiva normativista e institucional y no se enfoca en el porqué de las acciones. Así mismo, la idea de que las políticas públicas se desarrollen en un proceso lineal se pone en cuestión, dado que muchas veces el problema agendado no siempre es analizado para brindarle solución; la toma de decisiones tampoco contempla de manera definitiva la discusión entre actores, tampoco suelen realizarse evaluaciones continuas de los resultados de las políticas. Dentro de los estudiosos que enfrentan a esta herramienta, se encuentra Paul Sabatier, quien determinó la existencia de una discordancia entre la teoría y la realidad (Fontaine 2016, 55) ya que las secuencias no son precisas, sino que pueden ser o no sucesivas, por lo que esta herramienta no es una teoría científica, sino una estrategia encaminada a analizar las políticas públicas. Sin embargo, debe indicar que Werner Jann y Kai Wegrich (2007, 44) reconocen que la investigación de las políticas públicas aún dependen del análisis por etapas. Para el trabajo que se está desarrollando en este documento, el ciclo de las políticas al ser un instrumento heurístico sin pretensiones teóricas específicas (Chaqués 2004, 4) será empleado como una herramienta que nos permitirá enfocarnos la etapa de formulación y toma de decisiones de políticas, el cual será señalado en las próximas líneas.

1.2. La Formulación y toma de decisiones de las políticas públicas

La formulación de políticas públicas se relaciona con la segunda fase del ciclo de la política, y se refiere al proceso mediante el cual se busca generar opciones respecto a qué hacer sobre un problema público. Cuando un gobierno dentro de un Estado, conoce respecto de la existencia de un problema público y de la necesidad de resolverlo, es decir ya se encuentra agendado públicamente, los expertos se encargan de decidir la acción a seguir, por lo que, la formulación se relaciona con el análisis respecto a la acción que seguirán los expertos.

Las acciones a ser empleadas por los expertos contienen elementos sustantivos y procedimentales, mismos que deben ser analizados adecuadamente. Los elementos sustantivos se relacionan directamente con el problema agendado (Howlett 2009, 112), como por ejemplo si se quiere reducir la pobreza la solución podría ser dar dinero a los pobres, sin embargo esta opción es irreal, por lo que los problemas sustantivos deben ser analizados a través de la utilización de varios recursos. En cuanto al elemento procedimental, este se relaciona con los pasos que se deben seguir a través de estrategias e instituciones involucradas, así como los actores relacionados, ya que las opciones que serán sopesadas y mediadas para su posible

adopción política dependerán mucho de las personas que las consideran, sus ideas sobre el mundo y el tema involucrado, y la naturaleza de las estructuras dentro de las cuales el trabajo es clave (Howlett 2009, 113).

En cuanto a la definición o conceptualización de esta etapa, autores como Sidney han referido que la misma es parte previa a la toma de decisiones del ciclo de la política (Sidney 1994, 79). De igual manera, Xun Wu y otros indican que la formulación se refiere al proceso mediante el cual se generan un conjunto de opciones políticas plausibles para abordar el problema ya delimitado (Xun Wu et al 2010, 28). Christopher Simon indica que la formulación “es el proceso por el cual se emplean métodos normativos y empíricos para definir un objetivo de política, explorar alternativas para lograr tal objetivo y luego elegir una solución de política adecuada” (Simon 2010, 86).

Roth por su parte, expresa: “Es clásico presentar la decisión como un proceso que tiene dos etapas fundamentales: la formulación de soluciones y la legitimación de una solución” (Roth 2013, 73). En cuanto a la formulación, este autor define que una vez concebido el problema como tal en la esfera de lo público y reconociendo la existencia de la necesidad de generar un remedio, las soluciones van a competir entre ellas, a través de “las luchas de los actores políticos en defensa de sus intereses materiales e ideológicos, una respuesta al problema poco a poco va a aparecer, e irse diseñando y a predominar sobre las demás” (Roth 2013, 74).

La fase de formulación de la política es muy importante, ya que diseña las alternativas a ser adoptadas en la fase de toma de decisiones, las cuales pueden influenciar directamente a los tomadores de decisiones. En consecuencia, la fase de formulación de política permite a los tomadores de decisión, legitimados por el poder estatal, adoptar soluciones respecto a problemas delimitados en la esfera pública.

Howlett (2009, 291) al analizar el diseño de las políticas, ha indicado que la característica distintiva de esta etapa se relaciona con la concepción de propuestas para resolver problemas sociales, por lo que se debe identificar y evaluar las soluciones a los problemas públicos.

También Jones determina como características de esta etapa a las siguientes:

- Los números de actores no están delimitados, por lo que pueden existir dos o más grupos de analistas que produzcan propuestas complementarias o contradictorias.

- La fase se puede dar sin la necesidad de contar con la definición total del problema, de los formuladores o analistas de políticas o inclusive con el grupo afectado.
- Si bien no es necesaria la relación con instituciones particulares, en el ámbito burocrático se dan estas relaciones.
- La formulación y reformulación de propuestas se puede dar por un periodo prolongado en el tiempo sin ni siquiera contar con el soporte adecuado para una u otra propuesta de solución.
- Las propuestas no consideradas en la etapa pueden ser reconsideradas en cualquier momento.
- Esta etapa no posee puntos neutrales. Alguien gana y alguien pierde.

Además de las características expuestas, la formulación según Harold Tomas (1991, 35) posee cuatro fases siendo estas: **i)** la *apreciación* en la cual los datos y la evidencia respecto al problema público es proporcionada por diferentes actores, como por ejemplo expertos, grupos de interés, o personas consultadas, es recopilada y valorada, es decir se recibe ideas respecto al problema y su solución. **ii)** El *diálogo* que persigue generar una comunicación entre los actores que poseen diversas perspectivas respecto al problema y a su posible solución. Esta etapa puede desarrollarse de manera formal o informal, ya que su finalidad consiste en determinar las posiciones de los participantes en cuanto al problema y la posible solución. **iii)** la *formulación* es la etapa en la cual los actores estatales valoran la evidencia respecto a las opciones de política y estructuran ciertas propuestas de solución. En esta fase se generan *feedback* o retroalimentación por parte de organismos que podrían estar relacionados con la política, como por ejemplo el congreso, instituciones públicas, así mismo en esta etapa se puede identificar el marco de acción en el cual se posicionan los actores con el fin de realizar posibles negociaciones. De igual manera, en este momento las propuestas que no fueron consideradas pueden nuevamente ser puestas en la mesa de negociación ya que aún no se ha concluido con el desarrollo de la política. **iv)** Finalmente se encuentra la fase de *consolidación* en la cual los actores proveen sus recomendaciones o posiciones de manera más formal, ya que se encuentran sustentadas en la retroalimentación dada por las instituciones involucradas. Así mismo, en esta etapa se pueden dar los primeros pasos para generar una implementación de la política.

De otro lado, en esta fase se han presentado diversos enfoques los cuales no se encuentran definidos de manera concisa. La literatura actual se ha enfocado en la fase formulación empleando el concepto de diseño de política. Sobre el diseño Howllet ha dicho que es:

(...) el esfuerzo de desarrollar más o menos sistemáticamente políticas eficientes y efectivas mediante la aplicación de conocimiento acerca de los medios de las políticas ganado mediante la experiencia, y la razón, al desarrollo y la aplicación de cursos de acción que tengan altas probabilidades de éxito en el logro de sus metas o aspiraciones dentro de contextos específicos de política (Howllet 2011, 22).

Es decir, el diseño de la política emerge como la posibilidad de evitar que la implementación de las políticas falle, ya que los expertos deben buscar la causa del por qué las políticas fracasan o tienen éxito. Así, entre los enfoques vinculados a la formulación o diseño de la política se encuentran aquellos vinculados a determinar el por qué los tomadores de decisiones optaron por “x” o “y” solución, es decir, si la formulación tuvo un índole racional o si por el contrario, se vio afectada por otros elementos. Otro aspecto ha sido considerado desde la perspectiva del experto, o saber experto, esto quiere explicar que las posibles decisiones que se tomen tienen un sustento en el conocimiento de un agente experto, por lo que éstas serían la mejor opción a ser implementada. Linder y Peters elaboran un marco de análisis mediante el cual los analistas de políticas empleen elementos comparativos respecto a soluciones alternativas, constituyéndose así un proceso de diseño menos aleatorio.

Otros autores como Weimer (1992, 56) refieren que los instrumentos pueden sistematizar la formulación de políticas, sin embargo determina que las soluciones reales al diseño de política se relaciona con elementos sustantivos, organizativos y políticos, lo cual se da siempre y cuando los diseñadores de política generen mecanismos de institucionalidad, ya que las políticas como instituciones moldean el comportamiento y las percepciones, por tanto, pueden estructurarse de tal manera que produzcan cambios deseados en condiciones problemáticas, pero también genera las coaliciones para sustentarlas.

Otro enfoque indica que aquellos académicos que abordan el diseño de políticas desde una perspectiva de investigación académica suelen buscar un marco teórico que comprenda la toma de decisiones, analice y evalúe las políticas, su proceso y consecuencias, estos trabajos muchas veces pretenden determinar el contexto de la política. Este enfoque se basa en la

institucionalidad, a través de normas así como en la organización del proceso político que muestra el comportamiento y las elecciones en torno a la política, por lo que las instituciones definen las preferencias de los actores.

Estos tipos de enfoques, lo que persiguen es que la formulación o el diseño de la política ayude a reducir incertidumbres e incoherencias respecto a la política a ser implementada, ya que de esto dependerá el éxito o fracaso de la política en sí. Adicionalmente, se debe indicar que existen también enfoques de índole analítica cuya finalidad se enmarca en describir el proceso de formulación y su resultado.

De otro lado, Howllet refiere que los instrumentos son los elementos sustanciales en el proceso de formulación de las políticas, ya que los tomadores de decisiones al explorar las posibilidades de solución de problemas no se enfocan únicamente en qué hacer con el problema, sino cómo hacerlo. El análisis de los instrumentos de política no es nuevo, Laswell en 1958 ya se refirió a estos al determinar que el gobierno empleaba “estrategias” con la finalidad de alcanzar los resultados deseados en las políticas, las cuales según Cushman se relacionaban con mecanismos de regulación social (Howllet 2009, 114). Luego de algunos años, Christopher Hood determinó que los instrumentos se agrupan en un modelo denominado NATO, proponiendo que los instrumentos de política se concentran en cuatro categorías. Al ser analizado este autor por el profesor Howllet nos indica que:

(...) los gobiernos enfrentan problemas públicos a través del uso de la información en su poder como actor central de la política (nodalidad), sus facultades legales (autoridad), su dinero (tesoro) o las organizaciones formales a su disposición (organización), lo que es entendido como NATO (Howllet 2009, 115).

En tal sentido, los estudiosos de las políticas públicas entienden que estos instrumentos han podido ser empleados por los gobiernos para manipular a los actores políticos, ya que a través de los mismos se pueden generar mecanismos de influencia y persuasión. Como se vio en el párrafo anterior son cuatro los tipos ordinarios de instrumentos, a continuación se dará una breve explicación de cada uno.

Instrumento nodal o informativo:

Este instrumento se relaciona con la información que pueden tener los gobiernos y cómo

emplearla en la formulación de políticas. Así se observa que los gobiernos a través de la información que poseen pueden generar mecanismos no solo informativos, sino que inclusive pueden exhortar e influenciar en ciertos sectores sociales. En este instrumento las agencias públicas juegan un rol importante, dado que son éstas las encargadas de llevar el mensaje o la información a los participantes.

Otro mecanismo empleado es el *benchmarking* es decir los gobiernos a través de sus agencias toman los mejores puntos respecto a una situación o su labor y la informan a los demás participantes, lo cual se entendería como un mecanismo de propaganda continua encaminada a influir de cierta forma en la sociedad.

Instrumento de autoridad

Como instrumento de autoridad, encontramos a los mecanismos de regulación, los cuales están constituidos por normas, leyes, decretos que permiten o prohíben cierta actividad, y que de no ser acatada genera una penalidad o sanción. Este tipo de instrumentos varían dependiendo el uso que se les dará, es decir, pueden ser instrumentos sancionatorios penales, económicos o sociales. Este tipo de instrumento tiene ventajas ya que la información empleada para establecer las regulaciones es mucho más factible de ubicar, se pueden dar soluciones a problemas únicamente prohibiendo ciertas actividades o declarándolas ilegales, permite al gobierno generar mejores planes y programas en torno a las regulaciones, son factibles de cambio o evolución respecto a la transformación social, son menos costosas que otros instrumentos. A pesar de las ventajas, también podrían existir efectos negativos, como por ejemplo las políticas podrían ser formuladas o adoptadas sin un conocimiento técnico sino únicamente político lo que podría generar pérdidas económicas, también pueden existir actores que generen presión en cuanto al mantenimiento de ciertas regulaciones, los cambios no son inmediatos ya que para desregularizar se debe llevar a cabo un proceso de índole burocrático.

Otro instrumento normativo se relaciona con la auto-regulación, la cual tiene que ver con la potestad entregada por el Estado a ciertos grupos para crear sus propias reglas, lo cual ayuda al Estado o a los gobiernos a reducir su carga respecto a ciertas regulaciones.

Instrumentos económicos o del tesoro

Se vincula a los recursos económicos que poseen los gobiernos y cómo los distribuye y

recupera, generando así costos y beneficios para diferentes actores, como son las industrias, grupos con necesidades especiales, entre otros. Entre los instrumentos empleados se encuentran los subsidios, beneficios tributarios, exoneraciones y desincentivos económicos.

Instrumentos de organización

El sector público es un instrumento de política constituido por el sistema burocrático, el cual acoge de manera rápida la posible solución a los problemas públicos, es decir, los funcionarios públicos tienen, en ciertos casos, la legitimidad para formular soluciones a los problemas públicos.

En esta misma línea, Michael Hill (2009, 85) al analizar los instrumentos contemplados por Howlett indica que los mismos son muy amplios, en total 63, sin embargo expone que lo interesante de la propuesta de Howlett es justamente la identificación de prácticas entre actores no determinadas formalmente, es decir hay actores que intervienen en la instrumentación de manera informal. Se debe considerar finalmente, que los gobiernos o los Estado al formular soluciones a problemas de política pública pueden emplear estas herramientas para así poder llevar a cabo una gobernanza adecuada.

En otro orden de las cosas, debemos ahora referirnos a la toma de decisiones, etapa según la cual se analiza la “manera cómo el decisor elige opciones de políticas” (Roth 2013, 87), en este mismo sentido, la toma de decisiones implica la selección o no de un curso de acción de entre todas las opciones brindadas en la formulación de política (Xun Wu et al. 2010, 50).

La toma de decisiones tiene dos enfoques, así los ha delimitado Roth:

Uno, a partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones, y otro desde el punto de vista opuesto, es decir que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla (Roth 2013, 87).

Dentro de esta etapa también se perciben enfoque de toma de decisión, el primero a ser analizado es el *modelo de la racionalidad absoluta*, contemplado como una disciplina de las ciencias políticas, cuyo origen se dio en los Estados Unidos a través de la Escuela de Chicago. Este modelo postula que la toma de decisión es algo sencillo y directo, ya que si conoces el problema, determinas los valores y objetivos a ser logrados, tienes las posibles soluciones, la

decisión es fácil de tomar, y además es la más adecuada. Es decir, su objetivo era emplear el análisis científico en la solución de problemas públicos, lo que llevaría a la optimización de los recursos disponibles así como el trabajo desarrollado sería encargado al personal especializado, por lo que sus resultados serían los deseados. Dye por su parte ha indicado que una política pública es racional “cuando la diferencia entre los beneficios que alcanza y los sacrificios que involucra es positiva y mayor que cualquier otra alternativa de política pública” (Dye 2002, 17), y justamente este modelo incluiría para los actores los siguientes estipulados a seguir:

1. “Establecer un objetivo en relación a un cierto problema;
2. Las alternativas que resuelven el problema son enunciadas y analizadas;
3. Las consecuencias de cada alternativa son identificadas y la probabilidad de su ocurrencia son estimadas;
4. La alternativa que más cercanamente resuelva el problema, al menor costo, es la que se implementa” (Olavarría 2002, 71).

Lamentablemente, esta idea de lo racional absoluto como mecanismo de infalibilidad es irreal. Muchos investigadores en la década de los cincuentas empiezan a dudar respecto a la funcionalidad del modelo racional, toda vez que existe una limitación de la memoria, la disponibilidad de tiempo y la capacidad cognitiva de los seres humanos, justamente uno de ellos es Herbert Simon, quien plantea el modelo de la racionalidad limitada.

Modelo de la racionalidad limitada

Como se mencionó en el párrafo anterior, el modelo de racionalidad limitada propuesto por Simon se generó como una crítica al modelo racional absoluto, ya que consideraba que el mismo partía de premisas equivocadas. Simon indica que la razonabilidad absoluta es inaplicable porque: **i)** nunca puede ser completa la información respecto del problema como de las alternativas de solución, **ii)** porque la capacidad intelectual y cognitiva del decisor o sus asesores no le posibilitan concebir el problema o sus soluciones de manera integral, **iii)** porque los criterios de resolución de un problema y del problema en sí se basa en una perspectiva subjetiva y no objetiva (Roth 2013, 90). Según Simon las decisiones son socialmente determinadas, por lo tanto, el ambiente organizacional y social determina tanto la selección de las decisiones, así como los resultados que el decisor espera (Forest & Mehier, 2001).

En este mismo sentido, Simon observa que el decisor se limita a un proceso de síntesis de las posibles alternativas de solución, ya que el decisor no tiene el conocimiento completo para obtener resultados claros, es decir que no maximiza la solución, sino que busca una herramienta satisfactoria asociada al cumplimiento de un objetivo, en tal virtud, al encontrar una solución de carácter satisfactorio deja de buscar más.

Por tanto, si originariamente la teoría organizacional había tratado de ser lo más racional posible, a través de sistemas de planeación tendientes a cuidar el mínimo detalle, al entrar en juego la teoría de la racionalidad limitada, se transforma la visión en cuanto a la política pública, ya que ésta busca la combinación estratégica entre la inteligencia y la adaptabilidad a los cambios.

Modelo incrementalista

Charles Lindblom, fue crítico al enfoque racionalista absoluto. El autor observó que el fracaso de una política pública “residía en el intento pertinaz de los diseñadores de las políticas por fijar de antemano todos los pormenores, dejando a los administradores de las políticas en la condición de improvisar frente a las circunstancias” (Merino 2013, 43), por lo que, su propuesta se relaciona con que el administrador o decisor “aplica un método instintivo de comparación entre soluciones empíricas” (Roth 2013, 92), es decir, que las políticas públicas se hacen de manera continua e indefinida, “a partir de la experiencia adquirida y la negociación constante entre los actores que participan en el proceso, de forma que cualquier cambio se produce a través de pequeños pasos incrementales en los que cada uno de los actores va adaptando sus objetivos al entorno” (Chaqués 2004, 11). El método sugerido por el autor, partía de las siguientes premisas:

1. “La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro sino que están estrechamente interrelacionados.
2. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
3. La prueba de una buena política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en cuál es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).

4. El análisis es drásticamente limitado: 1) no se presta atención a posibles consecuencias importantes; 2) no se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes; 3) no se presta atención a valores afectados importantes.
5. Una sucesión de comprobaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría” (Aguilar 1996, 206).

Por tanto, la visión incrementalista determinaba la importancia de establecer resultados posibles de manera clara y simple, antes de fijar procedimientos complejos desde una planeación racional. Lindblom esperaba que la decisión a la que se llegue a través de la negociación sea el resultado de la comparación limitada sucinta que toman los decidores de una nueva propuesta contra el resultado de una decisión anterior, lo que genera que el cambio no sea novedoso, sino marginal o incremental (Xun Wu et al 2010, 53).

A pesar de lo mencionado, este modelo ha sido también criticado. Entre las críticas se encuentra aquella vinculada a la capacidad del modelo para explicar el proceso de continuidad y cambio de las políticas, también se ha cuestionado la idea de que el modelo estaría configurado para el análisis a corto plazo, olvidando así consecuencias a largo plazo. Justamente, el modelo propuesto por Kingdom, a través de “las ventanas de oportunidad” cuestiona al modelo incrementalista. Kingdom propone que “los cambios se producen como resultado de la casualidad, más que como resultado de una adaptación estratégica y negociada entre actores” (Chaqués 2004, 13), es decir, para que un cambio se produzca en una política pública, es necesario que ocurra una situación favorable, lo cual se da a través de un proceso de argumentación y debate en torno a ideas y diversidad de concepciones del problema.

Modelo de la irracionalidad

En primer lugar debe entender a este modelo como la antítesis del modelo de racionalidad absoluta (Roth 2013, 94). Según Marsh y Olsen las organizaciones se enfrentan a determinadas decisiones y, al encontrarse limitados en información, tiempo y recursos, emplean experiencias previas, propias o ajenas, las cuales se encontraban disponibles y que sirvieron para resolver problemas de índole similar.

Los autores que proponen este modelo identifican que en la toma de decisiones hay tres características a ser consideradas: La primera son las preferencias problemáticas, la segunda la tecnología poco clara y la tercera la propiedad de participación fluida (Cohen, Marsh y

Olsen en Romo y Quintero 2011, 247). Este modelo indica que la organización en sí es ambigua, y por tanto para la toma de decisiones es necesario un encadenamiento entre cuatro elementos: “un problema, una ocasión u oportunidad de una elección, unos actores y una solución” (Roth 2013, 95). Este modelo entiende a los procesos decisorios a través de las situaciones de decisión, es decir, en la organización los individuos y sus coaliciones mezclan los problemas y las soluciones; en función de la cantidad de cestos que existan. Para este modelo los actores se movilizan a través de diversas situaciones de decisión y sus decisiones corresponden a la capacidad de negociación, las coaliciones dentro de juegos de poder.

En consecuencia, se entiende entonces que este modelo supone que el diseño y la toma de decisión de políticas no buscan evaluar las posibilidades de acción, sino que persigue obtener soluciones que cubran los problemas generados, a través de situaciones ya conocidas. Así, Mauricio Merino (2013, 63), al citar a los autores Marsh y Olsen indica lo siguiente:

En primer lugar, consideramos que la lógica de la pertinencia es fundamental para la acción pública. Las acciones se adecuan a las situaciones por su pertinencia a un concepto de identidad. En segundo, consideramos que la acción- incluso la que se da en situaciones políticamente importantes y nuevas- se institucionaliza mediante las estructuras de reglas y rutinas. En tercero, creemos que las reglas reflejan la experiencia histórica de modo que ordinariamente las hace, a ellas pero no a la experiencia misma, accesible a aquellos individuos que no han vivido esa experiencia por sí mismos (...). En cuarto, aunque las reglas traigan consigo el orden, observamos cómo conjuntos de reglas son potencialmente ricos en conflictos, contradicciones y ambigüedades, y así lo mismo produce divergencia que conformismo, variabilidad que estandarización. En quinto, consideramos que las reglas y las relaciones que las vinculan entre sí se apoyan en la confianza o en una seguridad de que se observará una conducta adecuada en la mayoría de los casos. Como las reglas a las que apoya, la confianza se basa más en un concepto de adecuación que en un cálculo de reciprocidad (Merino 2013, 63).

De lo mencionado se puede entender entonces que el modelo para tomar decisiones, en primer lugar busca generar una identidad entre los individuos y la organización, la cual persigue generar una solución a problemas a través de la adaptación y cambio. Finalmente, a continuación se expondrá un cuadro que sintetiza los modelos expuestos en las líneas anteriores, y que ha sido compilado por el profesor Subirats:

Tabla 1. Tipos de Modelos de Políticas Públicas

Modelo	Decidor	Criterio de Decisión
Racional	Unitario	Optimización
Racionalidad Limitada	Unitario/ Coalición	Satisfacción
Incremental	Interdependencia/ Partidista	Compromiso
Bote de Basura	Cambiante	Casualidad

Fuente: Subirats Joan 1994, "Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración" Madrid Ministerio para las administraciones públicas 83.

1.3. Gobernanza

Desde mediados de los años 70's el concepto de gobernanza ha ido evolucionando y reconstruyéndose con más fuerza. Mayntz la ha concebido como la implicación de diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social, en el marco de una nueva manera de gobernar en la que se expresa un sentido cooperativo entre actores estatales y los no estatales que participan en redes mixtas público-privadas antes que un modelo de control jerárquico donde el estado Ejerce un rol de actor predominante y determinante (Mayntz 2005, 83-84). Por su parte, Natera refiere que gobernanza

(...) alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Natera 2004, 6).

De igual manera, gobernanza ha sido definida como:

Sistema de administración en red, en la que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios. Por ello, una variedad de actores no gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas, se incorporan a la toma de decisiones públicas de maneras muy diferentes (Freeman 2000, 547 citado en Cerillo i Martínez 2005, 20).

Es decir, la idea del Estado como único actor en relación a la generación de políticas públicas se ha ido reduciendo, ya que existe participación de diversos actores en cuanto a la puesta en agenda y toma de decisiones respecto a problemas sociales.

Por su parte, Kooiman nos presenta a la gobernanza como un sistema social, en el cual unas entidades, en mayor o menor medida, se interrelacionan con otras. Estas relaciones tienen tres características, *la diversidad* la cual apunta a la naturaleza y grado de diferencia de las entidades que forman parte del sistema. *La complejidad* que “es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno” (Kooiman 2005, 59) y el *dinamismo* “que se aplica a las tensiones en un sistema y entre sistemas”.

Adicionalmente, y en razón del dinamismo presentado en el sistema social, el autor determinó tres modos de gobernanza siendo estos: *el autogobierno* caracterizado por ser un sistema ‘vivo’ en el cual los actores se organizan y no existen influencias externas, es “autónomo en el sentido de que los componentes interactivos repetidamente generan la misma red de procesos” (Kooiman, 2003, 66). El segundo modo se denomina *co-gobernanza* el cual mantiene formas horizontales de gobierno y existe cierto grado de igualdad en la estructura, espacio en el cual los actores se relacionan, lo que permite llegar a acuerdos conjuntos. El tercero es el jerárquico de gobernanza, el mismo que contiene relaciones formales, “los derechos y obligaciones se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y tareas supraordenadas y subordinadas” (Kooiman 2003, 65).

De otro lado, se deben considerar tres elementos claves para analizar la gobernanza, estos son: los actores y los recursos de poder que poseen, las reglas del juego y las asimetrías de poder entre los actores sociales (Flores y Gómez 2010, 2). Respecto al primer elemento, estos grupos emplean mecanismos para influir en el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Prats, 2001,104), a través de diversos mecanismos, como el ejercicio de cargos públicos, control de funciones estatales, poder económico, control de la información, teniendo así la capacidad de convertirse inclusive en un grupo de presión.

Con relación al segundo elemento, este se vincula con las normas, leyes u otros procedimientos empleados para el debate de la política, y sus posibles acuerdos. Adicionalmente, en este punto cohesionan procedimientos tanto formales como informales, las primeras empleadas por los mecanismos oficiales y las segundas entendidas como prácticas alternativas, estos procedimientos lo que persiguen es influir en la política (Flores y Gómez 2010, 2).

Finalmente, el tercer elemento se relaciona con los recursos de poder empleados por los actores para influir en los procesos de toma de decisión. En este sentido, se debe considerar que no todos los recursos guardan una relación simétrica o son equivalentes para todos los actores, sino que como lo menciona Dwyer (1984, 52) los procesos de toma de decisión se caracterizan por una asimetría en el nivel de poder de los actores, así podría mencionarse en el tema económico, conocimiento técnico, acceso a información, entre otros.

De lo mencionado, se desprende que el Estado ya no es el único actor que formula y toma decisiones en el ámbito de las políticas públicas, la gobernanza contempla que el desarrollo de políticas públicas emplea la participación de otros actores, quienes inciden y logran metas en común.

1.3.1. Gobernanza de Salud

La Gobernanza de Salud fue un concepto empleado por la Organización Mundial de la Salud, mediante el cual se entendía como un proceso político que implica la participación de actores a los cuales les concierne la definición e implementación de políticas, programas y prácticas que promuevan el sistema de salud, asimismo, el organismo determina que la gobernanza “es un proceso político que implica equilibrar las influencias y demandas vinculadas a los sistemas de salud (O.M.S 2017)”. Por su parte, Walter Flores define a la gobernanza en los sistemas de salud como:

Los procesos para la toma de decisiones que afectan en forma directa o indirecta al sistema de salud. En estos procesos interactúan actores estratégicos y organizaciones que aplican las reglas de juego y otros procedimientos-formales o informales-. Los actores estratégicos utilizan recursos de poder para influir en la toma de decisiones (Flores y Gómez 2010, 3).

Por su parte, Mayntz al delimitar la gobernanza en salud menciona que es: “una nueva forma de gobernar diferente del modelo de control jerárquico tradicional, en la que una pluralidad de actores e instituciones, públicas y privadas, comparten, participan y cooperan en la responsabilidad de definir política públicas” (Mayntz 2006, 104).

Finalmente, autores como Rodríguez y otros (2010, 159) al analizar diversos estudios sobre gobernanza en la salud, concluyeron que ésta “tiene sentido en este contexto cuando la equidad en salud es tanto la meta a conseguir como el valor que impregna el proceso de toma

de decisiones” (Rodríguez et al 2010, 159). En razón de lo mencionado, se puede entender que en el sistema de salud, la gobernanza está presente, en cuanto a la toma de decisiones, ya que diversos actores, en razón de sus recursos e intereses, generan mecanismos tendientes a generar políticas en esa materia.

1.3.2. Gobernanza Multinivel

La Unión Europea, organización supra-gubernamental que se ha consolidado como un ejemplo de gobernanza multinivel, es el punto de partida del análisis de este tipo de gobernanza. Como se ha indicado en el párrafo anterior, “la gobernanza constituye una nueva forma de gobierno que, frente a la insuficiencia del modelo de Estado jerárquico, burocrático y centralizado tradicional, nació para responder eficazmente a las nuevas demandas sociales y a los nuevos retos de la gestión democrática” (García y Mota 2009, 06). Justamente, estas nuevas demandas sociales se relacionan con diversos problemas, como por ejemplo la salud, urbanismo, comercio electrónico, derechos humanos, etc., los mismos que deben ser afrontados desde diversos niveles de gobierno conjuntamente con la participación de actores sociales que intercambiarán experiencias y conocimientos (Peters y Pierr 2005, 51).

En cuanto a gobernanza multinivel, Peters y Pierr (2010, 49) indican que esta se refiere a procesos interconectados de gobernanza que incorporan tanto a los actores públicos como privados en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración.

En este mismo sentido, Marks y Hooghe (1991, 1) manifiestan que la gobernanza multinivel empleada en la Unión Europea puede considerarse como el proceso de creación de una nueva entidad política en que la autoridad y la influencia política están repartidos en múltiples actores y niveles de gobierno.

Adicionalmente, las problemáticas a las que se enfrentan los Estados cada vez son más diversas y difíciles de manejar desde un único actor. Así, por ejemplo en el ámbito de los derechos humanos, se está hablando de una protección multinivel, la cual está sustentada en la idea de la Unión Europea (UE), en tanto existen niveles sub-nacionales, como por ejemplo los municipios, nacionales en los cuales se acoge la constitución de cada Estado, supranacional protegido por el derecho de la UE e internacional relacionado con el Sistema de Protección a Derechos Humanos en la región (Ureña 2013, 20).

En el ámbito de protección a derechos humanos, en la región se presenta un sistema creado por los Estados denominado sistema interamericano de protección a derechos humanos, el cual está compuesto de dos órganos, la Comisión y Corte IDH. El primer organismo cuasi-judicial y el segundo jurisdiccional. Los fallos del segundo organismo han generado cambios en diversos instrumentos de control en la región, ya que ha eliminado leyes de amnistía, delimitado el marco de protección a migrantes entre otros. En tal virtud, podríamos entender que se presenta una gobernanza multinivel cuando estos órdenes internacionales influyen en la conformación de política pública interna.

Con la finalidad de entender este sistema internacional, se debe mencionar que el mismo se encarga de la protección y promoción de los derechos humanos en la región, motivo por el cual, las personas de los países americanos pueden presentar sus reclamaciones en base a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

El procedimiento de peticiones individuales inicia con la presentación de una denuncia ante la Comisión Interamericana, la Secretaría Ejecutiva revisa que la petición cumpla con los requisitos del artículo 28 del Reglamento, de ser así traslada la petición al Estado involucrado, el cual deberá presentar, en un plazo máximo de tres meses, sus observaciones, pudiendo requerir una prórroga al organismo, que no exceda de cuatro meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información. Posteriormente, se pueden presentar un sinnúmero de rondas de observaciones hasta que la CIDH emita un informe sobre la admisibilidad, en este informe la Comisión verificará que se hayan agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional reconocidos, así como que la petición haya sido presentada dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que la presunta víctima haya sido notificada de la decisión que agotó los recursos internos, también observará que la petición no se encuentre en conocimiento de otro organismo internacional.

Declarada la admisibilidad de la petición, se inicia el procedimiento sobre el fondo, la CIDH en razón del artículo 37 de su Reglamento establece un plazo de cuatro meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales, las cuales deberán ser remitidas al Estado para que presente su posición jurídica en un plazo similar. La Comisión emitirá su informe de fondo determinado la existencia o no de responsabilidad internacional del Estado,

y presentará recomendaciones. Si a criterio de la CIDH, el Estado no ha cumplido con las recomendaciones del informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento, la Comisión podrá someter el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El procedimiento ante la Corte inicia con el sometimiento del caso por parte de la CIDH o de un Estado parte. Si es sometido por la CIDH se deberá contar con el informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención, el mismo que contendrá todos los hechos supuestamente violatorios, inclusive la identificación de las presuntas víctimas. Una vez receptado el caso, la Corte realiza un examen preliminar del sometimiento, con la finalidad de verificar que los requisitos fundamentales se encuentren acatados. Posteriormente, las partes son notificadas, y se designan los agentes que participarán del asunto.

Cuando se encuentren notificados, la presunta víctima o su representante, tendrán el plazo improrrogable de dos meses para la presentación del escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (ESAP). Por su parte, el Estado deberá presentar por escrito su posición sobre el caso, y cuando corresponda responderá al ESAP, en un plazo improrrogable de dos meses. Una vez notificada la contestación al ESAP presentado por el Estado, la CIDH y las presuntas víctimas pueden presentar sus observaciones respecto a las excepciones planteadas por el Estado.

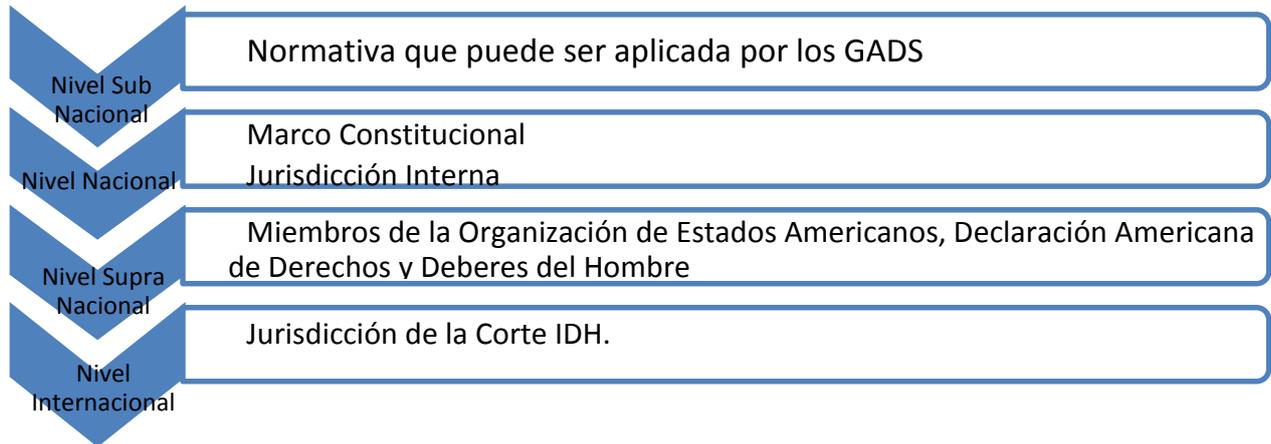
Culminada la fase escrita, la Corte apertura el procedimiento oral, y determina la fecha en la que se realizará la audiencia respectiva. En el día y hora señalados, se lleva a cabo la audiencia, culminada esta diligencia, la presidencia de la Corte fija el plazo en el cual las partes remitirán sus alegatos finales y la CIDH sus observaciones finales. Cabe indicar que la Corte, de considerarlo pertinente, puede solicitar prueba para mejor resolver. Finalmente, la Corte deliberará en privado y dictará la sentencia, la cual será notificada a las partes y a la CIDH. El proceso culmina con un fallo que deberá contener lo determinado en el artículo 65.

De la información expuesta, se puede concluir que en el ámbito interamericano también existe una gobernanza multinivel en materia de protección a Derechos Humanos, la cual está conformada con la finalidad de establecer un orden público interamericano¹, es decir, generar

¹ Si bien no existe una definición clara de este término, sistemas internacionales de protección de derechos humanos como el europeo y la Corte IDH poco a poco han ido contribuyendo, a través de sus resoluciones, a su

a través de la jurisprudencia interamericana o la costumbre internacional pautas jurídicas que deberán ser adoptadas por los Estados miembros y partes del Sistema. En tal virtud, podríamos entender que en el SIDH también se presentan diversos niveles como en la UE, tal como se observa del siguiente cuadro:

Figura 1. Gobernanza Multinivel



Fuente: Ureña René. *¿Protección Multinivel de los Derechos Humanos en América Latina? Oportunidades, Desafíos y Riesgos. En Protección Multinivel de Derechos Humanos. Red de Derechos Humanos. Universidad Pompeu Fabra Barcelona. 2013*

1.4. Redes de Política

A partir de los años ochenta, el análisis de redes de política han tomado relevancia en el estudio de políticas públicas, ya que como marco analítico describe adecuadamente el mecanismo de elaboración de políticas públicas, además sirve como herramienta para identificar variables explicativas a considerar en el análisis, sin embargo tiene como punto contrario una capacidad explicativa débil. Así mismo, su empleabilidad se ha dado en razón de que los Estados han entendido que su accionar muchas veces se encuentra limitado para satisfacer las diversas demandas sociales, en tal sentido, los gobiernos se ven en la necesidad de contar con grupos sociales que colaboren en el desarrollo de políticas públicas.

Adicionalmente, un punto clave para el desarrollo de este marco analítico también es la

contenido. En el ámbito europeo este concepto fue concebido por la Comisión Europea de Derechos Humanos, que en el caso *Austria c. Italia* refirió:

“Considerando que por medio de la contratación de la Convención, los Estados Contratantes no quisieron conceder derechos y obligaciones recíprocas útiles a la protección de sus respectivos intereses nacionales, sino cumplir con los objetivos e ideales del Consejo de Europa, tales como se encuentran enunciados por el Estatuto, e instaurar un orden público comunitario de las democracias libres de Europa para salvaguardar su patrimonio común de tradiciones políticas, de ideales, de libertad y de preeminencia del derecho

En tanto en el ámbito interamericano, la Corte manifestó:

“(…)una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios” (OC5-85)

globalización, dado que existen materias, como por ejemplo los derechos humanos, que se encuentran casi estandarizadas de manera universal, es decir, la capacidad de soberanía del Estado se ve reducida a través de la globalización.

En cuanto a su definición, Laura Chaqués ha indicado que las redes de política (*policy network*) son “un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política” (Chaqués 2004, 36).

También han sido entendidas como:

(...) un conjunto de organizaciones públicas y privadas, con interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común (Zubreggen 2011, 2).

Marsh y Smith determinan a las redes de política como un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias, por su parte Bressers o Toole (2007, 217), señalan a las redes como un sistema social en el que los actores desarrollan patrones relativamente duraderos de interacción y comunicación dirigida a los problemas de política o programas políticos.

De otro lado, existen teóricos como Kooppenjan (2008,15) que considera a la interdependencia y coordinación como elementos principales dentro del enfoque de redes, toda vez que estas características se pueden dar entre los participantes de la red, lo que promueve el proceso de colaboración y solución.

En cuanto a la interdependencia esta “nace de la necesidad de los actores de recabar apoyo y conseguir la participación en la definición e implementación de las políticas por parte de las Administraciones Públicas y los actores de la sociedad civil” (Cerillo 2005, 27), por lo que podría entenderse que la interdependencia se relaciona con los objetivos que quieren conseguir los actores, los cuales no los podrían lograr de manera independiente.

En esta misma línea, la interdependencia se relaciona con los recursos que los actores emplean, entendidos como “los insumos que son relevantes para el funcionamiento de la red en torno a algún asunto público y porque permite a los actores vincularse y la consecución de sus objetivos” (Vásquez 2014, 152), entre estos recursos se encuentra la información, el capital humano, económicos entre otros, los cuales al ser empleados de tal modo pueden generar dependencia de diversos actores en la red.

Ahora bien, para poder determinar y clasificar la pluralidad de formas en las políticas públicas, se deben emplear tipologías de redes. Según Esping-Andersen (2000, 102) las tipologías son la herramienta para ordenar y categorizar la información, describir el proceso de elaboración de políticas públicas y relacionarla con otros sectores u otros países. Las variables básicas que se presentan en un análisis de redes de política son:

(...) el número y tipo de actores; la estructura y el grado de institucionalización de las pautas de relación; las funciones que se llevan a cabo en la red; tipo de relaciones que predominan entre los participantes y las relaciones de poder que predominan en el tiempo (Chaqués 2004, 58).

Con relación al *número de actores*, debemos recordar que en el análisis de red participan diversos actores, entendidos como organizaciones o individuos, por lo que el objetivo del análisis es definirlos y determinar cuál es su característica relevante. Este análisis ayuda a definir el tamaño de la red, ya sea una red cerrada, es decir de pocos actores o una red abierta formada por varios actores. En cuanto al tamaño de la red, este es importante ya que permite en la etapa de formulación analizar el proceso de distribución de poder en el subsistema político.

Sobre el *tipo de actores* estos se pueden clasificar por la necesidad o intereses de sus miembros o por la estructura de la organización. Su finalidad es generar un análisis a profundidad ya que se busca determinar la función de los actores y su capacidad de movilización en la red así como los mecanismos de influencia que podrían generar.

En cuanto a las *funciones* que se desarrollan en las redes de política estas dependen del análisis en sí, ya que puede determinarse, como en el presente trabajo, la función de la red en cuanto a la formulación y toma de decisiones respecto a una política pública, lo que se debe

referir es que el desarrollo de gestiones y posicionamiento de carácter permanente con un grupo de actores en una red puede generar conflicto pero a la vez consenso en cuanto a la problemática planteada.

Las *pautas de conducta* tienen estrecha vinculación con los intereses, actitudes y preferencias de los participantes, lo cual conlleva al desarrollo de negociaciones en la red con la finalidad de resolver conflictos.

En cuanto a la *estructura y grado de institucionalización* podemos mencionar que esta hace referencia al grado de estabilidad de las reglas del juego que definen las relaciones de poder entre organizaciones públicas y privadas en cada subsistema político.

Finalmente, y de suma importancia para este trabajo, al analizar las *relaciones de poder* debemos mencionar que las mismas se definen a partir del grado de autonomía de las organizaciones que participan en la red. Las relaciones que se presentan en las redes de políticas pueden ser más o menos simétricas, estar controladas por el Estado o, encontrarse a favor de un grupo social.

Mecanismos de influencia y dominación en las políticas

Como se ha mencionado constantemente en la formulación y toma de decisiones en política pública participan grupos de interés, los cuales “son los individuos que se reúnen para proteger sus intereses” (Loomis y Cigler 1983, 11), estos grupos han sido conformados por los diversos actores, quienes pueden influir en la formulación y decisión de la política. Ahora bien, las ideas básicas respecto a la influencia por parte de los grupos de interés se presentan para Jhon C. Scott en base a dos supuestos la negociación y el intercambio de enfoques.

Sobre la negociación o el *lobbying*, John C. Scott (2017, 480) indicó que los tomadores de decisión o la legislatura en el caso de Estados Unidos, pueden ser más influenciados en el momento de la construcción de agenda política, ya que los lobistas presentan todos sus recursos para obtener sus resultados (Scott 2017, 481).

Adicionalmente, se debe entender que la realización de negociaciones o lobby puede ser aplicada a la construcción de una política a largo plazo, ya que los grupos de interés pueden observar el comportamiento de los tomadores de decisión en torno al problema planteado

durante mucho tiempo, así mismo, pueden emplear como estrategia el uso de su conocimiento respecto a la solución del problema, lo cual también influye en la toma de decisión, ya que les brinda a las autoridades la mejor opción para solucionar el problema.

De otro lado, es importante referir que la política se basa en relaciones, las cuales genera lazos o vínculos que podrían influir en la decisión política (Stone 2012, 237), así por ejemplo en una escuela los alumnos, profesores y autoridades pueden, a través de las relaciones, generar lazos los cuales pueden transformarse en elementos de movilización respecto a intereses comunes.

Adicionalmente, Stone expone que los esfuerzos cooperativos de los actores genera acciones colectivas (Stone 2012, 238), las cuales se mantienen en el tiempo, además pueden tener un objetivo en común, el cual inclusive puede guiarse por la emotividad y no por la norma en si, finalmente, estos grupos pueden movilizarse sin ni siquiera encontrarse presentes en una marcha, ya que existe una la presencia de medios electrónicos, como redes sociales, lo que ayuda a impulsar la coalición y la movilización.

Así mismo, como se ha mencionado en varias ocasiones, estos grupos tienen cuestiones e intereses en cuanto a la emisión de una política pública, ya que puede afectarles o beneficiarles. Sobre esto James Q Wilson creó un esquema que permite evidenciar a través de la movilización los beneficios y costos en torno a una política, la cual describirá los efectos buenos o malos de la misma; y también refiere a la intensidad de la política empleando los términos “concentrado” y “difuso”. Los efectos serán concentrados si se distribuyen en un pequeño número de personas, y son difusos si se reparten a un gran número (Stone 2012, 239).

James Q Wilson manifestó que el grado de concentración no dependía tan solo de la cantidad de personas que se vieran involucradas, sino del nivel en que su vida se vea afectada, en cuanto a los recursos que maneja.

Adicionalmente, en la movilización también se observan “buenos” o “malos” intereses. Al respecto, los académicos han tratado de identificar la fuerza que estos poseen. Wilson considera que los intereses de las minorías que se encuentran intensamente afectadas dominarían a los intereses de las mayorías que se encuentran difusamente afectados, en tal

virtud, muchos de los tomadores de decisión buscan proteger a los buenos intereses, ya que los mismos son parte de las minorías, pero cómo se podrían clasificar estos intereses, Stone nos presenta una tabla que expone las características de los intereses buenos/ débiles o malos/fuertes, los cuales muestran un nivel de desigualdad, sin que esto signifique que los recursos propuestos como malos sean de por sí malos.

Tabla 2. Características de los posibles conflictos políticos

Características de los posibles conflictos políticos	
Buenos/débiles intereses	Malos/fuertes intereses
Colectivos	Individualistas
Difusos o generales	Concentrados solo unos se benefician
Amplios	Estrechos
A largo plazo	A corto plazo
Espirituales	Materialistas
Sociales	Económicos
Públicos	Sectorial
Para el pueblo	Elites

Fuente: Stone Deborah. Policy Paradox The art of Political Decision Making 2012, 237

En el desarrollo de cualquier política estas características se encuentran en la pugna de tener más poder. Respecto a los grupos entendidos como débiles, se ha observado que estos buscan atraer ayuda externa a fin de fortalecerse, la cual, casi siempre proviene del gobierno, sin embargo, la estrategia se encuentra en ampliar al grupo con otros que tengan los mismos valores o intereses (Stone 2012, 245).

Para lograr esto, se presentan algunas estrategias, la primera es tener la capacidad de infringir costos concentrados y entregar beneficios, es decir que el costo o la afectación sea baja y el beneficio de la política sea alto. Adicionalmente, para promocionar esta idea de bondad, se deberán transformar los intereses económicos en intereses de valor social, es decir, mostrar de tal manera a la política que esta no se relacione con intereses materiales, sino que por el contrario se vea como el ejemplo de cambio social.

En conclusión, los problemas en la política son definidos con la finalidad de ser resueltos, para esto se debe considerar qué se encuentra en juego y cuáles son las posibles consecuencias

de tal aplicación, en tal sentido, lo importante será entender los intereses, las posiciones y cómo la movilización afectará al problema.

1.4.1. Modelo del embudo de Knoke

Ahora bien, dentro de los modelos de redes de política, el empleado en el desarrollo de este documento será aquel definido por Knoke. Para este autor, el análisis de redes asume que los actores están conectados unos con otros, y se evidencia la influencia en el comportamiento de un actor sobre otro, en tal sentido, las relaciones estructurales son el principio orientador de las conexiones entre las entidades concretas (individuos, grupos, organizaciones, ONG's entre otros). El objetivo central de este análisis de redes es medir y representar tales conexiones con la finalidad de explicar el por qué ocurren ciertos fenómenos, así como determinar sus consecuencias.

Los supuestos empleados para este análisis son los siguientes:

- Los comportamientos de los actores se relacionan directamente con las relaciones estructurales.
- Las redes de política afectan las percepciones, creencias y acciones a través de una variedad de mecanismos estructurales que se construyen socialmente por las relaciones entre las entidades. El contacto directo e interacciones más intensas disponen a las entidades de mayor información y susceptibilidad para influenciar o ser influenciadas por otras. Las estructuras relacionales proveen de complejas vías para asistir o dificultar el flujo de conocimiento, chismes y rumores a través de la población. Relaciones indirectas a través de intermediarios conducen a nuevas ideas y a posibilidades de acceso a recursos que pueden ser adquiridos a través de intercambio con otros.
- Las relaciones estructurales deben ser vistas como procesos dinámicos. Las redes no son estructuras estáticas, sino que cambian continuamente a través de las interacciones entre la gente que la conforma, grupos u organizaciones. Estas entidades también transforman las estructuras relacionales dentro de las cuales están insertas.

Knoke también nos indica que las relaciones existentes en la red pueden ser directas, es decir un actor inicia y otro recibe, o indirecta, vinculada a la mutualidad, es decir de dos vías. La relación no es un atributo de un actor sino una propiedad de una pareja que existe mientras ocurra la asociación entre los actores, esto es importante, puesto que como se ha indicado líneas atrás podemos visualizar relaciones de interdependencia y colaboración.

Adicionalmente, y de gran importancia es que las relaciones reflejan situaciones casi imperceptibles en el sistema social, asimismo, las relaciones estructurales pueden influenciar en el comportamiento individual como sistémico. Como se observa uno de los puntos clave para este análisis son los actores, quienes en la red posiblemente no tengan entre todos ellos vínculos directos, sino que también existen variaciones en cuanto a las intensidades o fortalezas de las relaciones. Las estructuras de las mismas pueden variar considerablemente en forma, que desde estructuras aisladas, donde no hay actores están conectados, a estructuras saturadas, en la que todo el mundo está directamente interconectado.

Knoke también determina que el poder político es un aspecto de interacción en la red, por lo que puede existir un control de expertos respecto a los comportamientos de los involucrados en la red. Así la *influencia* se vincula a la transmisión de información por parte de un actor a otro, que modifica su comportamiento (Pearson 1963), este tipo de modificaciones conductuales, se dan por el potencial influyente del comunicador y pues la información transmitida debe ser confiable para el receptor, en otras palabras, hablamos de un tipo de persuasión que modifica la posible decisión en cuanto a la implementación o no de una política.

De otro lado, respecto a la *dominación* como una forma de generar poder en las relaciones de la red. Esta se vincula a la potestad que tiene un actor de controlar el comportamiento de otro, a través de la entrega o no de beneficios o generando castigos, este mecanismo permite también generar a través de la dominación acuerdos. Si los dos elementos confluyen en una misma red, podemos observar cómo se forma el poder autoritario de un actor.

Con la finalidad de analizar este tipo de redes, Knoke planteó el análisis del embudo de movilización, el cual identifica las actividades iniciales de una política y continúa reduciéndose hasta llegar a los tomadores de decisión claves. La imagen que a continuación se muestra refleja en la parte superior del embudo numerosos individuos como empleados, consumidores, profesionales y de manera informal, a la clase, grupos, comunidades, en la parte siguiente se ubica una pequeña parte que compromete un asunto significativo público por un evento particular; la gran mayoría son desinteresados e inmovilizados.

Figura 2. Modelo de embudo de Knoke

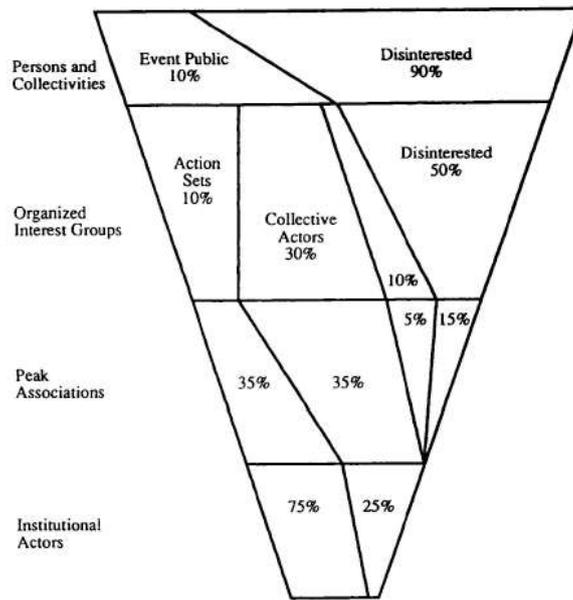


Figure 9.1. The Funnel of Mobilization for Policy Domains

Fuente: David Knoke Networks as political glue (1993). Wilson Ed Sociology and the public agenda London Sage

En el primer punto se encuentra el Público del evento, entendidas como todas las personas que pueden participar del mismo ya que les interesa el tema. En el segundo nivel se verifica a un actor colectivo. Este actor busca un resultado específico en la política. En el tercer nivel se ubica el Set de acción, entendido como un grupo limitado que coordina su influencia para lograr el resultado que busca, en este punto ya se persigue un resultado en concreto.

Finalmente se encuentran los actores institucionales, quienes tomaran una decisión al respecto Este modelo de análisis de políticas públicas permitirá a través de su empleabilidad observar a diversos grupos de actores condensarse para tomar decisiones respecto a una política pública, determinando quienes llegan a influir y dominar en cuanto a la formulación y toma de decisiones en las políticas públicas. Es indispensable realizar una relación en torno a los enfoques de diseño y toma de decisiones de la política, ya que los mismos podrán ser empleados al desarrollar el trabajo práctico en torno al análisis del embudo de Knoke sobre la influencia y dominación efectuada por los actores en el diseño y toma de decisión de la generación del instrumento normativo (COIP).

Capítulo 2

La tipificación del delito de homicidio culposo por mala práctica profesional como instrumento de regulación de Políticas Públicas

El presente capítulo pretende exponer una descripción de la política analizada en esta tesis, en tal sentido, se partirá del marco normativo que rige la política de salud así como la política de justicia. Adicionalmente, para poder generar una introducción al lector respecto a la tipificación en sí del delito de homicidio culposo por mala práctica profesional se expondrá, de manera general, los mecanismos jurídicos empleados con relación a la teoría del delito, finalmente, se abordará a la mala práctica médica y al delito en sí.

2.1. El marco normativo respecto al derecho a la salud en el Ecuador de la Constitución de 1998 a la Constitución del 2008

El derecho a la salud era reconocido por la Constitución Política de 1998, norma que garantizaba este derecho a través del:

(...) desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia.²

De igual manera, se determinaba la gratuidad en los programas y acciones de salud. Los servicios de atención médica se encontraban disponibles para las personas que los necesiten, y la atención de emergencia, tanto en establecimientos públicos como privados, no podían ser negados. En cuanto a las políticas públicas vinculadas a salud, el Estado era el responsable de su formulación y cumplimiento a través del control del;

(...) funcionamiento de las entidades del sector; reconocerá, respetará y promoverá el desarrollo de las medicinas tradicional y alternativa, cuyo ejercicio será regulado por la ley, e impulsará el avance científico - tecnológico en el área de la salud, con sujeción a principios bioéticos.³

² Constitución Política del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 1. 11 de agosto de 1998. Estado: Derogado. Art. 42

³ Constitución Política del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 1. 11 de agosto de 1998. Estado: Derogado. Art. 44

Cabe indicar que el sistema nacional de salud se encontraba integrado por entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias, y funcionaba de manera descentralizada, desconcentrada y participativa.⁴ Adicionalmente, se debe recordar que este derecho se interrelacionaba con otros, en tal virtud su accionar se desarrollaba en diversos ámbitos, como por ejemplo a favor de grupos vulnerables como son los niños, niñas, y adolescentes; personas con discapacidad, personas de la tercera edad entre otros.

Desde el año 2008, el Estado ecuatoriano adoptó una nueva carta constitucional, la cual, en cuanto al derecho a la salud, acoge ciertos parámetros determinados en el año 1998, pero los expande y determina nuevos puntos a ser considerados. Así por ejemplo, se determinó como deber primordial “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, **la salud**, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”.⁵

Específicamente la Constitución de la República contempla al derecho a la salud en la sección séptima, el artículo 32 indica:

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.⁶

En este mismo sentido, este derecho será garantizado para los adultos mayores, los jóvenes, los niños, niñas y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las personas privadas de libertad como grupos de atención prioritaria.

⁴ Constitución Política del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 1. 11 de agosto de 1998. Estado: Derogado. Art. 45

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 3

⁶ Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 32

Adicionalmente, se debe recordar que la carta constitucional está sustentada en el régimen del Buen Vivir, el cual según Alberto Acosta:

(...) tiene que ver con una serie de derechos y garantías sociales, económicas y ambientales. También está plasmado en los principios orientadores del régimen económico, que se caracterizan por promover una relación armoniosa entre los seres humanos individual y colectivamente, así como con la naturaleza. En esencia busca construir una economía solidaria, al tiempo que se recuperan varias soberanías como concepto central de la vida política del país (Acosta 2008, 5).

Justamente, en base a este régimen, la Constitución de la República consagró un sistema macro denominado Plan Nacional del Buen Vivir, el cual está compuesto por los ámbitos educativos, salud, seguridad social, riesgos, entre otros. En cuanto al ámbito de la salud, la Constitución refiere que el sistema nacional de salud tiene como finalidad

(...) el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural. El sistema se guiará por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional.⁷

Este sistema abarca las dimensiones del derecho a la salud y comprende las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud, garantiza la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en sus diversos niveles; propiciando la participación ciudadana y el control social.

En cuanto a las políticas públicas vinculadas al derecho a la salud, la Constitución contempla que el Estado, a través del Ministerio de Salud Pública, formulara políticas al respecto, así mismo se contempla que el Estado es el ente encargado de normar, regular y controlar las políticas al respecto.

También la Constitución determina que el Estado es responsable de los siguientes puntos en materia de políticas de salud:

⁷ Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 358

1. Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario.
2. Universalizar la atención en salud, mejorar permanentemente la calidad y ampliar la cobertura.
3. Fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud.
4. Garantizar las prácticas de salud ancestral y alternativa mediante el reconocimiento, respeto y promoción del uso de sus conocimientos, medicinas e instrumentos.
5. Brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución.
6. Asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto.
7. Garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población. En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales.
8. Promover el desarrollo integral del personal de salud.⁸

Como se observa, las Constituciones de 1998 y 2008 tienen similitudes y diferencias notables en materia de salud, sin embargo, lo que sí se puede rescatar de ambos cuerpos normativos es que el derecho a la salud es garantizado por el Estado a través de la formulación, normatividad y control de las diversas políticas públicas en la materia. Ahora bien, para continuar con el análisis de este derecho, a continuación se analizará un acápite vinculado a las normas infra-constitucionales que garantizan al derecho a la salud.

2.2. El marco infra constitucional del derecho a la salud, análisis de los cuerpos

normativos: del Código de la Salud (1971) a la Ley Orgánica de la Salud (2005)

Para poder entender de una mejor manera la garantía infra-constitucional, a continuación se realizará un análisis de los cuerpos legales que amparaban y hasta ahora lo hacen con relación al derecho a la salud. En primer lugar, y de manera general se expondrá respecto al Código de la Salud, norma que se encontraba vigente con la Constitución de 1998, y posteriormente se analizará

⁸ Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 363

con mayor precisión la Ley Orgánica de Salud, instrumento que hasta la actualidad está vigente. Estos dos instrumentos determinan los lineamientos en cuanto a política de salud en el Ecuador.

El Código de la Salud era el cuerpo normativo que regía “de manera específica y prevalente los derechos, obligaciones y normas relativos a protección, fomento, reparación y rehabilitación de salud individual y colectiva”⁹. Esta norma determinaba en su artículo 1 que la salud es “el completo estado de bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de enfermedad o invalidez”¹⁰. Este código no contemplaba en sus enunciados definiciones exactas respecto a la formulación o implementación de políticas públicas en la materia, sin embargo sí contemplaba que toda acción en cuanto a salud, sea de índole pública o privada sería regulada por el Código y por ende por el ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública.

Ahora bien, en cuanto a la atención médica, esta norma determinaba en su artículo 167, lo siguiente: “Atención médica es la aplicación de los recursos técnicos para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de los enfermos físicos y mentales, comprendiendo la atención del embarazo y del parto”.¹¹

De otro lado, es importante mencionar que en el Código se determinaba un procedimiento administrativo de índole sancionatorio que refería que las autoridades de salud (el Ministro, el Director Nacional, el Subdirector Nacional, los Directores Regionales, los Jefes Provinciales y los Comisarios de Salud), podían hacer comparecer a toda persona que tenga que responder por infracciones determinadas en el código o sus reglamentos, siempre y cuando estos no se acoplen a lo que el Código Penal contemplaba como delitos.

Bajo esta premisa, es importante referir que el procedimiento al cual nos referimos en el párrafo anterior no se relaciona en nada con la mala práctica profesional, toda vez que esa infracción no se encontraba contemplada en el Código de la Salud, pero tampoco en el Código Penal vigente a la época de la Constitución de 1998.

⁹ Código de la Salud. Decreto Ejecutivo 188. Registro Oficial No. 158. Publicado el 8 de febrero de 1971. Estado Derogado. Art. 3

¹⁰ Código de la Salud. Decreto Ejecutivo 188. Registro Oficial No. 158. Publicado el 8 de febrero de 1971. Estado Derogado. Art. 3

¹¹ Código de la Salud. Decreto Ejecutivo 188. Registro Oficial No. 158. Publicado el 8 de febrero de 1971. Estado Derogado.

Como se observa de lo mencionado, el Código de la Salud, fue un cuerpo normativo cuya finalidad era determinar los parámetros a seguir en cuanto al derecho de la salud. Cabe indicar que el Código es de vieja data, es decir, sus articulados, a pesar de haber sido reformados en algunas ocasiones no se encontraban del todo adaptados a las necesidades de la sociedad. En segundo lugar, se debe referir que la Ley Orgánica de Salud adoptada en diciembre del año 2006, también ha sufrido modificaciones en razón de la Constitución de la República del Ecuador, su finalidad se encuentra determinada en el artículo 1 que indica:

(...) regular las acciones que permitan efectivizar el derecho universal a la salud consagrado en la Constitución Política de la República y la ley. Se rige por los principios de equidad, integralidad, solidaridad, universalidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, participación, pluralidad, calidad y eficiencia; con enfoque de derechos, intercultural, de género, generacional y bioético.¹²

En cuanto a la definición de salud, este instrumento dice que:

La salud es el completo estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Es un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransigible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado; y, el resultado de un proceso colectivo de interacción donde Estado, sociedad, familia e individuos convergen para la construcción de ambientes, entornos y estilos de vida saludables.¹³

Contrario al Código de la Salud, este documento sí determina que el Ministerio de Salud Pública es la autoridad sanitaria, y entre sus responsabilidades se encuentran aquellas vinculadas a “definir y promulgar la política nacional de salud”,¹⁴ “diseñar e implementar programas de atención integral y de calidad a las personas durante todas las etapas de la vida y de acuerdo con sus condiciones particulares”;¹⁵ regular y vigilar la aplicación de normativa técnica vinculada a salud, “formular e implementar políticas, programas y acciones de promoción, prevención y atención integral de salud sexual y salud reproductiva”;¹⁶ emitir políticas y programas relacionados a la prevención del consumo de sustancias, “regular,

¹² Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006. Artículo 1

¹³ Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006. Artículo 1

¹⁴ Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006. Artículo 6

¹⁵ Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006. Artículo 6

¹⁶ Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006. Artículo 6

vigilar, controlar y autorizar el funcionamiento de los establecimientos y servicios de salud, públicos y privados, con y sin fines de lucro, y de los demás sujetos a control sanitario”,¹⁷ etc.

Así mismo, es interesante verificar que la Ley tiene un capítulo destinado a los deberes de las personas y del Estado con el derecho a la salud, esto genera la existencia de una corresponsabilidad en cuanto a la garantía del derecho humano en mención. El artículo 7 del mencionado instrumento establece:

Art. 7.- Toda persona, sin discriminación por motivo alguno, tiene en relación a la salud, los siguientes derechos:

- a) Acceso universal, equitativo, permanente, oportuno y de calidad a todas las acciones y servicios de salud;
- b) Acceso gratuito a los programas y acciones de salud pública, dando atención preferente en los servicios de salud públicos y privados, a los grupos vulnerables determinados en la Constitución Política de la República; (...)
- e) Ser oportunamente informada sobre las alternativas de tratamiento, productos y servicios en los procesos relacionados con su salud, así como en usos, efectos, costos y calidad; a recibir consejería y asesoría de personal capacitado antes y después de los procedimientos establecidos en los protocolos médicos. Los integrantes de los pueblos indígenas, de ser el caso, serán informados en su lengua materna;
- f) Tener una historia clínica única redactada en términos precisos, comprensibles y completos; así como la confidencialidad respecto de la información en ella contenida y a que se le entregue su epicrisis;
- g) Recibir, por parte del profesional de la salud responsable de su atención y facultado para prescribir, una receta que contenga obligatoriamente, en primer lugar, el nombre genérico del medicamento prescrito;
- h) Ejercer la autonomía de su voluntad a través del consentimiento por escrito y tomar decisiones respecto a su estado de salud y procedimientos de diagnóstico y tratamiento, salvo en los casos de urgencia, emergencia o riesgo para la vida de las personas y para la salud pública;
- i) Utilizar con oportunidad y eficacia, en las instancias competentes, **las acciones para tramitar quejas y reclamos administrativos o judiciales que garanticen el cumplimiento de sus derechos; así como la reparación e indemnización oportuna por los daños y perjuicios causados, en aquellos casos que lo ameriten;**

¹⁷ Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006. Artículo 6

- j) Ser atendida inmediatamente con servicios profesionales de emergencia, suministro de medicamentos e insumos necesarios en los casos de riesgo inminente para la vida, en cualquier establecimiento de salud público o privado, sin requerir compromiso económico ni trámite administrativo previos;
- k) Participar de manera individual o colectiva en las actividades de salud y vigilar el cumplimiento de las acciones en salud y la calidad de los servicios, mediante la conformación de veedurías ciudadanas u otros mecanismos de participación social; y, ser informado sobre las medidas de prevención y mitigación de las amenazas y situaciones de vulnerabilidad que pongan en riesgo su vida; y, (...).¹⁸

Por su parte, el artículo 8 indica los deberes individuales y colectivos en torno a la salud, así dice:

- a) Cumplir con las medidas de prevención y control establecidas por las autoridades de salud;
- b) Proporcionar información oportuna y veraz a las autoridades de salud, cuando se trate de enfermedades declaradas por la autoridad sanitaria nacional como de notificación obligatoria y responsabilizarse por acciones u omisiones que pongan en riesgo la salud individual y colectiva;
- c) Cumplir con el tratamiento y recomendaciones realizadas por el personal de salud para su recuperación o para evitar riesgos a su entorno familiar o comunitario;
- d) Participar de manera individual y colectiva en todas las actividades de salud y vigilar la calidad de los servicios mediante la conformación de veedurías ciudadanas y contribuir al desarrollo de entornos saludables a nivel laboral, familiar y comunitario; y,
- e) Cumplir las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.¹⁹

Sobre los profesionales de la salud, este documento encuentra similitudes a su antecesor, pero además determina que éstos tienen la responsabilidad, en el ámbito de su competencia, de brindar una atención de calidad, con calidez y eficacia, a fin de buscar el mayor beneficio para la salud de sus pacientes y de la población, respetando los derechos humanos y los principios bioéticos. Justamente con relación a este punto, este cuerpo normativo indica que a pesar de que el paciente consienta o autorice la práctica de médica, esto no exime de responsabilidades profesionales, para lo cual implementó el siguiente texto:

¹⁸ Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006. Artículo 7

¹⁹ Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006. Artículo 8

Art. 202.- Constituye **infracción** en el ejercicio de las profesiones de salud, todo acto individual e intransferible, no justificado, que **genere daño** en el paciente y **sea resultado** de:

- a) Inobservancia, en el cumplimiento de las normas;
- b) Impericia, en la actuación del profesional de la salud con falta total o parcial de conocimientos técnicos o experiencia;
- c) Imprudencia, en la actuación del profesional de la salud con omisión del cuidado o diligencia exigible; y,
- d) Negligencia, en la actuación del profesional de la salud con omisión o demora injustificada en su obligación profesional.²⁰

Adicionalmente, son responsables civilmente los prestadores de servicios de salud respecto de las actuaciones de sus empleados médicos. Cabe indicar que este cuerpo legal también contempla un procedimiento administrativo sancionatorio, el cual puede culminar inclusive con la suspensión temporal o definitiva del establecimiento de salud o suspensión de licencia profesional, así mismo, si la acción presentada tiene indicios de responsabilidad penal, el expediente será remitido a la autoridad competente, esto es a la administración de justicia ordinaria.

Como puede observarse, se verifica un cambio en torno al instrumento empleado para normalizar el derecho a la salud, así se constata que la idea de responsabilidad profesional se plasma en el instrumento como una garantía a los derechos de las personas a acceder a un sistema de salud de calidad y calidez, pero además a tener el derecho de judicializar o procesar a quienes hayan efectuado acciones respecto a una mala práctica profesional.

2.3. La tutela judicial efectiva como garantía de derechos

Si bien se ha referido en líneas anteriores que el derecho a la salud, así como las políticas públicas que lo respaldan se encuentran garantizadas constitucional y legalmente, existe también en el Ecuador la protección a la tutela judicial efectiva.

La tutela judicial efectiva no ha logrado ser conceptualizada de manera clara y concisa, sin embargo puede comprender un triple enfoque:

²⁰ Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006. Artículo 202

- a) La libertad de acceso a la justicia, eliminando los obstáculos procesales que pudieran impedirlo. b) De obtener una sentencia de fondo, es decir motivada y fundada, en un tiempo razonable, más allá del acierto de dicha decisión. c) Que esa sentencia se cumpla, o sea a la ejecutoriedad del fallo (Grillo 2004, 3).

Justamente en este sentido, la tutela judicial efectiva ha sido contemplada en los textos constitucionales ecuatorianos, así la Carta política de 1998 indicaba en su artículo 23 el derecho al debido proceso y a una justicia sin dilaciones²¹. Concomitantemente con este precepto, el artículo 24 numeral 17 determinaba que:

Toda persona tendrá derecho a acceder a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, sin que en caso alguno quede en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.²²

Por su parte, la Constitución de la República de 2008, contempló a la tutela judicial efectiva en su cuerpo normativo, así el artículo 11 determina que las personas pueden ejercer, promover y exigir sus derechos de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento, también el Estado será responsable de no existir tutela judicial efectiva o un debido proceso para las partes. Adicionalmente, el artículo 75 dispone lo siguiente:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.²³

Como se verifica, los constituyentes al contemplar en el texto constitucional a la tutela judicial efectiva buscaron generar la posibilidad de que toda persona pueda “ser oída y peticionar ante las autoridades judiciales exigiendo el respeto de otros derechos que considera afectados o en peligro y la obtención de una respuesta adecuada” (Freedman y Rojas 2012,

²¹ Constitución Política del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 1. 11 de agosto de 1998. Estado: Derogado. Art. 23

²² Constitución Política del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 1. 11 de agosto de 1998. Estado: Derogado. Art. 24

²³ Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 75

444), en tal virtud, se podría tener como una primera aproximación a la tipificación de la mala práctica profesional médica la necesidad de garantizar el acceso a un proceso judicial para sancionar el cometimiento de delitos vinculados al mal ejercicio profesional.

2.4. La política criminal y la teoría del delito

Como punto de partida se debe mencionar que las organizaciones estatales para asegurar su supervivencia emplean el control social como mecanismo de regulación, el cual ha sido entendido como “el disciplinamiento de los comportamientos humanos en el seno de la sociedad, logrando de esta manera asegurar el cumplimiento de las expectativas de conducta y los intereses contenidos en las normas que garantizan la convivencia” (Velásquez 1997, 7).

En el siglo XIX la migración hacia Estados Unidos era constante, en tal sentido se empieza a generarse el concepto de *desorganización social*, vinculado con la inserción en la sociedad de diversas culturas, religiones, entre otros. En atención a ese concepto, estudiosos, especialmente la escuela de Chicago, empezaron a desarrollar teorías encaminadas a estudiar el *social control*.

La escuela de Chicago empleó la sociología y la psicología para desarrollar este concepto, al respecto Herbert Mead y Jhon Dewey postularon:

(...) una completa separación de toda forma de organización y control de la sociedad mediante cualquier intervención del Estado. Sobre la base de que toda limitación de la conducta humana proviene de la asunción de los roles que los individuos cumplen (...) toda organización, control o regulación de las relaciones sociales sería el resultado de procesos de socialización en los que en absoluto tiene que ver una actividad externa a los individuos involucrados (Blumer 1969, 8).

Posteriormente, en los años treinta al desarrollarse el *New Deal* en Estados Unidos, el presidente Roosevelt, empleó al derecho como instrumento de regulación (Bergalli 2005, 184), lo cual fue analizado de mayor manera por Parsons, quien refirió que el derecho pasaba a ser control social cuando se presentaba una desviación del orden social.

Este concepto abarca tres elementos a ser considerados: en primer lugar, existen normas, valores e instituciones culturales que influyen en la conducta de los individuos y los

colectivos, como por ejemplo normas de índole moral, o costumbres culturales; en segundo lugar, hay mecanismos reguladores que representan el poder político estatal, como por ejemplo son los tribunales o la policía, y en tercer lugar operan mecanismos de control implantados de manera consciente, como por ejemplo aquellos socializados a través de redes sociales, industrias etc. Entonces, se entendería que este control puede ser ejercido por diversos medios así de manera difusa, creando hábitos colectivos de conducta, a través de instituciones como es la familia, las asociaciones privadas, la iglesia e instituciones públicas como es el Estado, por lo tanto, los mecanismos de control social podrían clasificarse en “formales e informales, voluntarios e involuntarios, consientes o inconscientes, concretos y difusos, externos e internos” (Velásquez 1997, 7).

Adicionalmente, Émile Durkheim en su análisis social, determinó que el castigo o la sanción penal “representaba un ejemplo tangible del funcionamiento de la conciencia colectiva en un proceso que expresaba y regeneraba los valores de la sociedad” (Huertas 2009, 105). En cuanto al delito, Durkheim menciona que el mismo “se halla ligado a las condiciones fundamentales de toda vida social, pero [que] por esto mismo es útil; porque estas condiciones de que él es solidario son indispensables para la evolución normal de la moral y el derecho” (Durkheim 1986, 95 en Tonkonoff 2012, 113). Por lo que, se entiende que la sanción o pena impuesta es justamente una renovación social.

En razón de que el derecho es amplio, el derecho penal ha sido empleado para realizar este control a través de dos mecanismos, el primero denominado control social punitivo institucionalizado que se sustenta en el sistema penal y sus agencias estatales, y otro sobre un control social no institucionalizado de manera formal sino existente irregularmente, como por ejemplo los grupos paramilitares o el crimen organizado. En este acápite nos concentraremos en el control social punitivo institucionalizado, a través del análisis y alcance de lo que se ha entendido como delito.

De otro lado, es importante referir que la política criminal también juega un rol importante en torno al control social, ya que se ocupa de determinar cómo configurar el derecho penal de la forma más eficaz posible para que pueda cumplir con su tarea de protección de la sociedad; esta tarea está, casi siempre en manos de la función legislativa de los Estados, aunque en muchas ocasiones la función judicial también la práctica.

Ahora bien, en cuanto al delito, Ernesto Albán ha referido:

(...) hemos acogido para nuestra exposición un concepto de delito que considera que son **cuatro** los elementos constitutivos de la estructura del delito: éste es un **acto típico**, antijurídico y culpable. Si se dan estos presupuestos, el acto será punible, aunque la punibilidad no deba considerarse un elemento del delito sino su consecuencia (Albán 2015, 75).

Esta definición también se encuentra determinada en el Código Integral Penal, que en su artículo 18 dice:

Art. 18.- Infracción penal.- Es la conducta típica, antijurídica y culpable cuya sanción se encuentra prevista en este Código.²⁴

Con relación a los preceptos mencionados, debemos ahora analizar cada uno de los elementos que determinan a un delito. El delito es acto porque se desarrolla en base a una conducta humana, para la teoría causal, “la acción atribuible es simplemente el comportamiento humano que produce una modificación en el mundo exterior, es decir, el mero impulso voluntario que se pone en marcha la relación causal” (Donna 2008, 111). En este punto, la acción se analiza de manera objetiva, es decir no interesa cuál fue la finalidad del autor para ejercer tal acción. Cabe indicar que existen tres clases de exclusión de la acción que son los actos reflejos, la inconciencia y la *visphysica absoluta* (Donna 2008, 111).

El delito también es acto típico porque esta conducta debe estar previa y expresamente descrita por la ley penal. El tipo penal en sentido estricto es la “descripción de la conducta prohibida por una norma” (Bacigalupo 1996, 80), entonces, realizar un tipo penal significa llevar a cabo la conducta por él descrita como lesiva a la norma.

Respecto a lo antijurídico, se debe mencionar que antijurídica es una acción típica que no está justificada, es decir, es una acción contraria al derecho que lesiona un bien jurídico protegido, por ejemplo matar a una persona es una acción típica porque lesiona la norma que indica que no se debe matar; esta acción típica será antijurídica si no ha sido realizada al amparo de una

²⁴ Código Integral Penal. Ley 0. Registro Oficial Suplemento 180. Publicado el 10 de febrero de 2014.

casa de justificación, como sería la legítima defensa, estado de necesidad etc. Por lo tanto, podríamos decir que la antijurídica está planteada como una justificación de una acción típica.

Finalmente, es acto culpable porque “desde el punto de vista subjetivo, ese acto le puede ser imputado y reprochado a su autor” (Albán 2015, 75).

Si todos estos elementos se configuran existirá un delito y por ende será punible, es decir, tendrá una pena.

2.5. La mala práctica médica como un problema de acción pública

2.5.1. Consideraciones previas

Para poder analizar a la mala práctica médica como un problema de acción pública debemos partir de la premisa vinculada a que el derecho a la salud está íntimamente ligado al bien jurídico protegido “vida”. En este sentido, la finalidad de un médico al tratar a un paciente se vincula a buscar una respuesta a una dolencia y tratar de eliminar las molestias existentes. Ahora bien, la idea de generar responsabilidades por la práctica médica no es de reciente data, si bien en nuestro país el problema relacionado a la tipificación de la mala práctica como delito recién se dio en los últimos años, esta responsabilidad ha estado presente en la historia de la humanidad.

La evolución de la medicina así como la práctica médica ha generado que a través de los años se persiga la obtención de bienestar, sanación y buen nivel de vida de los pacientes que se encuentran a cargo de un profesional médico (Tamayo 2007, 12), lo cual ha impuesto una responsabilidad mayor en los profesionales de la salud respecto a su relación con sus pacientes.

Si bien es cierto que la relación médicos pacientes ha sido tratada muchas veces desde una perspectiva paternalista; en la cual “la práctica médica tradicional presupone una relación médico –paciente en la que la dinámica del proceso se centra en el facultativo, quien por demás posee los conocimientos, los medios y la fuerza legal para hacer lo que sea necesario para mejorar el estado de salud del individuo” (Cañete 2013, 147), es decir, el médico al poseer el conocimiento respecto al tratamiento de diferentes enfermedades era quien poseía el poder de tomar decisiones vinculadas a la salud.

La posición contemplada en el párrafo anterior ha ido variando, toda vez que por un lado, los pacientes ya no son vistos como objetos, sino que son considerados sujetos principales en cuanto a la relación médico paciente (Chaia 2009, 23), y por otro, el nuevo acceso a tecnologías e inclusive el acceso que tienen los propios pacientes de sus dolencias, genera que la visión paternalista se transforme a una relación contractual, en la cual, el médico, como profesional, presta un servicio, el cual puede generar responsabilidades.

Guillermo Portero Lazcano citando a Gisbert Calabuig, ha referido ciertos elementos que contribuyen a la exigencia de responsabilidad médica, siendo estos:

- Aumento de la actividad médica;
- Progreso de la medicina que permite tratar enfermedades que hasta hace poco eran incurables;
- Divulgación de los medios de comunicación de los problemas médicos y sus soluciones con carácter triunfalista, que hacen suponer al enfermo que la curación es un derecho;
- El hedonismo generalizado que hace rechazar el dolor y el sufrimiento
- El riesgo, que por su complejidad, llevan consigo determinados actos, tanto diagnósticos como terapéuticos;
- La especialización médica, que puede implicar que los especialistas descuiden aspectos más generales;
- La existencia de pautas hospitalarias muy específicas, que condicionan el funcionamiento de los centros, anteponiéndolos a la efectividad y atención personalizada al enfermo. Mayor burocracia.
- El cambio en la relación médico-enfermo que, en muchas ocasiones, significa una pérdida de confianza.
- El ansia de ganancias fáciles por la vía de la indemnización a que puede ser condenado el médico como consecuencia de un litigio por responsabilidad profesional (Portero 2001, 90).

Las características anteriormente mencionadas, se han presentado, no solamente en Ecuador, sino que han sido parte de la construcción de la mala práctica médica en diferentes países de la región. Por ejemplo, la construcción social de la mala práctica médica en Estados Unidos se incrementó después de la Segunda Guerra Mundial por tres elementos estructurales: a) el

desarrollo tecnológico y la mejora en los procedimientos médicos, b) dificultades de determinar tratamientos médicos estándar entre las grandes organizaciones médicas y c) la gran especialización médica que incluye enfermeras y personal relacionado con la medicina (Fielding 1990, 280).

2.5.2. Concepciones en torno a la mala práctica médica

Tal como se verá en el análisis de los siguientes enunciados, la mala práctica profesional se puede generar en diversos ámbitos profesionales, sin embargo, en el presente asunto se tratará únicamente a la mala práctica médica. Para entender este concepto se debe partir del contenido de la práctica médica, la cual ha sido concebida como:

Uno o más actos llevados a cabo por un profesional de la medicina- con título habilitante y autorización para actuar – practicados de acuerdo con las técnicas que por su consenso general resulten adecuadas al caso concreto y que tengan por finalidad asegurar o restaurar la salud de una persona enferma, cuya vida e integridad física esté afectada, incluso llevarle alivio a quien lo necesite o, por el contrario, que sin necesitarlo, por su propia voluntad quiera someterse a un tratamiento estético o reparador aunque no tenga concreta y específicamente propósitos curativos (Chaia 2006, 56).

Como se verifica del párrafo anterior, los médicos deben necesariamente poseer un título habilitante para actuar, dado que éste elemento legitima su accionar como profesionales de la salud.

Ahora bien, la mala práctica médica es un tema que ha sido analizado a mayor profundidad en los últimos tiempos, ya que como se indicó anteriormente, la idea patriarcal de los profesionales de la salud entró en juego, lo cual conllevó a la determinación de responsabilidades civiles, administrativas y penales en torno a la práctica médica.

Para Wilson Ruiz Orejuela, la mala práctica es definida como:

(...) una situación de impericia, negligencia, descuido o indolencia profesional, en donde el galeno produce, con su conducta terapéutica o asistencial, un resultado que no previó, que no anticipó y que, sin embargo, era anticipable, representable y objetivamente previsible (Ruiz 2010, 131).

Por su parte, el Comisionado Nicolás Bañuelos refiere que la mala práctica de la medicina

(...) se define como una violación de los principios médicos fundamentales y no como una diferencia de opinión. La inobservancia de los señalamientos de la Lex Artis, la deontología médica o de las normas o leyes para el ejercicio profesional, conduce necesariamente a la mala práctica (Bañuelos 2000, 1).

De lo mencionado se colige que la mala práctica médica se relaciona con una situación de negligencia más no de dolo o intencionalidad de causar daño, ya que éticamente, se considera que los médicos se encuentran preparados para salvar vidas y brindar cuidados y no para violentar derechos o actuar de manera que atente al derecho a la salud.

Consecuentemente, se puede entender que la problemática generada en torno a la mala práctica médica se da justamente porque los pacientes y los médicos se sienten en una encrucijada, por un lado existe la necesidad imperiosa de brindar servicios adecuados de calidez y calidad, y por otro existe el riesgo de que la actuación médica falle, lo cual genera una nueva necesidad, entendida como acceso a la justicia.

En el Ecuador, el instrumento normativo que reguló la mala práctica médica fue el Código Integral Penal (COIP), cuerpo legal que se analizará en el punto 2.7 de este documento.

2.6. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos respecto a casos ecuatorianos en los cuales existió una posible mala práctica médica

La política estudiada se vincula a la penalización de la mala práctica profesional, específicamente aquella relacionada al servicio de salud. Se debe recordar que “el objetivo de los políticos- tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio- consiste en llegar a establecer políticas de su preferencia o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes” (Lahera 2004,7). Efectivamente, el desarrollo de una política que penalice la mala práctica profesional médica ha sido un tema de estudio no reciente.

El Estado ecuatoriano ha tratado de construir esta problemática durante años, tanto es así que en el caso Albán Cornejo que se litigó en el año 2006 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuyos hechos exponen que:

Laura Susana Albán Cornejo (en adelante “Laura Albán” o “señorita Albán Cornejo”) ingresó el 13 de diciembre de 1987 al Hospital Metropolitano, institución de salud de carácter privado, situada en Quito, Ecuador, debido a un cuadro clínico de meningitis bacteriana. El 17 de diciembre de 1987 durante la noche, la señorita Albán Cornejo sufrió un fuerte dolor. El médico residente le prescribió una inyección de diez miligramos de morfina. El 18 de diciembre de ese mismo año, mientras permanecía bajo tratamiento médico, la señorita Albán Cornejo murió, presuntamente por el suministro del medicamento aplicado. Con posterioridad a su muerte, sus padres, Carmen Cornejo de Albán y Bismarck Albán Sánchez (en adelante “presuntas víctimas” o “padres de Laura Albán” o “padres de la señorita Albán Cornejo” o “padres”) acudieron ante el Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha (en adelante “Juzgado Octavo de lo Civil”) para obtener el expediente médico de su hija, y ante el Tribunal de Honor del Colegio Médico de Pichincha (en adelante “Tribunal de Honor”). Después los padres presentaron una denuncia penal ante las autoridades estatales para que investigaran la muerte de su hija. Como consecuencia de lo anterior, dos médicos fueron investigados por negligencia en la práctica médica, y el proceso seguido en contra de uno de ellos fue sobreesido el 13 de diciembre de 1999, al declararse prescrita la acción penal [...] (Corte IDH; 2007, 2).

Si bien las alegaciones presentadas en el caso Albán Cornejo, contra del Ecuador no se ligaban directamente al derecho a la salud, dado que el mismo no es justiciable en el Sistema Interamericano de protección a Derechos Humanos (SIDH), las alegaciones versaban respecto a la falta de garantías judiciales y tutela judicial efectiva, es decir, el Ecuador fue condenado en razón de que los tribunales de justicia no brindaron un debido proceso en la tramitación de la causa y tampoco se le proporcionó a los familiares de la víctima los recursos adecuados e idóneos para lograr sus pretensiones legales que se relacionaban con las sanciones a los médicos que atendieron a la señorita Albán en el Hospital Metropolitano.

El Ecuador ha sido procesado en tres ocasiones más por asuntos relacionados directamente a mala práctica médica, el primer caso es el denominado Vera Vera vs. Ecuador, sentenciado en el año 2011, que se vincula a la “falta de atención médica adecuada” (Corte IDH; 2011, 4) en contra del señor Pedro Miguel Vera, quien al ser detenido en el año 1993, por la Policía Nacional en razón de encontrarse delinquiendo, tenía una bala en su cavidad abdominal, por lo que el 23 de abril de 1993, falleció en el Hospital Eugenio Espejo de la ciudad de Quito, a consecuencia de peritonitis y hemoperitoneo o por laceraciones de vasos mesentéricos y asas intestinales, consecutivos a la penetración de proyectil de arma que no fue tratado a tiempo.

Otro de los casos, es el de la señora Melba Suárez Peralta, en el cual la víctima fue intervenida quirúrgicamente (apendicitis crónica) por el doctor Emilio Guerrero Gutiérrez. Una vez concluida la operación, la paciente sufrió complicaciones médicas por lo que tuvo que ser nuevamente intervenida encontrándose en su cuerpo “dehiscencia de muñón apendicular, peritonitis localizada y natas de fibrina. (...) se le realizó un lavado y drenaje de la cavidad abdominal pélvica, se aspiró material purulento, y se procedió a decolar parte de su colon” (Corte IDH; 2013, 14).

Finalmente, el último caso que ha sido sentenciado por este Tribunal es el caso González Lluy y otros, el cual determinó la responsabilidad del Estado por la afectación a la vida digna e integridad personal de Talía González Lluy (Corte IDH 2015, 120) como consecuencia del contagio con VIH tras una transfusión de sangre que se le realizó el 22 de junio de 1998, cuando tenía tres años de edad. La sangre que se utilizó para la transfusión provino del Banco de Sangre de la Cruz Roja del Azuay, y se alegó que el Estado no habría cumplido adecuadamente el deber de garantía, específicamente su rol de supervisión y fiscalización frente a entidades privadas que prestan servicios de salud.

El proceso penal interno culminó con una declaratoria de prescripción, se intentó un proceso civil de indemnización de daños y perjuicios que fue declarado nulo. Además se accionó un amparo constitucional contra el Ministerio de Educación, ya que Talía fue discriminada y limitada en el ejercicio de este derecho por parte de instituciones públicas, el mismo fue rechazado. Se alegó que los procesos judiciales no cumplieron con estándares mínimos de debida diligencia para ofrecer un recurso efectivo a Talía González y sus familiares.

La Corte determinó la responsabilidad internacional del Estado con relación a los siguientes artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: 4 (derecho a la vida) a favor de Talía, 5 (integridad personal) con relación a Talía y sus familiares, 8 (garantías judiciales) y 19 (derechos del niño) respecto a Talía, así mismo responsabilizó al Estado por la violación al artículo 13 (derecho a la salud) del Protocolo de San Salvador. Es interesante observar que el derecho a la salud no se ve comprometido, dado que el mismo no es justiciable en el ámbito interamericano, sin embargo, los diferentes votos salvados de los magistrados, como por ejemplo el del juez Ferrer McGregor persiguen que este derecho sea susceptible de juzgamiento.

Si bien todas estas causas se relacionan con falencias en la tramitación judicial, todas tienen como característica la inexistencia de una figura penal que sancione de manera clara la mala práctica profesional médica. De esta situación el Ecuador, se dio cuenta desde el primer caso planteado ante el organismo interamericano, motivo por el cual a través de sus representantes judiciales, Dr. Erick Roberts y Ab. Salim Zaidan, miembros de la Procuraduría General del Estado, se comprometió a efectuar reformas legales con la finalidad de consolidar esta figura en el orden interno y asegurar un respeto al artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁵ que se relaciona con la adecuación de la normativa interna de los Estados parte del convenio. Lamentablemente, en las siguientes causas el Ecuador, a pesar de contar con los mismos agentes estatales, no expuso o no mantuvo la misma línea respecto a la tipificación de la mala práctica médica, y por el contrario, indicó que el delito de lesiones o aquellos relacionados con la salud pública subsanaban o eran el tipo penal adecuado cuando se presentaban este tipo de acciones.

A pesar de lo anterior, se debe recordar que a partir de la Constitución de 2008, los derechos económicos, sociales y culturales, amparados en el marco del buen vivir, pueden ser judicializados en el Ecuador. Como antecedente se debe señalar que, de acuerdo al modelo institucional democrático, a quienes les corresponde cumplir con las obligaciones relacionadas a los derechos, son los poderes políticos, es decir, estos se encargarán de “la regulación normativa y la actuación administrativa” (Abramovich y Curtis 2009, 9) de los derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, la función judicial, en palabras de Víctor Abramovich juega un papel secundario, dado que ésta será empleada cuando los otros poderes no cumplan con las obligaciones asumidas, sea por su acción u omisión. En tal virtud, entenderíamos por justiciabilidad “la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas obligaciones que derivan del derecho” (Abramovich y Curtis 2009, 9), por lo tanto, en el Ecuador, al presentarse una vulneración al derecho a la salud, las personas tienen la posibilidad de justiciabilizarlo a través de los órganos competentes.

²⁵ **Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno:** Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La Corte Constitucional del Ecuador ha resuelto algunos casos vinculados a derechos económicos, sociales y culturales. En cuanto al derecho a la salud, referiremos a la acción de incumplimiento signada bajo el número 0010-14-IS, la cual fue resuelta el 30 de diciembre de 2016. Los hechos del caso indican que en el año 2010, los padres de los niños que padecen el síndrome de Larón presentaron una acción de protección a fin de que el Estado realice las gestiones pertinentes para brindarles el medicamento INCRELEX; según los peticionarios, este medicamento ayuda a los niños que padecen este síndrome a obtener una altura mayor. En el proceso constitucional, los peticionarios llegaron a un acuerdo con el Ministerio de Salud Pública, sin embargo, el mismo jamás de acató de manera integral, motivo por el cual, los peticionarios presentaron una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional en cuanto al derecho a la salud de los niños y niñas que padecen este síndrome refirió que es obligación del Estado “ejecutar todo el conjunto de prestaciones o acciones positivas y/o negativas, de manera progresiva que garantice su ejercicio efectivo”²⁶, en tal sentido, la Corte en el año 2016, declaró lo siguiente:

1. Declarar el incumplimiento de la sentencia emitida el 1 de diciembre de 2010, por el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha dentro de la acción de protección presentada por los señores Oswaldo Asanza Reyes, Rocío Castillo Castro, Magali Campoverde Añazco, Vanesa Cedeño Campoverde, Narciza Loayza Aya, María Torres Torres, Noé Vasco Morales e Irma Zambrano Torres en contra del Ministerio de Salud Pública del Ecuador.
2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales presentado por Santiago Noé Vasco Morales.
3. Como medidas de reparación integral dispone:
 - a) Que el representante del Ministerio de Salud Pública, en coordinación con el representante de la Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, dentro del término de 30 días, analicen, adecuen y aprueben el Protocolo No. USFQ-IEMYR-GHRD-001-201 de “Seguridad y Eficacia del Tratamiento de Sujetos con Deficiencia del Receptor de Hormona de Crecimiento (GHRD), tratados con el factor de crecimiento similar a la insulina 1 (rhIGF1) administrado en 2 dosis diarias de 80 microgramos por kilogramo de peso, comparado el crecimiento de sus parientes normales” elaborado por el doctor Jaime Guevara Aguirre, la Universidad San Francisco de Quito y el Instituto de Endocrinología IEMYR. El

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 074-16-SIS-CC, Caso No, 0010-14-IS. 12 de diciembre de 2016

cumplimiento de esta medida deberá ser informada por el Ministerio de Salud Pública y la Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria a este organismo en el término de 5 días, a partir de la aprobación del citado protocolo.

b) Que el representante del Ministerio de Salud Pública, en coordinación con el representante de la Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, una vez aprobado el Protocolo No. USFQ-IEMYR-GHRD-001-201 de “Seguridad y Eficacia del Tratamiento de Sujetos con Deficiencia del Receptor de Hormona de Crecimiento (GHRD), tratados con el factor de crecimiento similar a la insulina 1 (rhIGF1) administrado en 2 dosis diarias de 80 microgramos por kilogramo de peso, comparado el crecimiento de sus parientes normales”, inicie de forma inmediata los trámites correspondientes para que INCRELEX obtenga el respectivo registro sanitario. El registro sanitario correspondiente deberá ser ejecutado dentro del término máximo de 60 días.

c) En razón del efecto *inter comunis* de la presente sentencia, que el representante del Ministerio de Salud Pública, una vez iniciado el trámite de registro sanitario del medicamento INCRELEX, proceda con el suministro del mismo a los niños y niñas que cuenten con el consentimiento informado de sus representantes legales y que previa certificación del Ministerio de Salud Pública acrediten el padecimiento de la enfermedad denominada “Síndrome de Larón”. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado periódicamente a este Organismo.

d) Que el representante del Ministerio de Finanzas asigne los recursos económicos correspondientes al Ministerio de Salud Pública, para efectos de la adquisición continua del medicamento INCRELEX. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado trimestralmente a este Organismo.

e) Que, dentro del término de 60 días, el representante del Ministerio de Salud Pública, formule e implemente un programa de capacitación a nivel nacional, acerca del síndrome de laron para las niñas, niños y adolescentes afectados con este y para sus familiares cercanos. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado a este Organismo, trimestralmente.

f) Como medida de rehabilitación, el representante del Ministerio de Salud Pública, formule e implemente un programa de atención psicológica, a nivel nacional, para las niñas, niños y adolescentes afectados con el Síndrome de Larón y para sus familiares cercanos. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado a este Organismo, trimestralmente.²⁷

Como se puede observar, la judicialización del derecho a la salud, se encuentra plenamente reconocido en el Estado ecuatoriano, por tanto, al presentarse una vulneración a este derecho,

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 074-16-SIS-CC, Caso No. 0010-14-IS. 12 de diciembre de 2016.

las personas pueden ejercer la tutela judicial efectiva de los mismos, a través de las acciones judiciales pertinentes.

Adicionalmente, se comprueba que efectivamente los recursos disponibles se encuentran dispuesto a precautelar los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, el Ecuador ha dejado de lado la tradicional división de derechos de primera, segunda y tercera generación y los ha integrado en su marco constitucional y legal como uno solo.

La situación anterior nos permite visualizar que las políticas públicas vinculadas a tutelar derechos tiene una mayor protección en el ámbito interno que en el ámbito internacional, por tanto, si bien ha existido una influencia por parte de organismos internacionales en materia de derechos humanos, el Ecuador ha ampliado su capacidad de acción respecto a protección de derechos.

2.7. El delito de homicidio culposo por mala práctica profesional en el Código Integral Penal

El Código Orgánico Integral Penal se consolidó como un instrumento normativo para el Ecuador el 10 de febrero de 2014, sin embargo su entrada en vigor inició 180 días más tarde. Ahora bien, este Código era la respuesta a la transformación social dada en el país. Hasta el año 2014, regía el Código Penal de 1971, norma que ya no se adaptaba a la realidad penal, toda vez que no contemplaba infracciones como el femicidio. Así mismo, el Estado contemplaba un Código de Procedimiento Penal (2000) que a pesar de haber implementado un procedimiento de índole acusatorio en la práctica no se consolidó como tal.

Adicionalmente, el Código de Ejecución de Penas era inaplicable por su inconsistencia, además que no contemplaba una rehabilitación acorde a los estándares hoy vigentes.

En este contexto, y con la finalidad de mantener una armonía legal con el texto constitucional, los legisladores por más de dos años debatieron el Código Penal Integral, el cual está integrado por una parte sustantiva, otra adjetiva y aquella vinculada a la ejecución de penas. En la parte sustantiva se encuentra tipificado el homicidio culposo por mala práctica profesional, así el artículo 146 indica:

Art. 146.- Homicidio culposo por mala práctica profesional.- La persona que al infringir un deber objetivo de cuidado, en el ejercicio o práctica de su profesión, ocasione la muerte de otra, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

El proceso de habilitación para volver a ejercer la profesión, luego de cumplida la pena, será determinado por la Ley.

Será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años si la muerte se produce por acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas. Para la determinación de la infracción al deber objetivo de cuidado deberá concurrir lo siguiente:

1. La mera producción del resultado no configura infracción al deber objetivo de cuidado.
2. La inobservancia de leyes, reglamentos, ordenanzas, manuales, reglas técnicas o *lex artis* aplicables a la profesión.
3. El resultado dañoso debe provenir directamente de la infracción al deber objetivo de cuidado y no de otras circunstancias independientes o conexas.
4. Se analizará en cada caso la diligencia, el grado de formación profesional, las condiciones objetivas, la previsibilidad y evitabilidad del hecho.²⁸

A partir de movilizaciones por parte de los gremios de doctores, profesionales de la salud y estudiantes de las carreras de medicina, se generó la necesidad de que el artículo sea interpretado por la Corte Nacional de Justicia en el sentido que el homicidio culposo calificado por mala práctica profesional, tipificado en el inciso tercero del artículo 146 del Código Orgánico Integral Penal, se configura por la inobservancia del deber objetivo de cuidado; y, además, por la concurrencia de las acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas²⁹, es decir, la norma generó la necesidad imperiosa de que para determinar el delito de homicidio no solo debe existir inobservancia en el deber de cuidado sino que también deben presentarse acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas.

En este sentido, se puede determinar que la disposición contemplada en el artículo 146 del COIP, es un instrumento de autoridad, ya que el mismo regula el comportamiento de los profesionales de la salud, quienes anteriormente no podían ser procesados al presentarse la muerte de una persona por su actividad médica, ahora los galenos podrán ser sancionados al incumplir con la observancia del deber de cuidado, pero además deberán demostrarse el cometimiento de acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas. Este tipo de instrumento permite que personas que han sufrido la muerte de un familiar por mala práctica profesional

²⁸ Código Integral Penal. Ley 0. Registro Oficial Suplemento 180. Publicado el 10 de febrero de 2014.

²⁹ Corte Nacional de Justicia. Resolución No. 01-2014 de 15 de mayo de 2014. Registro Oficial No. 246

puedan emplear el sistema de justicia para sancionar a los responsables, pero además, también se presenta como una garantía a los profesionales de la salud, ya que el artículo en sí determina condiciones que deben presentarse en todos los casos para contemplar una mala práctica profesional.

Capítulo 3

Mecanismos de influencia y dominación en torno a la formulación y toma de decisión del artículo 146 del COIP. Análisis de redes

Este capítulo abordará el análisis de los datos recogidos en torno a la formulación del artículo 146 del Código Orgánico Integral Penal. Para desarrollar este capítulo se empleará el análisis de redes, mediante la aplicación del modelo analítico del embudo de Knoke.

3.1. Mecanismo de legislación en el Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) indica que el organismo encargado de aprobar normas generales de interés común es la Asamblea Nacional (Constitución 2008). Entre las normas de interés general se encuentran aquellas que tipifican infracciones y establecen sanciones, como es el Código Orgánico Integral Penal.

La iniciativa para presentar proyectos de ley le corresponde a los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional (Constitución 2008), al Presidente de la República, a otras funciones del Estado según sus competencias, a la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones (Constitución 2008); a los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional (Constitución 2008); adicionalmente, quienes presenten un proyecto de ley podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

Los proyectos de ley deben ser presentados a la presidencia de la Asamblea, tienen que referirse a una sola materia y deben exponer de manera apropiada los motivos, el articulado propuesto y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Una vez entregado el proyecto, el Presidente de la Asamblea, ordena a la Secretaría General de la Asamblea Nacional que distribuya el proyecto a todos los asambleístas, se difunde públicamente su contenido en el portal Web oficial de la Asamblea Nacional, así mismo se difunde públicamente su extracto y remite el proyecto al Consejo de Administración Legislativa (CAL) (Ley 2005).

El CAL califica los proyectos de ley remitidos por la Presidencia de la Asamblea Nacional y verifica que cumpla, con los siguientes requisitos:

1. Que se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte;
2. Que contenga exposición de motivos y articulado; y,
3. Que cumpla los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa.³⁰

Si el proyecto de ley es calificado, el Consejo de Administración Legislativa, máximo órgano de la administración legislativa (Ley 2005), establece la prioridad para el tratamiento del mismo y determina la comisión especializada que lo desarrollará. El Secretario General del CAL inmediatamente remitirá a la Presidenta o Presidente de la comisión especializada, junto con el proyecto de ley, la resolución en la que conste la fecha de inicio de tratamiento del mismo.

El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de treinta días, contestará motivadamente a los proponentes del proyecto de ley, la resolución que se ha tomado respecto del trámite de su propuesta.

La Presidenta o Presidente del CAL, ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional, que distribuya a todas las y los asambleístas el contenido de la resolución que califica o no el proyecto de ley, dentro de las veinticuatro horas siguientes de adoptada, así como que se difunda públicamente su contenido en el portal Web oficial de la Asamblea Nacional.

Posteriormente, las comisiones especializadas dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos.

³⁰ Ley Orgánica de la Función Legislativa. Art. 56

En ningún caso, la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a quince días.

En el desarrollo legislativo, se llevan a cabo dos debates, el primero se desarrolla una vez que las comisiones hayan presentado sus informes ante la Presidencia de la Asamblea, quien ordena la distribución del mismo. Posteriormente, el presidente convoca al primer debate en el cual los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito. Luego, la Comisión recoge las observaciones efectuadas al proyecto de ley, y dentro del plazo de cuarenta y cinco días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presenta a la presidencia de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate.

Recibido el informe para segundo debate, la presidencia ordena su distribución a los asambleístas, este debate se realiza previa convocatoria de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión, y durante el mismo, el ponente podrá incorporar cambios al proyecto que sean sugeridos en el Pleno.

En el caso de negarse el informe, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría absoluta de sus integrantes, podrá decidir el conocimiento y votación del o los informes de minoría.

Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.

Aprobado el proyecto de ley, éste será puesto en conocimiento del Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo máximo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial.

De otro lado, si el proyecto es objetado totalmente por el Presidente de la República, la Asamblea Nacional podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, el proyecto podrá ser ratificado en un solo

debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación (Ley 2005).

Por su parte, si la objeción es parcial, el Presidente conjuntamente con el veto presenta un texto alternativo, el cual será analizado por la Asamblea dentro del plazo máximo de treinta días, y podrá en un solo debate, allanarse al texto, en todo o en parte, y como consecuencia del allanamiento enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión (Ley 2005). También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, en todo o en parte, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, la Asamblea Nacional enviará la ley al Registro Oficial para su publicación (Ley 2005).

Cabe señalar que también puede presentarse el veto por inconstitucionalidad. En este supuesto, se requerirá el pronunciamiento de la Corte Constitucional que será entregado en treinta días. Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, el proyecto será devuelto a la respectiva comisión especializada de la Asamblea Nacional para que realice los cambios necesarios (Ley 2005). El Pleno de la Asamblea Nacional aprobará los cambios en un solo debate, y luego los enviará para la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.

3.1.1. Aprobación del COIP

El 13 de octubre de 2011, el Presidente de la República en atención a su potestad constitucional y legal, presentó a la Asamblea Nacional el “proyecto de Ley Código Integral Penal”. Este proyecto contenía cuatro libros vinculados a **1) De la infracción penal 2) El procedimiento 3) Aplicación y ejecución de penas y 4) Aplicación y ejecución de medidas socioeducativas**, conformándose así 1083 artículos, un artículo no numerado, cuatro disposiciones generales, veinte disposiciones transitorias catorce disposiciones reformatorias, sesenta y un disposiciones derogatorias, un glosario con ochenta y dos términos, y, una tabla de equivalencias de tipo penal (Proyecto de Ley 2011). En cuanto al artículo vinculado a la mala práctica profesional, este proyecto lo delimitó en el artículo 198 lo siguiente:

Artículo 198.- **Mala práctica médica.**- El profesional de la salud que, de forma culposa, provocare daños en la salud de las personas será sancionado con pena privativa de libertad de

tres a cinco años e inhabilitación para el ejercicio profesional por dos años adicionales al de la pena impuesta.

Si el profesional no observare los protocolos médicos, será sancionado con pena privativa de libertad de seis meses a un año e inhabilitación para el ejercicio profesional por seis meses, y si producto de esta inobservancia se produce la muerte del paciente la pena privativa de libertad será de siete a once años.

Si se produce la muerte del paciente, será sancionado con pena privativa de libertad de siete a once años e inhabilitación de por vida para el ejercicio profesional.

El profesional de la salud que prescriba, suministre estupefacientes fuera de los casos que indica la dosis terapéutica o notoriamente mayores de las necesarias, que provoquen daño en la salud será sancionado con pena privativa de libertad de tres a seis meses e inhabilitación para el ejercicio profesional por seis meses (Proyecto de Ley 2011).

El 18 de octubre de 2011, el Secretario General de la Asamblea mediante memorando No. SAN-2011-1880³¹ remitió al Asambleísta Mauro Andino, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, la Resolución del Consejo de Administración Legislativa. Esta resolución calificó el proyecto de ley, y remitió el mismo a la Comisión especializada a fin de que esta inicie el trámite a partir del 19 de octubre de 2011.

El 14 de junio de 2012, el Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, remitió al arquitecto Fernando Cordero, Presidente de la Asamblea Nacional, el Informe para Primer Debate del proyecto de ley.³² Al respecto, este documento refiere que la Comisión de Justicia realizó una revisión exhaustiva del proyecto de ley presentado por el ejecutivo, desarrollando 39 sesiones, analizó 183 observaciones y se llevó a cabo un proceso intenso de socialización a través de 11 foros nacionales y 28 comisiones generales, aprobándose en la sesión del día 13 de junio de 2012 el Informe para el Primer Debate (Oficio No. 950-CEPJEE-P).

Así mismo, se recomendó que el debate en el pleno sea desarrollado en atención a los libros que contenía el proyecto, en varias sesiones. De la información que reposa en los archivos de la Asamblea, se verifica que el análisis de la infracción penal estaba a cargo de la Subcomisión 1 conformada por los siguientes asambleístas: Mauro Andino Reinoso

³¹ ANEXO 1: Asamblea Nacional. Memorando No. SAN-2011-1880. 18 de octubre de 2011.

³² ANEXO 2: Asamblea Nacional. Oficio No. 950-CEPJEE-P 14 de junio de 2012

(coordinador), Luis Almeida Morán, María Ángel Muñoz Vicuña y Marisol Peñafiel Montesdeoca (Informe para el primer debate COIP).

La Comisión en su documento indicó que durante los siete meses de trabajo, revisó las normas de estilo, reestructuró la lógica y sistematizó el Proyecto, incluso reescribió varias disposiciones y tipos penales; de igual manera, pretendió reducir las “vaguedades y contradicciones normativas y se eliminó normas repetidas y anacrónicas” (Informe para Primer Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado, 2012. 7).

El informe indicó que como insumos para el debate se emplearon los diversos proyectos de reforma penal presentados por los asambleístas; las observaciones presentadas por instituciones públicas, organizaciones sociales y la ciudadanía; las Comisiones Generales recibidas por la Comisión; y, los foros y debates públicos sobre el proyecto (Informe para Primer Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado 2012, 8).

La Comisión refiere además que la finalidad del Informe de Primer Debate era abrir la participación ciudadana en torno al mismo, la Comisión esperaba que “las observaciones que se presenten para el segundo debate contribuyan a la elaboración de una legislación penal que brinde seguridad a la ciudadanía, garantice el derecho a las víctimas y proteja de los derechos de las personas” (Informe para Primer Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado 2012, 9).

Como nudo crítico del debate del proyecto, se observa que la Comisión encontró algunos articulados a los cuales tuvo que modificar, entre estos, la imputabilidad penal de los adolescentes en conflicto con la ley penal, responsabilidad de las personas jurídicas, y la mala práctica profesional, respecto a este último se indica:

La mala práctica profesional: El proyecto contempla la mala práctica profesional en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución. Por el bien jurídico tutelado, se ha incorporado el homicidio culposo debido a mala práctica profesional” (Informe para Primer Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado 2012, 33).

Es decir, se modificó el artículo de “mala práctica médica” por “mala práctica profesional” a fin de mantener la concordancia constitucional. Adicionalmente, el artículo 28 definió a la culpa de la siguiente manera:

Culpa.- Actúa con culpa la persona que viola un deber objetivo de cuidado o evitabilidad en la previsión de un resultado típico, por imprudencia, negligencia o impericia. Esta conducta será punible siempre y cuando se encuentre prevista como infracción en la ley penal. (Informe para Primer Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado 2012, 36).

Por su parte, el artículo 135 disponía la tipificación del homicidio culposo por mala práctica profesional, al indicar:

Artículo 135.- Homicidio culposo por mala práctica profesional.- La persona que por culpa, en el desempeño de su profesión, ocasione la muerte de otra persona, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años y la inhabilitación para el ejercicio de su profesión de seis meses a un año.

Quando se trate del profesional de la salud la pena de inhabilitación será de uno a tres años.” (Informe para Primer Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado 2012, 67).

Finalmente, respecto al primer debate, se debe indicar que el mismo se desarrolló en la 174 sesión del pleno de la Asamblea durante los días 28 de junio de 2012 hasta el 17 de julio del mismo año.

Posteriormente, el 4 de octubre de 2013, el Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, remitió a la Presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira, el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal³³. En esta ocasión el informe indicaba que efectivamente existió participación en torno al proyecto legislativo, ya que “diferentes sectores políticos y actores sociales e institucionales del país se han congregado en torno al proyecto [...], a fin de lograr un nuevo sistema cuya base permita tipificar conductas actuales; retirar del catálogo aquellas que han caído en desuso; y, reestructurar tipos para incluir modalidades cibernéticas [...]” (Informe para Segundo Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado 2013, 20).

³³ANEXO 3: Asamblea Nacional. Oficio No. 248-CEPJEE-P de 4 de octubre de 2013.

En cuanto a la tipificación de la mala práctica profesional, la Comisión de Justicia indicó:

La tipificación de la **mala práctica profesional** se circunscribió a la muerte como consecuencia de la culpa. Su redacción ha sido el producto de un fuerte debate en torno a la comprensión del deber objetivo de cuidado. Es decir, la muerte causada por no haber observado el cuidado necesario para evitar lesionar el bien jurídico vida (Informe para Segundo Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado 2013, 20).

Con este antecedente, en primer lugar se expondrá el artículo que define la culpa, así el artículo 27 del proyecto indicaba:

Artículo 27.- Culpa.- Actúa con culpa la persona que infringe un deber objetivo de cuidado que personalmente le corresponde y produce un resultado delictivo que no se representa o cuya probabilidad no acepta; y que, con el cuidado debido, no se hubiera producido. Esta conducta es punible cuando se encuentra tipificada como infracción en este Código (Informe para Segundo Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado 2013, 29).

En segundo lugar, el artículo vinculado al homicidio culposo por mala práctica profesional decía:

Artículo 145.- Homicidio culposo por mala práctica profesional.- La persona que al infringir un deber objetivo de cuidado en el ejercicio o práctica de su profesión, ocasione la muerte de otra, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Además será inhabilitada para el ejercicio de su profesión por un tiempo igual a la mitad de la condena (Informe para Segundo Debate, Comisión de Justicia y Estructura del Estado 2013, 61).

El 17 de diciembre de 2013, se dio la aprobación del proyecto por el pleno de la Asamblea. El artículo aprobado fue el siguiente:

Artículo 146.- Homicidio culposo por mala práctica profesional.- La persona que al infringir un deber objetivo de cuidado, en el ejercicio o práctica de su profesión, ocasione la muerte de otra, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. El proceso de habilitación para volver a ejercer la profesión, luego de cumplida la pena, será determinado por la ley.

Será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años si la muerte se produce por acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas.

Para la determinación de la infracción al deber objetivo de cuidado deberá concurrir lo siguiente:

1. La mera producción del resultado no configura infracción al deber objetivo de cuidado.
2. La inobservancia de leyes, reglamentos, ordenanzas, manuales, reglas técnicas o *lex artis* aplicables a la profesión.
3. El resultado dañoso debe provenir directamente de la infracción al deber objetivo de cuidado y no de otras circunstancias independientes o conexas.
4. Se analizará en cada caso la diligencia, el grado de formación profesional, las condiciones objetivas, la previsibilidad y evitabilidad del hecho.

El Código pasó a conocimiento del Ejecutivo para su aprobación o veto, el 16 de enero de 2014, la Presidencia remitió a la Asamblea el Oficio No. T. 6136-SGJ-14-46 su objeción parcial al proyecto con sus observaciones. Cabe indicar que el veto no se pronunció respecto al artículo 146. Por lo mencionado, el texto definitivo fue aprobado el 28 de enero de 2014, su publicación en el Registro Oficial se dio el 10 de febrero de 2014, entrando en vigencia 180 días después, esto fue el 10 de agosto de 2014.

Ahora bien, una vez aprobado el artículo 146, el gremio de médicos realizó diversas movilizaciones y luchas. Así muestras de resistencia y oposición al mencionado artículo se dieron los días 9, 19, 24 de octubre de 2013, 26 de noviembre de 2013, 14, 24 y 27 de enero de 2014, 4 y 18 de febrero de 2014,³⁴ todo con la finalidad de que se realice una interpretación del artículo 146.

Adicionalmente, después de analizar la posición de los médicos se observa que también amenazaron con renunciar masivamente a las instituciones públicas, e inclusive cerrar los consultorios privados, pero también manifestaron que las consultas médicas incrementarían su costo en razón de que tendrían que optar por seguros.

El 15 de mayo de 2014, en el Registro Oficial Suplemento No. 246 se expidió la Resolución de la Corte Nacional de Justicia No. 01-2014, la cual indicaba como antecedentes que:

³⁴ **ANEXO 4:** Federación Médica Ecuatoriana cronología de una lucha. Información proporcionada por el Colegio de Médicos de Pichincha. Junio de 2017.

1.1. La Comisión que representa a diversas federaciones de médicos, enfermeras, odontólogos, y obstetrices; colegios profesionales del sector de la salud, hospitales, y sociedades científicas, ha solicitado se promueva una Resolución que aclare el alcance del artículo 146 del Código Orgánico Integral Penal.

1.2. La Asociación de Estudiantes de la Escuela de Medicina de la Universidad Central del Ecuador, a través del Presidente del Consejo de la Judicatura, solicita al Pleno de la Corte Nacional de Justicia que, "se aclare el inciso tercero del artículo 146 del Código Integral Penal, aprobado por la Asamblea Nacional el día martes 28 de enero de 2014, mediante la misma se asegure que para la aplicación de este artículo se cumplan las tres condiciones concurrentes "acciones peligrosas, innecesarias e ilegítimas que sólo podrán valorarse una vez que se haya determinado la infracción al deber objetivo de cuidado [...]".

1.3. El Presidente del Consejo de la Judicatura traslada la petición a este Pleno e informa de la preocupación de la Comisión que representa a diversas federaciones, colegios profesionales de salud y hospitales con respecto al inciso tercero de la misma norma, y de su solicitud para que se promueva una resolución que incluya el siguiente texto: "La aplicación de los criterios establecidos en el tercer inciso del artículo 146 del Código Orgánico Integral Penal, serán concurrentes y se aplicarán una vez verificado el cumplimiento de los cuatro elementos constitutivos de la infracción al deber objetivo de cuidado" [...] (Resolución 1-2014).

Con estos antecedentes, la Corte al resolver determinó:

Art. 1.- El Código Orgánico Integral Penal, que en su artículo 146, establece los tipos penales simple y calificado de homicidio culposo por mala práctica profesional, debe ser comprendido en su integridad.

Art. 2.- Se entenderá que el homicidio culposo simple por mala práctica profesional, tipificado en el inciso primero del artículo 146 del Código Orgánico Integral Penal, se configura por la inobservancia del deber objetivo de cuidado, conforme a su inciso final.

Art. 3.- Se entenderá que el homicidio culposo calificado por mala práctica profesional, tipificado en el inciso tercero del artículo 146 del Código Orgánico Integral Penal, se configura por la inobservancia del deber objetivo de cuidado; y, además, por la concurrencia de las acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas.

3.2. La participación ciudadana en los debates legislativos

Tal como se observa, los proyectos de ley contemplan la participación ciudadana cuando una norma sea de interés o pueda afectar derechos a los interesados; justamente en este sentido, a continuación se realizará un análisis en torno a los actores que participaron en relación al

debate legislativo vinculado al artículo 146 del COIP homicidio culposo por mala práctica profesional.

De la información obtenida en la Asamblea Nacional, se pudo comprobar que en el desarrollo del Código Orgánico Integral Penal, se llevaron a cabo dos debates legislativos, en los cuales existió la participación de diversas personas y colectivos interesados en la tipificación del artículo en mención. Así, podemos ver en el siguiente cuadro los actores que presentaron su posición ante la asamblea con respecto a este asunto:

Tabla 3. Participantes en debate legislativo

Número	Proponente o exponente	Artículo o tema en discusión	Fecha
1	Federación Médica Ecuatoriana/ Dr. Rubén Orbe. Síndico	Mala práctica y responsabilidad médica. artículo 135 Proyecto de Ley	24/10/2011.
2	Lic. Jesús Narváez Quinto Gobernador de Los Ríos	Mala práctica médica	1/11/11
3	Dra. Gladys Proaño Reyes. Catedrática Universidad San Francisco	Mala práctica médica	08/11/2011
4	Lic. Jesús Narváez Quinto Gobernador de Los Ríos. Dr. Juan Carlos Gaibor. Presidente del Colegio de Médicos de los Ríos. Dr. Héctor Vanegas, Dr. Augusto Barrera. Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito	Mala práctica médica	14/11/11
5	Colegio de médicos de los Ríos. Federación Médica Ecuatoriana	Mala práctica médica	21/11/11
6	Dr. Orly Oyague. Presidente Federación Médica del Ecuador	Mala práctica médica	13/12/11
7	Sociedad de Anestesiólogos de Pichincha	Mala práctica médica	16/12/2011
8	Subsecretaría de Garantías Democráticas del Ministerio del Interior	Mala práctica médica	24/02/2012
9	Plataforma Nacional por los derechos de las mujeres	Abordan temas relacionados a violencia de género, pero si contemplan la idea de mala práctica médica	12/03/2012
10	Representantes de la Federación Médica Ecuatoriana y el Colegio de Médicos del Azuay.	Mala práctica médica	14/12/2011
11	Representantes de la Asociación de Profesionales Médicos, Odontólogos y Farmacéuticos de Pichincha del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	Mala práctica médica	19/12/2012
SEGUNDO DEBATE			

1	Sector Justicia	Observaciones sobre el artículo 145 homicidio por mala práctica médica	16/07/2012
2	Distrito Metropolitano de Quito	Observaciones sobre el artículo 145 homicidio por mala práctica médica	31/07/2012
3	Dra. Armira Herdoiza	Mala práctica médica	03/10/2012
4	Confederación de profesionales de la salud.	Mala práctica médica profesional	04/10/12
5	Colegio de Odontólogos de Pichincha	Mala práctica profesional	12/12/2012
6	Dr. Luis Granja	Mala práctica profesional	12/12/2012
7	Federación Ecuatoriana de Enfermeras y Enfermeros	Mala práctica profesional	12/12/2012
8	Dr. Alberto Narváez. Federación Médica Ecuatoriana	Mala práctica profesional	12/12/2012
9	Confederación de Profesionales de la Salud	Mala práctica sanitaria	25/07/2013
10	Sociedad Médica Homeopática Ecuatoriana	Prácticas de salud ancestral y alternativa	25/07/2013
11	Dr. Segundo Molina Varas	Mala práctica profesional	20/08/2013
12	Fundación del Niño Carlitos Rodríguez Cárdenas FUNCARLY	Criterios y observaciones mala práctica médica	09/06/2012
13	Dr. Renato Guaraldo Catedrático	Mala práctica profesional	05/08/2013

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador, Debate Legislativo 2013. Código Orgánico Integral Penal, Mala práctica profesional.

De la información obtenida se desprende que en los diversos debates existió una gran participación del sector médico, y muy poca o casi nula de los familiares de víctimas de mala práctica médica.

Posición abordada por ciertos actores en la formulación del delito de homicidio por mala práctica médica

En este punto se analizará la posición que tuvieron diversos actores en los debates legislativos. En primer lugar se abordará un proyecto de Ley elaborado en el año 2010 por la Federación Médica Ecuatoriana, la Federación Nacional de Obstétricas del Ecuador, Federación Ecuatoriana de Fisioterapia, Colegio Odontológico de Pichincha, Colegio de Tecnólogos Médicos de Pichincha y Colegio Médico de Pichincha. Es importante partir de esta propuesta ya que es un antecedente en cuanto al debate legislativo desarrollado en los siguientes años.

Este grupo de profesionales parte de la idea de eliminar el concepto de mala práctica médica, toda vez que el mismo denota una estigmatización a la profesión. En esta ocasión la posición de los médicos se relacionaba con impugnar la propuesta de Ley presentada por la ex

Asambleísta Gabriela Pazmiño. Los lineamientos planteados por los diferentes gremios se consolidaban en:

1. Medidas Legales

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 54 indica:

Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore.

Las personas serán responsables por la mala práctica en el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas (CRE, 2008).

En este sentido, los profesionales de la salud consideraban “inconveniente segmentar una ley dirigida específicamente a los profesionales médicos y de la salud” (Propuesta de Ley 2010, 6) sino que la misma debía formularse para profesionales en general.

En cuanto a la legislación penal, este grupo de personas solicitaron que se analice la responsabilidad desde la culpabilidad, por lo que la ley debería ser clara al definir las diferentes formas de la culpa, entendidas como negligencia, impericia, imprudencia e inobservancia de los reglamentos y deberes a su cargo, que “son las únicas formas en las cuales se puede juzgar el error médico, sino existiera ninguna de ellas, el error se debe a causas que van desde el azar hasta el efecto adverso idiosincrático y que no son punibles por la ley” (Propuesta de Ley 2010, 7). Adicionalmente, se indicaba que era necesario contar con un Código Civil que determine adecuadamente la definición de daño, así como las acciones tendientes a repararlo.

Este documento indicaba que la Ley deberá diferenciar la responsabilidad institucional de la individual, ya que muchas veces los errores médicos son determinados por deficientes condiciones de trabajo, de las cuales los médicos no tienen responsabilidad alguna.

2. Medidas preventivas

Según los gremios asociados en este documento, constantemente habrían remitido a la autoridad sanitaria nacional una propuesta respecto a prevención de errores médicos, sin tener una respuesta favorable. En tal sentido, las políticas de prevención deberían actuar en dos grandes grupos:

- a. En primer lugar, mejorar las condiciones de trabajo de los médicos y en general del personal de salud reduciendo la sobrecarga de trabajo, definiendo con claridad el perfil y competencias de los médicos, licenciando o acreditando los servicios de salud públicos y privados para que mejoren la infraestructura de diagnóstico y tratamiento y promulguen guías prácticas (Propuesta de Ley 2010, 8).
- b. Reducir los actos inseguros y errores médicos por conocimiento brindando capacitación médica continua para la recertificación cada 5 años, mejorando la calidad de la enseñanza de la medicina e induciendo en los currículos la enseñanza de estrategias cognitivas mediante la capacitación en análisis de decisiones y uso de las herramientas de decisión basadas en la evidencia y en las expectativas de los pacientes, dirigido a profesores y estudiantes e implementando un sistema de supervisión del cumplimiento de procedimientos en los servicios de salud (Propuesta de Ley 2010, 9).

3. Sistema de prevención de error médico

Los diferentes gremios consideraron que se debía ejecutar una política integral respecto a un sistema de prevención de errores médicos, para lo que se debía realizar lo siguiente:

- Constituir un Comité de Vigilancia de la Calidad del Ejercicio Profesional y de Salud, adscrito a una superintendencia de servicios de salud.
- Estructurar comités de vigilancia de la calidad de atención con la participación de los colegios médicos provinciales. Sociedades científicas y veedurías.
- A nivel hospitalario exigir el cumplimiento de las normas legales en relación a los departamentos de auditoría, los cuales contarán con especialistas en calidad del ejercicio de la profesión y peritos especializados para la identificación, evaluación de errores y mediación.
- Elaborar estándares de licenciamiento según los niveles de atención y complejidad para la prevención de los errores que tienen como determinantes la organización de los servicios de salud y las condiciones de trabajo.

- Conformar centros de mediación y arbitraje a nivel de los Colegios de Profesionales de la Salud, con la finalidad de generar acercamientos extrajudiciales entre profesionales de la salud y pacientes, lo que permitirá reducir la judicialización y criminalización de errores médicos.
- Organizar en todos los servicios de salud comités de Bioética y capacitar a sus miembros en vigilancia y prevención de errores en el ejercicio de la profesión.

Este grupo concluyó que los conceptos relacionados a la mala práctica profesional no se encontraban claros ni siquiera para los médicos, mucho menos para los legisladores, por lo que se consideraba indispensable generar un debate conjunto entre los gremios de la salud, medios de comunicación, universidades, legisladores, Ministerio de Salud y la Función Judicial, a fin de generar un cuerpo legal que proteja tanto a los pacientes como a los profesionales de la salud.

De la información analizada, se comprueba que desde un inicio la idea de tipificar la mala práctica médica estaba ligada al cometimiento de delitos culposos, ya que como se ha indicado en el desarrollo de esta tesis, el fin de los médicos y profesionales de la salud no es cometer un ilícito en contra de la vida de sus pacientes, sino que su finalidad se encuentra encaminada al bienestar de los mismos.

Adicionalmente, se observa que en esa temporalidad la idea de los profesionales de la salud estaba encaminada a reducir al máximo la posibilidad del cometimiento de errores, es decir, el fin no era el reconocimiento de responsabilidad sino la especialización tendiente a no cometer errores.

De igual manera, se visualiza que su objetivo no era someterse a la jurisdicción ordinaria, sino que se pretendía crear centros de mediación tendientes a reducir el número de causas judiciales, lo que a su vez podía ser entendido como un mecanismo extra judicial de solución de conflictos, el cual estaría bien aplicado en ciertos casos, más no podría aplicarse a todos. Además que la idea del sometimiento a una mediación médica también genera la idea de carencia de independencia por el mediador, ya que a su vez, según la propuesta sería un médico, lo cual generaría conflictos procedimentales.

Posición empleada por la Asociación Nacional de Clínicas u Hospitales Privados del Ecuador (ACHPE)

La ACHPE, presentó ante la Asamblea un informe vinculado a la Responsabilidad Médica en el Ecuador, este documento exponía la posición médico jurídica en torno a la mala práctica médica. Al respecto, se puede identificar que se deja de lado la responsabilidad dolosa y se enfoca en la responsabilidad culposa, la cual no se deriva de la intención directa de causar daño, sino que ésta se produce del cometimiento de una conducta reprochable; en el caso médico, se relaciona con la inobservancia al deber objetivo de cuidado.

Respecto a los tipos de culpa, este documento analizó los siguientes:

- **Negligencia:** la cual, según el informe de la ACHPE surgirá cuando la omisión sea grave, “como cuando se haya dejado de lado aquello que resulta evidente o elemental para cualquier profesional mínimamente preparado” (Informe ACHPE 2013, 15). Es decir, esto equivale en no realizar lo que se debe, equivale a una falta de cuidado. Según la Asociación, ejemplos de negligencia serían:
 - Realizar un diagnóstico prescindiendo de los procedimientos técnicos que conoce y tiene a la mano.
 - Descuida las condiciones de la debida asepsia en las operaciones quirúrgicas o incurre en olvidos al practicarlas.
 - Nunca efectúan el diagnóstico o emite un diagnóstico tardío.
 - No efectúan los exámenes básicos

- **Imprudencia:** relacionada a casos de manifiesta temeridad “en los que la acción del profesional demuestra un descuido claro de la vida y la salud el paciente, al margen de las reglas del arte y de los procedimientos aconsejados” (Informe ACHPE 2013, 15). La imprudencia es una modalidad contraria a la negligencia, puesto que supone un actuar excesivo, que sobrepasa el límite del riesgo permitido. La ACHPE presentó los siguientes como ejemplos de impudencia:
 - Cuando el médico, a sabiendas, sin necesidad, somete al enfermo a tratamientos innecesariamente riesgosos y evitables o actúa en condiciones que aumentan los riesgos;
 - Transfundir sangre sin establecer el grupo sanguíneo.

- Realizar un acto innecesario.
 - Sobredosis de fármacos.
 - Uso de fármacos no aprobados.
 - Procedimientos terapéuticos peligrosos e innecesarios.
 - Realizar intervenciones innecesarias a fin de reparar lesiones insignificantes.
- **Impericia:** se actúa con impericia el profesional de la salud que “se ha comportado con grosera torpeza o con claro desconocimiento de las alternativas adecuadas para el caso que asistía” (Informe ACHPE 2013, 16). Es decir, la impericia se relaciona con el desconocimiento de elementos técnicos básicos e indispensables que se deben tener obligatoriamente en determinada profesión. Ejemplos de este actuar son:
 - Falta de preparación profesional.
 - Error terapéutico grave por falta de capacitación.
 - Falta de actualización profesional.
 - Error de diagnóstico
 - Fármacos mal recetados.

Justamente, la Asociación considera que:

[...] para atribuirle una sanción penal al profesional de la salud es necesario probar que por su parte haya mediado una notoria negligencia, imprudencia grave o un descuido de los más elementales deberes profesionales, susceptibles de comportar un ilícito de Derecho Penal. Sin embargo, es necesario considerar que sí el resultado dañoso resulta del fortuito accionar del profesional, o ya de situaciones imprevisibles, no pueden ser sancionadas (Informe ACHPE 2013, 16).

Con estos antecedentes, la Asociación presentó una propuesta en relación a la calificación de la culpa. Así, consideran que únicamente en aquellas situaciones en las cuales se ha actuado con temeridad debería emplearse el derecho penal. Según la Asociación:

Al incluir dentro del tipo penal la calificación de la culpa como “temeraria”, el estándar de prueba contra el profesional de la salud se eleva. El juez sólo podrá condenar al profesional cuando concluya que éste actuó con temeridad. Es decir que, para poder llegar a imponerle

una sanción penal, el juez deberá haber llegado a la conclusión de que el profesional actuó sabiendo o debiendo saber que su acto médico causaría un daño injusto en el paciente, pues los más básicos preceptos de la *lex artis* le indicaban los resultados de su acto (Informe ACHPE 2013, 18).

En concordancia con lo anterior, se indicó los elementos que integran el tipo penal, los cuales, posteriormente serán analizados con el fin de verificar si los mismos fueron o no aplicados al momento de tipificar el artículo 146 del Código Integral Penal. Los elementos definidos fueron:

1. **La existencia de una acción u omisión:** la conducta temeraria estaría relacionada en que con el conocimiento o debiendo saberlo, el profesional omite el deber de cuidado exigido, generándose así un resultado lesivo, no querido pero que debió preverse o evitarse.
2. **Infracción del deber objetivo de cuidado:** la administración de justicia deberá haber un juicio comparativo entre la conducta que hubiese ejecutado una persona prudente y cuidadosa y la conducta que se analiza, es decir, el juzgador se guiará por la aplicación de la *lexartis*, situándose en el lugar del profesional que actuó analizando la información y los medios de los que disponía en ese momento.

En este mismo sentido, se debe recordar que la actividad médica no se encuentra delimitada por normas que determinan fijamente cuál es el actuar prudente y exigible en cada caso en concreto, por lo que, es necesario acudir a estándares o reglas técnicas que permitan comparar el comportamiento debido y el ejecutado. En razón de existir dificultad en cuando al establecimiento de la conducta adecuada al tipo, tienen un papel muy importante los protocolos y guías médicas, que recogen las evidencias científicas disponibles en cada momento a ser utilizadas. Adicionalmente, los jueces deberán contar con la ayuda de un experto, en este asunto un perito.

3. **Previsibilidad del resultado:** esta es considerada una condición objetiva de la culpa (Informe ACHPE 2013, 19), ya que el resultado lesivo debe haber sido previsible, pero en el caso concreto el profesional de la salud no lo previó. Es decir, se busca que el profesional tenga la capacidad de prever lo previsible y de evitar lo evitable. Sin embargo, se debe recordar que siempre existen riesgos; si bien en razón de que muchas patologías se repiten se conocen cuáles serían los posibles riesgos existentes, es decir, se está frente a un riesgo típico.

Para la Asociación:

(...) el verdadero elemento diferencial de los delitos culposos es la previsibilidad de aquello que no se ha previsto. La previsibilidad es límite necesario y suficiente de la culpa; es el límite necesario, porque sin ella se entra en lo imprevisible, esto es en lo fortuito; y es el suficiente, porque fuera de ello se entra en lo previsto, esto es, en lo voluntario, y **todo acto voluntario penado por la ley, constituye un delito doloso** (Informe ACHPE 2013, 20).

4. **Existencia de un daño sobre el bien jurídico protegido:** debe presentarse para determinarse el tipo penal, en el caso del artículo 146 del Código Orgánico Integral Penal el bien jurídico protegido es la vida.
5. **Relación de causalidad entre la actuación negligente y el daño:** para que se genere la responsabilidad del profesional debe presentarse un daño causado por la conducta médica. según el doctor Luis Guillermo Serrano existen dos presupuestos:
 - a. La conducta médica debe ser la causa próxima, que no quiere decir que sea la causa última en el orden cronológico, sino que no se deben tener en cuenta en la producción del daño los actos, hechos o causas que han obrado en forma remota (...).
 - b. La conducta médica debe ser determinante en la producción del daño cuando debido a la actuación médica se ha contribuido en un mayor grado a la producción del resultado, de tal manera que si no hubiera sido por ese actuar , el daño no se hubiese ocasionado; por lo que el profesional que incurriendo en la falta en una operación efectuada a un paciente, no responde del daño si demuestra que el resultado habría sobrevenido de todas maneras , por causa ajena a su actuación; (...) (Serrano 2000, 138).

De la información proporcionada por la Asociación se verifica que la idea de tipificación de la mala práctica profesional era viable, siempre y cuando el delito culposo cumpla todos los elementos anteriormente descritos, esto quiere decir que el juzgador deberá tener especial atención al momento de determinar o no el cometimiento de un hecho ilícito por parte de un profesional de la salud, ya que, como lo ha mencionado la Asociación inclusive la muerte de un paciente no conlleva en sí mismo un elemento de responsabilidad penal.

Adicionalmente, en razón del desarrollo de esta investigación, se trató de entrevistar a un miembro de esta asociación, sin embargo, el 6 de junio de 2017, telefónicamente una de las representantes de este gremio, quien prefirió mantenerse en el anonimato refirió no querer exponer la posición de la Asociación, porque es un tema delicado y porque además en el momento de la formulación del artículo se invirtió dinero en el desarrollo de investigaciones. Por lo expuesto, se podría decir que el actuar de este actor en cuanto a la formulación del artículo 146 del COIP fue bastante relevante, dado que sus lineamientos fueron acogidos en el cuerpo legal por los tomadores de decisión, quienes al tipificar la mala práctica profesional efectivamente determinaron que el resultado dañoso debe provenir directamente de la infracción al deber objetivo de cuidado y no de otras circunstancias independientes o conexas (COIP 2014, 146).

Posición en cuanto al artículo 146 por parte del Colegio de Médicos de Pichincha

En el desarrollo de esta investigación, se realizó una entrevista al doctor Víctor Álvarez, vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha, quien participó activamente en la formulación del instrumento en mención. En palabras del entrevistado, la mala práctica médica ha sido conceptualizada por los diferentes sectores de la sociedad, así indica que podría entenderse empíricamente como “cualquier evento de la práctica de la ciencia médica que ha ocasionado un daño o que ha ocasionado la muerte de un paciente”³⁵, es decir, este concepto no entiende el proceso de la enfermedad, el tratamiento y respuesta al tratamiento. Adicionalmente, el galeno refiere que la profesión médica no debe ser concebida como “una profesión de resultados sino de medios”³⁶ ya que “existen muchos factores que pueden incidir en el tratamiento a favor o en contra de los tratamientos”³⁷. Finalmente, el galeno indica:

(...) para nosotros la mala práctica médica es el proceso en el cual el profesional de la salud actúe sin los elementos necesarios, sin los conocimientos necesarios para trabajar en condiciones normales, para trabajar frente a una patología, frente a una enfermedad³⁸.

³⁵ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017.

³⁶ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017.

³⁷ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017.

³⁸ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017.

En cuanto al primer proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, el entrevistado indicó que no estaban a favor de la impunidad, pero elevaron su voz de protesta al respecto, ya que el proyecto elaborado por el Ministerio de Justicia determinaba sanciones de hasta once años de prisión sin conceptualizarse “que mismo es, cómo, qué es lo que se debe cumplir para que exista una tipificación de una mala práctica médica”³⁹. El doctor Álvarez, tal como lo han referido los diferentes gremios de médicos, refirió que los médicos no están para hacer daño y peor aún matar, por eso refiere que existe una molestia al estar enmarcados en un “homicidio” porque esto significa matar.

El entrevistado indicó que con la finalidad de generar un articulado acorde a la realidad, los médicos trabajaron en el sentido de concientizar a los legisladores y a la autoridad sanitaria y al ejecutivo respecto a la conceptualización de la mala práctica médica.

Uno de los primeros objetivos del gremio fue eliminar del articulado la delimitación de mala práctica médica, porque sentían la existencia de criminalización y estigmatización hacia los médicos. Así mismo, el entrevistado refiere que su finalidad era cerrar el contenido del artículo de mala práctica profesional, ya que tanto el primer proyecto como el segundo contemplaban una figura abierta que podía generar que los fiscales y jueces realicen una interpretación errónea al respecto.

De otro lado, expuso que la tipificación se originó por una errónea interpretación de dos sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo estos el caso Vera Vera y el caso Albán Cornejo; al respecto “nosotros analizamos la sentencia (...) y el problema era la demora en el trámite judicial”⁴⁰ entonces la sentencia no estaba analizando en sí la mala práctica médica sino la administración de justicia, así en los dos casos no se determinó que el médico actuó mal sino que el sistema judicial actuó mal.

En cuanto a la participación en la legislatura, el entrevistado refirió que siempre se han involucrado, “hicimos propuestas a la Comisión de Justicia que en ese tiempo estaba presidida

³⁹ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017.

⁴⁰ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017.

por el asambleísta de Riobamba, el doctor Andino, nunca nos hicieron caso”.⁴¹ De igual manera, indica que estuvieron presentes en el segundo debate e “hicieron su propuesta y se aprobó”⁴².

Con la aprobación, los médicos presentaron una “posición de resistencia”,⁴³ lo que hizo que a pesar de haber sido aprobado en segundo debate se “buscó un artificio legal”⁴⁴ y persiguiéndose una reconsideración; para esto se realizó una comisión que trabajó en el Ministerio de Salud “y se creó el artículo 146”.⁴⁵ En esta misma línea, se le consulta al doctor Álvarez si en esta comisión participaron los familiares de las víctimas, a lo que contesta que no recuerda, además menciona:

(...) si mal no recuerdo, este artículo fue redactado por los médicos (...) es el único artículo que no fue redactado por la asamblea ni por el gobierno, y cuando metieron la mano ocasionó un grave problema posterior al tercer inciso, que hubo las movilizaciones y que terminó en un acuerdo con el Presidente de la República en el Ministerio de Deportes, en el cual, se abría la posibilidad de que la Corte Nacional de Justicia haga una aclaración.⁴⁶

La aclaración a la que se refiere el entrevistado se vincula a “que para que exista una sanción de los tres a cinco años (...) a más de los cuatro elementos que deben ser concurrentes para la infracción del deber objetivo de cuidado”,⁴⁷ es decir, que para que se configure el delito deben presentarse todos los elementos.

Finalmente, el entrevistado indicó que ahora han existido un sinnúmero de denuncias, pero que ese no es el problema, sino que los administradores de justicia interpretan de manera

⁴¹ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017.

⁴² Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017.

⁴³ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017.

⁴⁴ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017

⁴⁵ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017

⁴⁶ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017

⁴⁷ Álvarez Víctor (Vicepresidente del Colegio de Médicos de Pichincha), en conversación con la autora, 6 de julio de 2017

abierta los articulados, sin conocimientos científicos por parte de peritos especializados y formados adecuadamente.

Posición abogado especialista en derecho a la salud

Eduardo León es un abogado de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, master en derecho a la Salud o Derecho Sanitario por la Universidad de Bolonia, se dedica exclusivamente al ámbito penal, por lo que ha tenido varios casos al respecto. La definición que refiere el entrevistado sobre la mala práctica médica es:

(...) hay varias formas de ver la mala praxis, digamos que se lo vincula directamente, para darte una definición bastante cercana al tema de la infracción del deber objetivo de cuidado que debe llevar un profesional de la salud, no solamente hay que enfocarse en el médico como tal sino en todos aquellos que conforman la profesión o están vinculados al ámbito de la salud, el médico, las auxiliares, las enfermeras, todos aquellos vinculados al tema salud, pueden cometer una mala práctica profesional.⁴⁸

De otro lado, el entrevistado manifestó que la infracción al deber de cuidado se relaciona con una práctica culposa, ya que el médico o el personal de salud “no sale a matar o lesionar al paciente”.⁴⁹ Adicionalmente, el entrevistado consideró que la tipificación era necesaria, porque brindaba seguridad jurídica, además que “ya teníamos sentencias internacionales que nos indicaban que teníamos que nosotros tipificar el delito de mala práctica o al menos legislar. El caso Albán Cornejo vs. Ecuador ya nos establecía que tenemos nosotros que legislar porque no había una seguridad jurídica o no sabías por donde irte, sobre todo en el ámbito penal”,⁵⁰ y el delito de lesiones únicamente contemplaba una pena de tres meses.

El hecho de que exista una pena tan leve evidentemente generaba que las personas que sufrieron una mala práctica se sientan perjudicadas. Y en cuanto el homicidio culposo general tampoco satisfacía las necesidades, entonces, sí consideraba que era necesario adecuar un tipo penal especializado, no solamente al ámbito médico.

⁴⁸ León Eduardo (Abogado), en conversación con la autora. 9 de julio de 2017.

⁴⁹ León Eduardo (Abogado), en conversación con la autora. 9 de julio de 2017.

⁵⁰ León Eduardo (Abogado), en conversación con la autora. 9 de julio de 2017.

En cuanto a los debates desarrollados en la fase de formulación del instrumento, el entrevistado indicó que todo lo vinculado al artículo 146 se relacionó siempre a la mala práctica médica, y que el gremio de médicos, específicamente su Presidente, fue quién aprobó este artículo. Es decir, la idea de aceptar una tipificación penal al respecto fue avalada por el representante de la federación médica.

Además refiere que este artículo no es malo, ya que “te da parámetros para poder determinar qué es una infracción al deber objetivo de cuidado, enfocada en el ámbito médico”,⁵¹ tanto es así que “los cuatro puntos que te pone el 146 son los puntos que la doctrina más menos abarca. El tema de que si es previsible el asunto, el tema de la especialidad del médico, el tema de que no tenemos que hacer caso al resultado final y el tema de que cada caso va a ser diferente”,⁵² entonces el problema no es el artículo, sino cómo los administradores de justicia, fiscal, juez y tribunal analizan estos requisitos, porque ahí se observa que no hay personas preparadas al respecto, pero fuera de eso, el artículo respondía a las necesidades de las víctimas.

Punto de vista desde la legislatura

En el ámbito de esta investigación se realizó una entrevista informal a una asesora de la Comisión de Justicia que trabajó en la época en que se formuló el artículo de mala práctica profesional. La entrevistada solicitó no ser grabada y mantenerse en anonimato.

En primer lugar, refirió que el proyecto remitido por el ejecutivo contenía normas contrarias al orden constitucional, como por ejemplo “el principio de proporcionalidad que posee rango constitucional y que constituye un valor de justicia propio en un Estado constitucional de derechos, no se encontraba desarrollado en el Código” (Informe Primer Debate Legislativo COIP). Así mismo, observó falencias que fueron reconsideradas por la Comisión.

En cuanto al tema analizado, y contraria a la posición de la mayoría de actores, la legislatura indicó que se realizó una interpretación incorrecta respecto a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que ninguna de las sentencias ordenaba al Ecuador a modificar su legislación; además, lo que la Corte indicó es que lo importante era que exista

⁵¹ León Eduardo (Abogado), en conversación con la autora. 9 de julio de 2017.

⁵² León Eduardo (Abogado), en conversación con la autora. 9 de julio de 2017.

la figura penal que pueda activar al sistema, las cuales existían, siendo estas las lesiones y el homicidio culposo.⁵³

En cuanto a la participación de diversos actores en la formulación del artículo 146, la entrevistada refirió que el gremio de médicos estuvo presente en todo momento, acudieron a las comisiones y reuniones, presentaban proyectos, los cuales muchas veces no tenían los sustentos adecuados, sin embargo, se contactaron con el doctor Ramiro García y se posicionaron de mejor manera.⁵⁴ Al cuestionamiento respecto a la participación de familiares de víctimas, indicó que esta fue nula, que no participaron en la medida en que lo hicieron los médicos.

Adicionalmente, indicó que si bien la Comisión de Justicia era la encargada del proyecto de ley, se conformó una sub comisión en la cual no participó la Comisión de Justicia, pero sí los médicos y la Comisión de Salud, y que ellos desarrollaron el artículo 146.

De otro lado, la entrevistada observó que el artículo contempla una falla al indicar que hay una culpa agravada, situación que se contrapone a la definición de culpa contemplada en el COIP, es decir, al considerarse que deben concurrir todos los elementos para que se infrinja el deber de cuidado se blindó tanto el artículo que quizá no pueda judicializarse ninguna denuncia, lo que conlleva a la impunidad.

Posición en cuanto al artículo 146 por parte del Ministerio de Salud Pública

El Ministerio de Salud Pública del Ecuador, organismo rector de las políticas públicas en materia de salud, también tenía su posición en torno a la formulación y tipificación del artículo 146 del COIP. Esta institución calificaba al Código Penal de 1970 como anacrónico (MSP 2014,5), por lo que, la delimitación de un nuevo instrumento normativo que acople a tres cuerpos legales distintos, Código Penal, Código Procesal Penal y Código de Ejecución, fue un desarrollo en materia de protección a derechos.

⁵³ Entrevista con asesora de la Asamblea Nacional, 3 de julio de 2017

⁵⁴ Entrevista con asesora de la Asamblea Nacional, 3 de julio de 2017

Así mismo, el Ministerio de Salud contempló que la consolidación de este cuerpo normativo fue “producto de varios espacios de aportes de la ciudadanía, debates internos de la comisión encargada en la Asamblea y demás procesos de diálogo y construcción” (MSP 2014, 5) Si bien la tipificación del artículo 146 en el COIP generó un sinnúmero de inquietudes a los profesionales de la salud, el Ministerio en reiteradas ocasiones ha manifestado que este artículo “ha sido ampliamente trabajado, analizado, construido, discutido y consensuado. Para ello, se contó con la participación de los más altos representantes de los gremios de profesionales de la salud, reconocidos juristas, académicos, representantes de las sociedades científicas y consultores de organismos internacionales” (MSP 2014, 7).

El MSP refirió que conjuntamente con los profesionales de la salud se acordó que “históricamente ha habido impunidad y vacíos jurídicos respecto a la mala práctica profesional” (MSP 2014, 8), por lo que la formulación de un articulado que tipifique la mala práctica profesional era indispensable, además de que este artículo, protege los intereses de los médicos y no puede ser considerado como un mecanismo de criminalización.

La inexistencia de criminalización de la práctica de la medicina ha sido corroborada por esta institución, dado que no toda muerte generada por la práctica de la medicina es mala práctica profesional y no todo proceso penal conlleva el enjuiciamiento de los involucrados. El gran avance en la consolidación del artículo 146 radica en determinar **cuatro condiciones** específicas para alcanzar la infracción al deber objetivo de cuidado. El deber objetivo de cuidado, es una norma que rige a todas y todos los profesionales. Se trata de apegarse a las normas, guías y protocolos, establecidos para ese quehacer profesional. En tal sentido, para el Ministerio de Salud, la formulación y posterior implementación del artículo 146 en el COIP es garante de derechos pues se necesita indispensablemente que se cumplan los siguientes preceptos:

La primera:

La mera producción del resultado no configura infracción al deber objetivo de cuidado: La muerte de un paciente no significa que necesariamente el médico haya infringido esta obligación. Se analizará el desarrollo de los hechos que concluyeron en el fallecimiento del paciente y no solo el resultado.

La segunda:

La inobservancia de leyes, reglamentos, ordenanzas, manuales, reglas técnicas o lexartis aplicables a la profesión: el incumplimiento por parte del médico de las normas generales de su profesión, es decir, el no apego a los estándares básicos de la profesión, es una de las condiciones que debe concurrir con todas las otras para que se configure la infracción del deber objetivo de cuidado.

La tercera:

El resultado dañoso debe provenir directamente de la infracción al deber objetivo de cuidado y no de otras circunstancias independientes o conexas: Si un paciente fallece por falta de insumos o medicamentos, infraestructura inadecuada, causas propias de la enfermedad o por características propias de la persona, no es responsabilidad del médico tratante.

La cuarta:

Se analizará en cada caso la diligencia, el grado de formación profesional, las condiciones objetivas, la previsibilidad y evitabilidad del hecho: el análisis técnico de cada caso implica un proceso que obliga la concurrencia de peritos especializados en función de la naturaleza del caso.

De la información recopilada, se observa que el MSP concluye que la formulación y tipificación de la mala práctica profesional relacionada con la actividad médica no puede ser considerada atentatoria a los derechos de los profesionales de la salud, puesto que, la misma contó con la socialización y aprobación de los diferentes gremios médicos. Así mismo, se comprueba que el tipo penal únicamente se configura si se presentan cuatro circunstancias, es decir, el rol del juzgador nuevamente será identificar la coalición de estos preceptos para determinar la existencia de una mala práctica médica.

Posición de familiares de personas que han muerto por mala práctica médica

La posición de los familiares de mala práctica profesional en cuanto a la formulación del artículo 146 del Código Integral Penal, se ve disminuida respecto al resto de actores; sin embargo, es importante referir que de la información recabada en diversos medios de comunicación vigentes a la época del debate legislativo, así como de la propia información proporcionada por legisladores a través de sus redes sociales, se verifica que en la sesión 133 de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado participó la señora Patricia Cárdenas,

presidenta de la Fundación “Funcarly” y Juan Ortiz, esposo de una persona fallecida en Gastromed, quienes relataron su experiencia y exigieron la producción de este delito.

Los casos de los participantes se mencionan en las siguientes líneas:

El 20 de mayo de 2012, la señora Sonia García, esposa del señor Juan Ortiz, ingresó a la Clínica Gastromed, donde iba a practicársele una operación para corregir el reflujo gástrico que padecía. Según lo recoge el periódico El Comercio:

(...) Se produjo un evento no programado en la cirugía”, fue la frase que el especialista escogió para preparar a Ortiz. Luego le explicó que le habían cortado una arteria durante el abordaje laparoscópico y le dijo que estaban trabajando para estabilizarla.⁵⁵

En ese momento, el señor Ortiz denunció lo sucedido y emprendió una lucha judicial, la cual culminó en el año 2014, con una pena de 18 meses en contra del médico que operó a la señora García y se ratificó la inocencia del dueño de la Clínica.

De otro lado, el caso de la señora Cárdenas, se relaciona con la muerte de su hijo Carlitos de 2 años, quien en diciembre de 2003, ingresó al Hospital de la Junta de Beneficencia de Guayaquil a fin de ser suturado en su nariz. Le informaron que el niño había sufrido un paro cardiorrespiratorio, y después de estar 21 días en coma, falleció. No existió sanción penal en contra de los médicos que atendieron al niño.

Los familiares de víctimas de muerte por mala práctica médica durante la formulación del artículo mencionaban que estaban totalmente de acuerdo con la tipificación, así, el señor Ortiz indicó: “es un buen punto de partida el que se disponga al menos de una ley, que de alguna u otra manera, proteja a nuestros seres queridos” (La Televisión, 2013)

Por otra parte, los medios de comunicación a la época de los debates legislativos referían que “Familiares de víctimas de mala práctica médica estuvieron esta mañana en la Asamblea, ellos piden que el artículo sobre este polémico tema no sea modificado luego de su

⁵⁵ Diario El Comercio. Clínica fue clausurada tras muerte de paciente. D23 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/tendencias/clinica-clausurada-muerte-paciente-quito.html>

aprobación”.⁵⁶ En este mismo sentido, se pronunció Patricia Cárdenas “No queremos reforma, estamos de acuerdo con el artículo como ha quedado, queremos que se promulgue esto y que quede ya estipulado”.⁵⁷

Otra persona que participó del debate fue la señora Carmen Cornejo, quien fue parte procesal ante una demanda en contra del Estado ecuatoriano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la muerte de su hija en 1987 en un hospital privado de la ciudad de Quito,⁵⁸ manifestó a la Asambleísta María José Carrión el caso de su hija y respaldó la incorporación de la mala práctica médica en el Código Integral Penal.

De la información que se pudo recabar, se comprueba que la participación de los familiares de víctimas de mala práctica médica es reducida comparada a la apertura y desarrollo generado por los profesionales de la salud y afines. En tal virtud, se deberá analizar si efectivamente las posiciones de las partes fueron escuchadas en la formulación y posterior toma de decisiones de manera equitativa, o si existió una parte que fue mejor considerada que otra.

3.3. El modelo de toma de decisiones en la red de construcción del artículo 146 del COIP

Ahora bien, podría entenderse a la presente investigación como una herramienta de análisis jurídico y no de políticas públicas, pero por el contrario, este estudio lo que pretende es analizar la formulación y construcción de un instrumento, como fue el artículo 146, a través de un modelo de estudio como es el de Knoke.

David Knoke (1993, 194) nos habla de un modelo de toma de decisiones en el cual se muestran a los actores organizados en torno a un contexto, lo que nos permitirá observar el nivel de injerencia que tuvieron en la formulación y toma de decisión de la tipificación de la mala práctica profesional.

⁵⁶ Ecuavisa. Artículo: Familiares de víctimas de mala práctica médica piden que ley se mantenga. 23 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/44197-familiares-victimas-mala-practica-medica-piden-que-ley-se>

⁵⁷ Ecuavisa. Artículo: Familiares de víctimas de mala práctica médica piden que ley se mantenga. 23 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/44197-familiares-victimas-mala-practica-medica-piden-que-ley-se>

⁵⁸ La Hora. País. *Médicos dialogarán únicamente con el presidente Rafael Correa*. 24 de octubre de 2013. Disponible en: <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101581686#.WREFV2cSIyc>

Para poder analizar este nivel de injerencia en la formulación y toma de decisiones por parte de los actores anteriormente identificados, debemos partir de la definición de actor. Para Arnol Melstner citado por Santibáñez y otros, la definición de actor en políticas públicas es “un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado” y que busca interferir o moldear una política pública” (Melstner 1972, 368). Bajo la perspectiva de Knoke, el dominio político es entendido como “un aspecto de la interacción real o potencial entre dos o más actores sociales en el que uno ejerce mayor control sobre el otro” (Knoke 1993, 160), es decir, nos encontramos frente a dos conceptos el de influencia y dominación.

Respecto a la influencia, Belén Albornoz ha indicado que ésta “es posible gracias a las acciones intencionales de un actor que transmite información para alterar las acciones futuras de otros actores” (Albornoz 2015, 171), justamente para que esta influencia ocurra se necesita un canal comunicativo entre el emisor y receptor, y que el receptor confíe en que la información transmitida es verdadera; así la influencia opera bajo el principio de la persuasión (Albornoz 2015, 171).

En cuanto a la dominación, ésta ha sido entendida como aquella relación de poder en la que un actor controla el comportamiento de otro a través del estímulo o la amenaza, y opera mediante la sanción, sea esta positiva o negativa. La conexión entre los actores se basa en la certeza del poder del dominador de cumplir su promesa y la dominación funciona bajo el principio de la coerción (Albornoz 2015, 171).

Con los actores anteriormente delimitados, procederemos a identificar los mecanismos de influencia y dominación empleados por cada uno de ellos a fin de comprender cómo se dio el proceso de formulación y toma de decisión respecto a la mala práctica profesional. Los actores identificados de manera general son los siguientes:

1. Víctimas y familiares de mala práctica médica,
2. Médicos,
3. Ministerio de Salud Pública,
4. Presidencia de la República,
5. Asamblea Nacional,
6. Consejo de la Judicatura,

7. Corte Nacional de Justicia.

En primer lugar, si bien de la exposición de actores que se ha desarrollado en este capítulo, se observa y se comprueba por las propias palabras de los entrevistados, que la participación de las víctimas y sus familiares fue casi nula, es interesante verificar que este grupo empleó un mecanismo de influencia fuerte, toda vez que, al determinar que el Ecuador estaba obligado a modificar su normativa interna en aplicación de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos promovieron la tipificación del artículo 146, es decir, la puesta en agenda respecto a la necesidad de generar una política de protección se dio por la influencia de este grupo.

Al analizar las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ninguna de éstas (Albán Cornejo, Vera Vera, Suárez Peralta y TGGL) ha dispuesto un cambio en la legislación interna. Si bien los agentes estatales en el caso Albán Cornejo, sentenciado en el año 2007, indicaron la intención “de preparar y viabilizar la aprobación del proyecto de ley de indebida práctica médica y los proyectos de leyes reformativas de normas relacionadas”,⁵⁹ el Tribunal interamericano no ordenó tal cambio. Por tanto, se confirma que existió influencia por parte de estos actores, al modificar el contenido de la sentencia y establecer la necesidad de esta tipificación.

Con relación a la gobernanza de salud, podemos entender que este instrumento si bien es de carácter normativo o de autoridad, influye en la gobernanza de salud, toda vez que la misma persigue que a través de diversos actores, con recursos propios y bajo unas reglas de juego se gestionen políticas públicas en materia de salud, como es la tipificación penal.

Adicionalmente, y como se expuso en el primer capítulo, muchas veces los intereses de los “buenos” o “débiles” son los que se presentan en el plano de la política, en esta ocasión, los familiares de víctimas de mala práctica médica efectivamente emplearon sus recursos al visualizarse como personas débiles y desprotegidas, por lo que la intensidad de la política si afectaría a quienes sufren de este tipo de acciones, toda vez que les permite accionar al sistema de justicia por medio de un artículo específico.

⁵⁹Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Albán Cornejo vs Ecuador. Sentencia de Fondo y Reparaciones. 22 de noviembre de 2007. Párr. 11.

En este mismo sentido, se puede comprobar que el emplear la sensibilidad de las situaciones de mala práctica médica, por medio del uso de medios de comunicación, generó que este grupo se vea débil y por ende tenga más oportunidad de llegar a la sensibilidad de un grupo mayor de posibles beneficiarios, lo que a su vez, interesa a los tomadores de decisión, quienes al aceptar la tipificación del artículo se congraciaron con un mayor número de ciudadanos.

Así mismo, se observa que este grupo de interés se contactó con el gobierno, esta idea la extraigo porque el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, es la institución encargada de la ejecución de sentencias o resoluciones dictadas por organismos internacionales de protección a derechos humanos,⁶⁰ como es la Corte IDH, por lo que existía contacto con los familiares de los casos sustanciados ante el Tribunal Interamericano, quienes generaron la idea de la tipificación penal.

Lo mencionado anteriormente, se presenta como una influencia, ya que se verifica que el proyecto de ley planteado por el ejecutivo y elaborado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, contempló un artículo específico respecto a mala práctica médica, mismo que determinaba una pena de hasta once años, por lo que, se podría indicar que el primer borrador del artículo fue consolidado entre el ejecutivo y las víctimas y familiares de mala práctica médica, a través de su conexión con el Ministerio de Justicia.

Con respecto a la actitud de este grupo de interés, se observa la aplicación de la gobernanza multinivel, ya que a través de las sentencias logradas en el ámbito interamericano, generaron un problema que posteriormente se agendó como una prioridad para el gobierno de turno. Tal fue la capacidad de influencia, que el artículo enviado por el ejecutivo determinaba una sanción mucho más fuerte y era directamente especificada para los médicos.

De otro lado, una vez que el proyecto pasó a manos de la Asamblea y esta le delegó a la Comisión de Justicia, observamos la presencia en primer debate de un total 11 participantes en los diferentes diálogos, y para el segundo debate un total de 13 participantes, siendo estos médicos, catedráticos y familiares de víctimas. Justamente, en el Informe de Primer Debate se constata que de los 11 participantes únicamente la Plataforma para los Derechos de las

⁶⁰Decreto Ejecutivo 1317 de 9 de septiembre de 2008.

Mujeres representaba por así decirlo a un gremio no médico, los demás participantes se relacionaban con el ámbito médico. Lo que muestra que ya se estaba conformando un grupo de interés en cuanto a esta tipificación.

De la decisión adoptada para el primer debate ya se verifica un cambio en torno al artículo vinculado a la mala práctica médica, ésta figura se elimina y se determina la mala práctica profesional y se redujo la pena de tres a cinco años. Esta situación demuestra dos puntos, el primero de ellos que se eliminó la figura en razón de un precepto constitucional, y el segundo vinculado al *lobby* generado por los médicos en la Asamblea, lo que se comprueba inclusive con la propuesta presentada en el año 2010, por el gremio de la salud, y en los diferentes medios de comunicación. La posición de los médicos desde un inicio se relacionó a que la delimitación de una mala práctica médica generaba criminalización a su ejercicio profesional, además que generaba un ejercicio defensivo.⁶¹ Así de la información que reposa en diversos medios de comunicación de ese momento, se verifican las siguientes posturas:

En este proyecto se busca penalizar a los médicos, porque al igual que la prensa hemos dado a conocer las falencias que existen en la salud, denunciando que las emergencias dictadas en el sector no han servido de nada y que la ciudadanía sigue sufriendo por falta de medicinas y atención, por ello desde el Gobierno se buscan los mecanismos para callar a los médicos, primero aumentándonos las horas de trabajo y ahora penalizando la mala práctica”, manifiesta Ollague”.⁶²

“A quién se le ocurre que a un médico se le pase por la mente la proterva intención de agravar una enfermedad, o peor ser cómplice de la muerte de un paciente; cuando nuestro legado médico a través del sagrado juramento hipocrático nos compromete a proteger, prevenir y recuperar la salud de nuestros pacientes, en condiciones reales del derecho humano; como reza el sacro aforismo medico “primom non nosere” (primero no hacer daño)” [...] Que triste sería que un médico por una acción ININTENCIONAL tenga que penar en la cárcel por algunos años. Si a esto nos avenimos, con todo el respeto y en honor a la justicia algunos de los asambleístas por sus descabelladas actuaciones deberían purgar sus penas en la cárcel de por vida!!.⁶³

⁶¹ Cfr. Entrevista Víctor Álvarez. Vicepresidente Colegio de Médicos de Pichincha. Junio 2017

⁶² El Universo. *Hasta once años de prisión por mala práctica médica propone el Código*. 21 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2011/10/21/1/1355/hasta-11-anos-prision-mala-practica-medica-propone-codigo.html>

⁶³ El Mercurio. *Mala Práctica Médica?*. Opinión. Francisco Chérrez Tamayo. 24 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.elmercurio.com.ec/305450-mala-practica-medica/>

Es decir, en el desarrollo de la discusión inicial hasta la culminación del primer debate se observa que el grupo de interés de los médicos genera cambios en torno a la tipificación de este artículo, sin embargo, no llegan a influir de manera concreta en la Asamblea Nacional, sino que sus recursos, económicos, sociales y comunicacionales, son realmente valorados una vez que se delimitó el artículo, es decir, su influencia se da no con el legislativo sino con la Corte Nacional de Justicia, organismo que aclaró el artículo de mala práctica médica.

Adicionalmente, y como se observó en el primer capítulo de este documento, una de las estrategias empleadas por el grupo de interés de los médicos, fue demostrar tener el conocimiento experto que solucionaba el problema planteado en la agenda. Así, se verifica que el concepto de deber objetivo de cuidado es justamente el empleado por el gremio de médicos. De igual manera, el hecho de que en la Asamblea hayan participado en múltiples ocasiones generó lazos con ciertos asambleístas, una de ellas, la médica María José Carrión, quien como profesional de la salud exponía que el alcance del artículo protegía tanto a los médicos como a los familiares de víctimas de mala práctica médica.

En cuanto al informe de segundo debate, el grupo de poder delimitado emplea más mecanismos en torno a cumplir con sus intereses. Así, se comprueba que empezaron a realizar movilizaciones y plantones en contra del proyecto en el año 2012.⁶⁴ Adicionalmente, de la información proporcionada por el Colegio de Médicos de Pichincha se verifica su oposición al proyecto presentado para el segundo debate por el Ministerio de Salud y el de Justicia que indicaba:

Texto propuesto para el COIP:

Artículo 137.- Homicidio culposo por mala práctica profesional.- La persona que por culpa o negligencia, en el desempeño de su profesión, ocasione la muerte de otra persona, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a cinco años y la inhabilitación para el ejercicio de su profesión por el mismo tiempo de la condena.

Artículo 138.- Culpa o Negligencia profesional punible.- Entiéndase por culpa o negligencia cuando la muerte se produce a consecuencia de que en el ejercicio de la profesión se ha colocado en riesgo no permitido al consumidor de los servicios.

⁶⁴ El Telégrafo. Médicos contra ley de mala práctica. Sociedad. 15 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/medicos-contra-ley-de-mala-practica>

Artículo 139.-Riesgo No permitido.- El riesgo no permitido se produce cuando la infracción del deber de cuidado profesional lleva consigo la creación de un peligro para la víctima que ha conducido de forma objetivamente previsible a su fallecimiento, teniendo el presunto autor la obligación de evitarlo a través del ejercicio consciente de las técnicas y prácticas propias de su profesión.

Para la determinación del riesgo no permitido en la actuación del profesional denunciado, el fiscal nombrará tres peritos especialistas en el servicio prestado, quienes deberán emitir el informe respectivo en calidad de comisión pericial, para los cuales se cumplirá con el Art. 599 del presente código. Para el caso de riesgo profesional médico, el Fiscal podrá conformar la comisión de una terna propuesta por el Ministerio de Salud Pública.

Artículo 140.-Informe pericial. El informe pericial deberá contener obligatoriamente, además de las condiciones aplicables que señala el numeral 7 del Art. 599 de este código, la determinación si la actuación profesional ha cumplido con el conjunto de reglas técnicas y procedimientos generales aplicables al profesional. La determinación pericial en cuanto al incumplimiento de dichas técnicas y procedimientos profesionales por el instruido será determinante para que el fiscal considere la producción del riesgo no permitido.

En caso que el fiscal considerase que no se ha producido el riesgo no permitido en la conducta del profesional denunciado, dispondrá el archivo del trámite conforme al Art. 628 del presente código, dejando a salvo el derecho del denunciante a recurrir a la vía civil.

Art. 147: Agréguese un inciso final al artículo que diga: “Cuando las lesiones sean producto de la práctica de un profesional de cualquier ramo, se seguirá para la determinación de la responsabilidad lo señalado en los Arts. 139 y 140 de este código.

Disposición Transitoria.- En el plazo de 30 días se reglamentará el artículo 139.⁶⁵

Del artículo en mención se observa que no se contemplaba de manera adecuada la idea de “deber objetivo de cuidado”, parte fundamental para determinar la infracción penal.

Adicionalmente, se verifica que empieza la construcción de una culpa agravada o punible, lo que en palabras de la asesora de la Asamblea entrevistada en esta investigación, se contraponen a lo definido por culpa en el COIP.

Nuevamente los médicos hicieron marchas y presentaron su opinión a la Asamblea, así de las 13 participaciones se verifican que 9 son del ámbito médico y solo una de los familiares de víctimas de mala práctica médica, a primera vista se verifica que efectivamente el grupo de interés es el médico. Entonces, en el desarrollo del segundo debate se verifica que los médicos

⁶⁵ ANEXO 5: Propuesta facilitada por el Colegio de Médicos del Ecuador.

influenciaron en torno a la delimitación del artículo. Sin embargo, a pesar de esta influencia, el artículo que fue aprobado y no vetado por el Ejecutivo, según ellos atentaba a los intereses de los profesionales de la salud, ya que era “ambiguo”, dado que el numeral 4 del artículo 146 que indicaba:

Para la determinación de la infracción al deber objetivo de cuidado deberá concurrir lo siguiente: (...) **4.** Se analizará en cada caso la diligencia, el grado de formación profesional, las condiciones objetivas, la previsibilidad y evitabilidad del hecho”(Código Orgánico Integral Penal 2014).

La posición médica refería que en los diversos debates se determinó que para la existencia del deber objetivo de cuidado debían concurrir todos los elementos que configuraban al delito. En este sentido, las acciones ejercidas por los médicos ya no son solo de influencia, sino que una vez promulgado el Código en el Registro Oficial, su posición fue de dominación, ya que amenazaron con paralizar los servicios públicos, realizaron plantones y marchas, convocaron a los estudiantes de las carreras vinculadas a la salud a protestar. Sobre esto los medios de comunicación indicaban:

La tipificación del homicidio culposo por mala práctica profesional, que el Código Orgánico Integral Penal (COIP) sanciona con prisión, **deja en el tapete de la controversia la interpretación semántica** que la Justicia dé al artículo 146 de ese cuerpo legal.⁶⁶

Ante las amenazas de paralización por parte de los médicos se informaba:

Ante ello, el presidente Rafael Correa, en una entrevista radial, aclaró ayer que el artículo 146 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) no es de aplicación exclusiva para los médicos; al contrario -dijo- es para protegerlos y citó como ejemplo: “Si se murió un paciente por un paro cardíaco en la mesa de operaciones, pero nada tiene que ver con los procedimientos, quizás mala suerte (...), etc. Eso no configura infracción al deber objetivo de cuidado, ni va a ser sancionado”. “Esto fue creado pensando en los transportistas que por conducir a exceso de velocidad deliberadamente producen accidentes”. Rafael Correa, presidente de la República También hizo un llamado a las víctimas de mala práctica profesional a rechazar las “campañas infames” de ciertos medios de comunicación, a los que tildó de “máquinas de destrucción

⁶⁶ El Expreso. Los vacíos legales sobre la mala práctica médica. 21 de enero de 2014. Disponible en: http://www.expreso.ec/historico/los-vacios-legales-sobre-la-mala-practica-med-HYGR_5594567

masiva de la verdad”, que buscan desinformar, sin reconocer que la normativa es, sobre todo, para proteger a las víctimas de accidentes de tránsito o de construcciones mal edificadas.⁶⁷

Como se indicó líneas atrás, los médicos protagonizaron marchas y plantones, lo que llevó a que se genere una agrupación fuerte, esto es un colectivo, el cual presentó una solicitud de aclaración a la Corte Nacional respecto al artículo 146. En este punto, se observa que existe un mecanismo de dominación por parte del gremio de la salud, dado que este actor a través de las diversas marchas amenazaba la atención en el servicio de salud, servicio que si bien no puede ser paralizado, generaba incertidumbre a los usuarios, es decir, el curso de acción empleado por este grupo generó que las autoridades como el ejecutivo y en este caso el consejo de la judicatura realicen, en palabras del doctor Álvarez, un artificio legal y se dé la aclaración del artículo 146, en el sentido de que el homicidio culposo por mala práctica médica será sancionado de tres a cinco años si se cumplen con los siguientes requisitos de manera concurrente:

1. La mera producción del resultado no configura infracción al deber objetivo de cuidado.
2. La inobservancia de leyes, reglamentos, ordenanzas, manuales, reglas técnicas o lex artis aplicables a la profesión.
3. El resultado dañoso debe provenir directamente de la infracción al deber objetivo de cuidado y no de otras circunstancias independientes o conexas.
4. Se analizará en cada caso la diligencia, el grado de formación profesional, las condiciones objetivas, la previsibilidad y evitabilidad del hecho.

Pero además se debe comprobar que la muerte se produjo por acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas. Lo que quiere decir, que para que se configure el delito deben darse siete requisitos. Esta fue la finalidad de los médicos en cuanto a la formulación del artículo de mala práctica profesional, no dejar espacios a interpretaciones por parte de los usuarios, y generar un blindaje en cuanto a la infracción.

Además de las marchas y amenazas realizadas, que efectivamente coadyuvaron a que se realice esta aclaración, se observa que este grupo de interés empleó nuevamente la estrategia

⁶⁷ El Telégrafo. Hospitales no se paralizaron pese a marchas. 28 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/1/hospitales-no-se-paralizaron-pese-a-marchas>

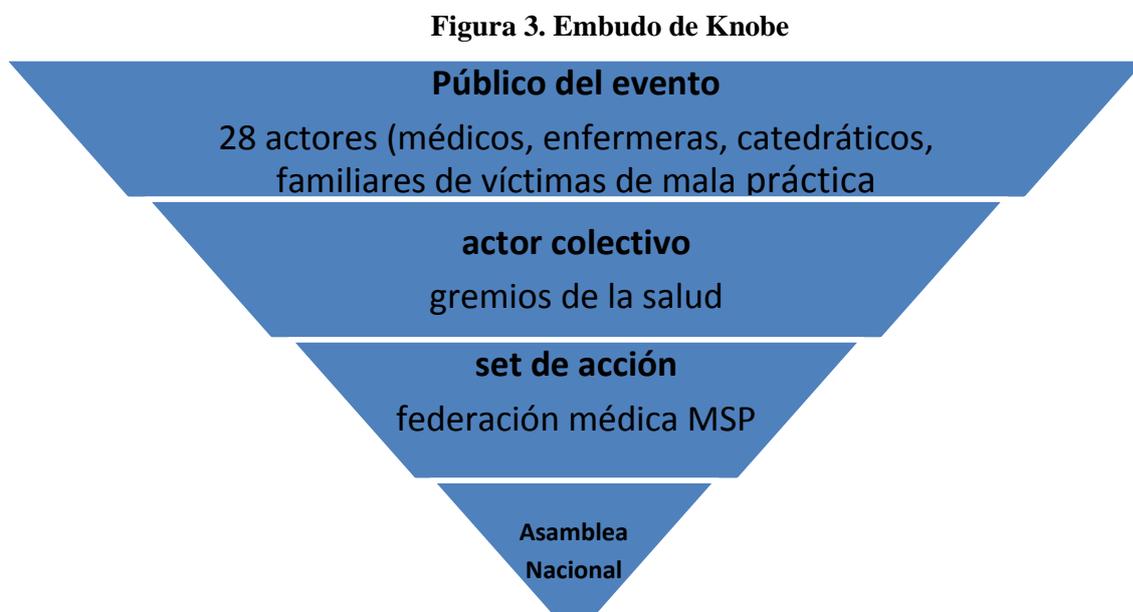
de verse “bueno”, como lo mencioné en el primer capítulo, una de las estrategias empleadas es visualizarse como un grupo que lucha a favor del interés colectivo y no individual.

Justamente, esto es lo que realizaron los profesionales de la salud, dieron a entender que efectivamente el gremio no se oponía a la tipificación de la mala práctica profesional, sin embargo al sentir que la afectación a sus intereses era muy concentrada, pero a la vez difusa para el bien común, decidieron enfocarse en que la mala práctica podía ser tipificada pero también debía precautelarse el interés de los profesionales de la salud, ya que el fin de la medicina no es matar o causar daño, sino salvar vidas.

En atención al párrafo anterior, se comprueba que la movilización de intereses se presentó con la finalidad de generar adeptos, así por ejemplo en algunos medios de comunicación, si bien se escuchaba a los familiares de las víctimas de mala praxis, siempre existía el mensaje vinculado a que los profesionales de la salud no tenían la intención de causar daño, sino de salvar vidas.

Gráfico embudo Knoke

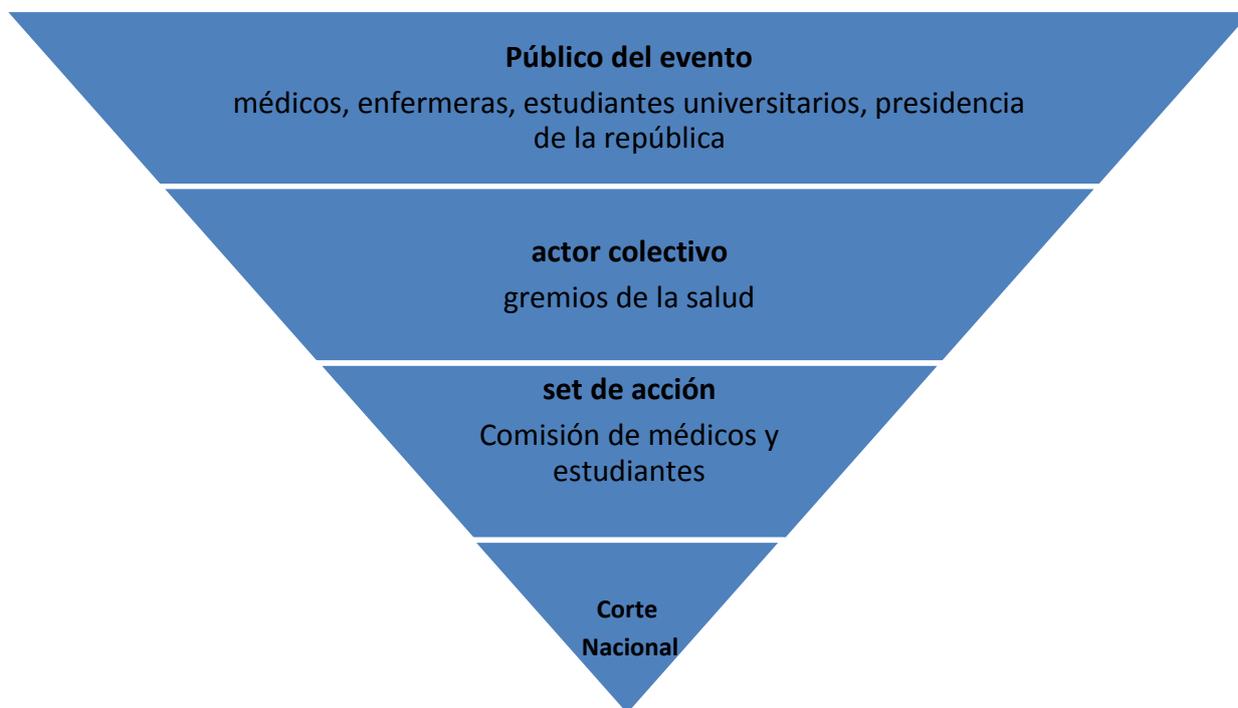
Mecanismo toma de decisiones hasta la publicación del COIP



Fuente: David Knoke Networks as political glue (1993). Wilson Ed Sociology and the public agenda London Sage

Gráfico aclaración artículo 146

Figura 4. Aclaración del artículo 146



Fuente: David Knoke Networks as political glue (1993). Wilson Ed Sociology and the public agenda London Sage

En conclusión, de la información recabada y procesada se comprueba que existieron diferentes momentos en cuanto a la capacidad de influencia y dominación en la formulación y toma de decisiones respecto al instrumento de autoridad contenido en el artículo 146 del COIP. Así se comprobó que aunque los familiares y víctimas de mala práctica médica no tuvieron un rol decisivo en la construcción final del artículo, su movilización generó que el problema se visualice y una vez agendado se considere la tipificación de la mala práctica, tanto fue así, que emplearon preceptos jurisprudenciales que no vinculaban al Estado en el cambio legislativo y los usaron como antecedentes para la puesta en agenda del problema.

En este mismo sentido, se comprobó que la gobernanza multinivel juega un papel importante no solo en la determinación de estándares de protección en temas trascendentales como son los derechos humanos, sino que permitieron visualizar, a través de falencias judiciales suscitadas en el ámbito interno y judicializadas ante la Corte IDH, un problema vinculado al derecho a la salud. Lo cual fue empleado estratégicamente por el grupo de interés de los

familiares de víctimas de mala práctica médica para generar el problema y sobre todo para ponerlo en la agenda.

Adicionalmente, se comprueba que los médicos jugaron tanto un rol de influencia y otro de dominación. Vemos que efectivamente a través de su participación activa en la Asamblea muchas de sus ideas fueron aceptadas, como por ejemplo la no determinación de un artículo de mala práctica médica, así mismo se estudió el tema del deber objetivo de cuidado y su relación con la culpabilidad de los delitos, sin embargo, al momento de promulgarse el texto definitivo su “acuerdo” no se plasmó en la norma, por lo que tuvieron que, a través de marchas y amenazas, dominar el escenario de aplicación del artículo y produjeron una aclaración que efectivamente acogió todos los elementos que los médicos perseguían. Por lo tanto, la aplicación del modelo de embudo de Knoke, permite justamente ubicar los actores en sus diferentes puntos estratégicos, en este caso siendo el gremio de médicos el actor cuyo grupo de interés obtuvo mayor resultado.

Pero además de lo manifestado, se visualizó también que este grupo de interés a través del cabildeo generó lazos con los tomadores de decisión, es decir, se presentaron como el grupo con el conocimiento experto respecto al problema analizado.

De otro lado, se verifica también que la movilización del “lado fuerte” al “lado débil o de los buenos” resultó provechoso para los intereses de los médicos. La idea vinculada a que la tipificación de la mala práctica profesional era válida, pero les afectaba ya que no son criminales, generó el espacio para que la colectividad también se posicione en su lugar y valide los intereses de este gremio.

Por otra parte, desde que entró en vigencia el artículo 146, entre el 10 de agosto de 2014 al 30 de junio de 2016, se presentaron 303 denuncias por el delito de mala práctica profesional, lo que presenta nuevas inquietudes en cuanto a este instrumento de política pública, como por ejemplo se debería analizar si efectivamente alguno de estos procesos fue judicializado y sentenciado, ya que como se ha indicado la concurrencia de todos los elementos que configuran el delito puede presentarse en muy pocos casos, lo que llevaría a que este instrumento de regulación no sea efectivo.

Figura 5. La mala práctica profesional



Fuente: El Telégrafo “LA Fiscalía tramita 303 homicidios por mala práctica profesional” (29 de septiembre de 2016). [Httpd://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/la-](http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/la-)

Conclusiones

El trabajo desarrollado en este documento se ha construido a través de la investigación de diversas fuentes académicas, entrevistas, y análisis documental. La investigación se desarrolló con la finalidad de estudiar la formulación y toma de decisión del instrumento de autoridad plasmado en el artículo 146 del Código Orgánico Integral Penal, vinculado a la tipificación de la mala práctica profesional, específicamente se analizó la mala práctica médica, toda vez que este instrumento acoge infracciones cometidas por profesionales de la salud.

También se analizaron las fases de formulación y toma de decisiones en las políticas públicas. En cuanto a la formulación se puede indicar que después de la información recolectada se destaca que las etapas de la formulación planteada por Harold Tomas se verifica en esta investigación porque efectivamente existió una *apreciación* del problema a tratar: la mala práctica profesional y más específicamente la mala práctica médica. El problema configuró un campo de acción con diversos actores: familiares de pacientes, médicos y miembros del poder ejecutivo y legislativo. Una vez planteado el problema y configurado este campo de acción tuvo lugar un proceso de *interacción*; de la información constante en el capítulo anterior se verifica que existieron mesas de diálogo legislativo en las que se presentaron las propuestas de los grupos de interés.

Después, vino un proceso de *formulación* por parte del legislativo, sin embargo, se debe recordar que el ejecutivo remitió un proyecto de ley que formulaba la mala práctica médica de manera amplia, la cual tuvo que ser reformulada por los miembros de la mesa legislativa, y en última instancia, fue formulado por el gremio de médicos. Es decir, a pesar de que la etapa de formulación planteada por Tomas determina que los actores estatales valoran la evidencia respecto a las opciones de política y estructuran ciertas propuestas de solución, en el caso estudiado, el proceso de formulación estuvo en manos y bajo el poder de uno de los grupos de interés involucrados en este asunto como fueron los médicos. Y, finalmente, la fase de *consolidación* se presentó una vez que el artículo fue aclarado por parte de la Corte Nacional de Justicia.

Adicionalmente, se empleó el enfoque de redes a través del modelo de Knoke vinculado a los mecanismos de influencia y dominación existentes en la formulación y toma de decisión de la política. Para este fin, se identificó a los actores que participaron en la formulación y toma de

decisión del instrumento normativo. Aquí aparecen como actores centrales los gremios de médicos, enfermeras o profesionales de la salud, víctimas o familiares de personas que han fallecido por mala práctica profesional, instituciones públicas como el Ministerio de Salud, como ente rector de las políticas de salud en el Estado, a académicos y profesionales legales. Una vez identificados los actores se verificaron las posiciones que éstos mantenían en torno a la tipificación de la mala práctica profesional. Así se comprobó que los familiares de víctimas de mala práctica médica fueron quienes impulsaron a formulación de este articulado, con sustento en diversos fallos dictados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales en ningún momento determinaron tácitamente la reforma legislativa en el ámbito interno, pero que fueron interpretados con la finalidad de que se cree una norma que sancione la mala práctica médica.

Los casos empleados para este fin fueron Albán Cornejo c. Ecuador sentenciado el 22 de noviembre de 2007, Vera Vera vs. Ecuador sentenciado el 19 de mayo de 2011, Melba Suárez c. Ecuador sentenciado el 21 de mayo de 2013 y González Lluy y otros sentenciado el 1 de septiembre de 2015. Se debe mencionar que la Corte IDH determinó en estos casos la responsabilidad del Estado ecuatoriano por la violación, entre otros, a los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (tutela judicial efectiva) consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mas no determinó una vulneración al derecho a la salud, dado que este derecho no es justiciable en el ámbito interamericano; es decir, la Corte en ningún momento ordenó al Estado a cambiar la normativa interna. En consecuencia, se observa un mecanismo de influencia por parte de las personas interesadas en tipificar la mala práctica profesional, ya que a pesar de que los referidos fallos no contemplaban modificaciones normativas internas, este grupo de interés determinó y puso en agenda la idea de que el cambio normativo debía darse en razón de una derivación internacional.

En este mismo sentido, es importante recalcar que en este estudio, además de la idea de gobernanza multinivel, se presenta una gobernanza en salud, la cual demuestra que existieron actores con recursos, presentes en una arena de juego, quienes trataban de influir y dominar en razón de sus intereses, todo esto con la finalidad de generar una política social. En este punto, se observa como actor principal al Ministerio de Salud, institución que trató de mediar entre las partes, ya que por un lado validó la idea de tipificar la mala práctica médica, en favor de los familiares de víctimas de mala práctica médica, y por otro brindó seguridad a los médicos,

al referir de manera continua que el artículo no criminalizaba la práctica profesional, pero además respaldaba al gremio de médicos al proteger sus intereses.

Posteriormente, cuando el proyecto de ley es puesto en debate, se empiezan a observar los diversos mecanismos de *lobby* empleados por los grupos de interés participantes en este asunto. Tal como se verificó en el capítulo anterior, existieron rondas de discusión, de las cuales participaron los actores involucrados y presentaron su posición en cuanto a la delimitación del artículo 146. Por una parte se comprueba que los familiares de víctimas de mala práctica médica tenían como finalidad que se tipifique el artículo de mala práctica profesional, y por otro, se verifica que el gremio de médicos, enfermeras y profesionales de la salud tenían como finalidad establecer adecuadamente la existencia de una infracción cuando se ha omitido el deber objetivo de cuidado, situación que está íntimamente relacionado al cometimiento de delitos culposos y no dolosos. Es decir, tanto los médicos como los familiares no se oponían a la tipificación del artículo, su discrepancia se presenta en el contenido del mismo, así como en su delimitación.

En este sentido, el gremio de los profesionales de la salud buscaron generar que el artículo sea lo menos discrecional posible, ya que esto podría generar que la interpretación que la administración de justicia varíe respecto a cada situación. Al respecto, los médicos a través de los diversos documentos y debates puestos en consideración ante la Asamblea Nacional mencionaron que el artículo debía determinar que la infracción debía comprobar que haya mediado una notoria negligencia, imprudencia grave o un descuido de los más elementales deberes profesionales, susceptibles de comportar un ilícito de Derecho Penal, y de presentarse un hecho de fuerza mayor o una situación en la cual no se compruebe la omisión al deber objetivo de cuidado no podía determinarse el cometimiento del hecho ilícito. En este sentido, observamos que este grupo de interés se mostró como el experto en el tema, es decir, emplearon como recurso su experticia en la materia, situación que debilitaba a la contraparte, en este caso los familiares de víctimas, ya que efectivamente estos no tienen el conocimiento técnico, sino que únicamente se sustentan en su sensibilidad o en las situaciones experimentadas.

Adicionalmente, se puede verificar que si bien ejerció una constante presión a la Asamblea, el texto final aprobado por ésta no consideró la posición gremial, motivo por el cual se generaron diversas movilizaciones, las cuales si bien no paralizaron los servicios de salud,

pusieron en jaque a las autoridades, lo que a mí parecer generó que efectivamente se presente una aclaración por parte de la Corte Nacional de Justicia, que acogió de manera integral el articulado formulado por el gremio de médicos, lo que a su vez demuestra el poder de dominación de este grupo de interés.

En esta misma línea, la dominación empleada por este grupo de interés se distribuyó en diferentes fuentes, esto significa que no sólo los profesionales de salud se pronunciaron, sino que sus familiares, estudiantes y personas que en algún modo tenían relación con el gremio o que se podía ver afectada con esta posición se acogieron a la postura de los médicos, circunstancia que coadyuvó a generar presión a las autoridades para aclarar el artículo 146.

Se debe recordar que la aclaración se relaciona justamente a que el delito culposo por mala práctica profesional debe tener todos los elementos determinados por los gremios médicos, lo que evidencia la dominación por parte de este grupo de poder, la misma que se dio a través de diversas manifestaciones, las cuales incluyeron la participación de estudiantes universitarios, quienes protestaron de manera continua, así como se verifica que este grupo de interés está conformado por varios sectores como por ejemplo enfermeras, técnicos entre otros, quienes ejercieron en su momento una presión muy fuerte que culminó con la aclaración a sus intereses del artículo en mención.

Así, la pregunta planteada en esta investigación respecto a la formulación y toma de decisión durante la implementación del delito de homicidio culposo por mala práctica profesional en el Código Orgánico Integral Penal se responde al comprobarse la existencia de influencia y dominación por parte de los actores (médicos y familiares de víctimas) que participaron en el asunto de estudio. Se observa que tanto los médicos como los familiares de las víctimas de mala práctica médica influyeron en el desarrollo del instrumento de orden, sin embargo, se podría determinar que el gremio de prestadores del servicio de salud dominó en cuanto al resultado final del instrumento.

A pesar de que el marco analítico consideraba que los familiares de víctimas de mala práctica médica no tuvieron un rol prioritario, con el desarrollo de la investigación se comprobó la existencia de influencia por parte de este grupo, que a través de las acciones intencionales llevadas a cabo por estos para que se tomen en cuenta las sentencias de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos como instrumentos que ordenaban el cambio en la normativa interna, cuando, como se explicó, jamás ordenaron la reforma legislativa.

De otro lado, la dominación se verificó con el comportamiento del gremio de los profesionales de la salud. Las diversas manifestaciones desarrolladas por ellos, culminaron con la solicitud de aclaración del artículo 146 la misma que acogió su pedido y determinó que para que se dé el homicidio culposo por mala práctica profesional deben concurrir evidentemente todos los elementos constitutivos del delito, esto es que además de la inobservancia del deber objetivo de cuidado el profesional debió emplear acciones innecesarias, peligrosas e ilegítimas. Esta situación generó que el objetivo planteado por los profesionales de la salud se cumpla, es decir, que estos se encuentren plenamente amparados por la normativa penal, ya que de no concurrir todos los elementos en mención no existe el cometimiento del delito.

Por otra parte, se observó que desde el año 2006 hasta el año 2011 el Estado no implementó mecanismos legislativos que permitan tipificar la mala práctica profesional. Así en el año 2010, la ex asambleísta Gabriela Pazmiño, presentó el proyecto de Ley Orgánica de Responsabilidad y mala práctica médica, el cual no fue calificado por el CAL toda vez que el mismo no cumplía con los requisitos constitucionales y legales para ser acogido.

Adicionalmente, no se observó que los familiares de víctimas de mala práctica médica presenten proyectos reformativos a la normativa interna, por lo que se comprueba que es a partir del 2011, que la idea de tipificar la mala práctica profesional, vinculada a la profesión médica toma fuerza y se plasma en un instrumento de autoridad.

Finalmente, es importante referir que el modelo analítico aquí empleado fue de gran utilidad pues permitió verificar los mecanismos de influencia y dominación empleados por los actores en tanto a la formulación y toma de decisiones en cuanto al artículo 146 del COIP. Como se indicó en el primer capítulo de esta tesis, las redes de política ayudaron a identificar a los actores así como a sus intereses, si bien en un inicio parecería que los familiares de víctimas de mala práctica médica no tuvieron un papel importante en cuanto a la toma de decisiones respecto al artículo 146, esta investigación demuestra que su participación fue fundamental para la agenda y construcción del problema público a resolverse, el empleo del modelo de Knoke ayudó justamente a visibilizar esta influencia.

Así mismo, el análisis de red permitió ver las interconexiones generadas entre el gremio de profesionales de la salud y los tomadores de decisión, ya que su participación en la Asamblea fue constante e influyente; pero sobretodo se pudo apreciar el poder de dominación que emplearon este grupo de poder al generar la aclaración normativa.

De otro lado, la investigación aquí presentada, puede generar nuevos análisis a ser desarrollados, como por ejemplo el análisis de la implementación del artículo 146 del COIP, o la evaluación del instrumento, lo que permitirá verificar si efectivamente el uso de políticas punitivas se están brindado de manera adecuada, o, si el sistema judicial se encuentra desarrollando procesos judiciales.

Anexos

Anexo 1: Asamblea Nacional. Memorando No. SAN-2011-1880. 18 de octubre de 2011



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

MEMORANDO No. SAN-2011-1880

PARA: MAURO ANDINO
Presidente de la Comisión Especializada Permanente de
Justicia y Estructura del Estado

DE: SECRETARIO GENERAL

ASUNTO: RESOLUCIÓN CAL

FECHA: 18 de octubre de 2011

Para su conocimiento y fines legales correspondientes, me permito notificar a usted la Resolución que el Consejo de Administración Legislativa adoptó, por unanimidad, en sesión de 18 de octubre de 2011:

EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA

CONSIDERANDO:

- Que,** la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009, entró en vigencia el 31 de julio de 2009, conforme lo establece la Disposición Final Única;
- Que,** conforme al numeral 2 del artículo 134 de la Constitución de la República y al numeral 2 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Presidente de la República, mediante oficio No. T.6136-SNJ-11-1297, de 12 de octubre de 2011, solicita al Presidente de la Asamblea Nacional tramitar el proyecto de **Ley del Código Orgánico Integral Penal**;
- Que,** el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone que el Consejo de Administración Legislativa calificará los proyectos de leyes remitidos, verificará que cumplan con los requisitos señalados en dicha norma; una vez calificados establecerá la prioridad para su tratamiento y designará la comisión especializada que lo tramitará, y;





REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

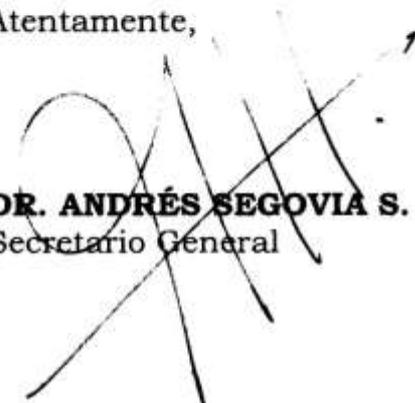
En ejercicio de sus atribuciones, **RESUELVE:**

Artículo 1.- Calificar el proyecto de **Ley del Código Orgánico Integral Penal**, presentado por el Presidente de la República, mediante oficio No. T.6136-SNJ-11-1297, de 12 de octubre de 2011; en virtud de que cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 2.- El Proyecto de Ley referido en el artículo 1 de esta Resolución, es prioritario para el Ecuador y por lo tanto se remite a la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado.

Artículo 3.- El Secretario del Consejo de Administración Legislativa remitirá al Presidente de la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, el mencionado proyecto de ley y esta Resolución, para que se inicie el trámite a partir del 19 de octubre de 2011.

Atentamente,



DR. ANDRÉS SEGOVIA S.
Secretario General

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
**Comisión Especializada Permanente de Justicia
y Estructura del Estado**



Informe para primer debate
Proyecto de Código Orgánico
Integral Penal

COMISIÓN:

MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE

Henry Cuji Coello, Vicepresidente

Luis Almeida Morán

Rosana Alvarado Carrión

Gina Godoy Andrade

César Gracia Gámez

Mariángel Muñoz Vicuña

Marisol Peñafiel Motesdeoca

María Paula Romo Rodríguez

Vicente Taiano Álvarez

Xavier Tomalá Montenegro



Quito, 13 de junio de 2012

Subcomisiones para el estudio del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal

SUBCOMISIÓN 1

Libro Preliminar

Libro I: La infracción penal

MAURO ANDINO REINOSO
(Coordinador)

LUIS ALMEIDA MORÁN
MARIANGEL MUÑOZ VICUÑA
MARISOL PEÑAFIEL MONTESDEOCA

SUBCOMISIÓN 2

Libro II: El procedimiento penal

GINA GODOY ANDRADE
(Coordinadora)

ROSSANA ALVARADO CARRIÓN
CÉSAR GRACIA GÁMEZ
VICENTE TAIANO ÁLVAREZ

SUBCOMISIÓN 3

Libro III: La ejecución de las penas y medidas cautelares

XAVIER TOMALÁ MONTENEGRO
(Coordinador)

HENRY CUJI COELLO
MARÍA PAULA ROMO RODRÍGUEZ

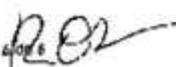


Ro2

Índice

Introducción.....	7
1 Objeto	9
2 Antecedentes	9
3 Síntesis del trabajo de la Comisión	10
3.1 COMPROMISO DE TRABAJO.....	10
3.2 SESIONES Y ASISTENCIA DE LOS COMISIONADOS	10
3.3 INSUMOS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME Y ARTICULADO	12
4 Análisis del proyecto original de Código Orgánico Integral Penal.....	21
4.1 ESTRUCTURA.....	21
4.2 LIBRO PRIMERO	22
4.3 LIBRO SEGUNDO	23
4.4 LIBRO TERCERO.....	24
5 Trabajo de la Comisión y nueva estructura del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal	25
5.1 CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL	26
5.2 MARCO INTERNACIONAL DE LA REFORMA PENAL	28
5.3 TRABAJO DE LA COMISIÓN SOBRE EL LIBRO PRELIMINAR: NORMAS RECTORAS	29
5.4 TRABAJO DE LA COMISIÓN SOBRE EL LIBRO PRIMERO: DE LA INFRACCIÓN PENAL.....	30
5.4.1 Título I: La infracción penal	30
5.4.2 Título II: De las penas	31
5.4.3 Título III: De las infracciones en particular.....	31
5.4.4 Nudos críticos del debate.....	32
5.5 TRABAJO DE LA COMISIÓN SOBRE EL LIBRO II: EL PROCEDIMIENTO.....	34
5.5.1 Instituciones procesales innovadoras.....	37
5.5.2 Nudos críticos del debate del procedimiento.....	42
5.6 TRABAJO DE LA COMISIÓN SOBRE EL LIBRO III EJECUCIÓN DE PENAS.....	43
5.6.1 Reestructuración.....	44
5.6.2 Juez de garantías penitenciarias.....	44
5.6.3 Sistema nacional de rehabilitación social	44
5.6.4 Penas no privativas de la libertad y medidas cautelares	45
5.6.5 Repatriación.....	45
6 Conclusiones.....	45

7	Aprobación del informe	47
8	Asambleísta ponente.....	47



Introducción

A fin de que la legislación penal sustantiva, adjetiva, de ejecución de penas y de adolescentes infractores esté a tono con los desarrollos conceptuales y doctrinarios y con las necesidades de paz social de todas y todos los ecuatorianos, la Función Ejecutiva envió el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, que conjugó los distintos ámbitos de la legislación penal en un solo cuerpo normativo, traducido en 1083 artículos, más un artículo no numerado; cuatro disposiciones generales; veinte disposiciones transitorias; catorce disposiciones reformatorias; sesenta y un disposiciones derogatorias; un glosario con ochenta y dos términos; y, una tabla de equivalencias de tipos penales.

Con ello, se buscaba unificar las normas penales de todo el sistema, dejando atrás leyes anacrónicas anteriores a la aprobación de la Constitución, incorporar nuevas instituciones jurídicas y actualizar el procedimiento y su ejecución.

Se insistía que no se "trataba de una simple agregación de cuerpos normativos, sino de una construcción conjunta, con una misma perspectiva y un mismo eje articulador: los derechos de las personas bajo una cultura de prevención general y seguridad pública".

La propuesta pretendía, de acuerdo a la exposición de motivos "[...] tener un código que armonice todo el sistema jurídico penal y que se adapte no solo a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos sino también a la realidad de nuestro país"¹; puesto que, en el actual existía una notoria desorganización, incoherencia y dispersión de disposiciones normativas, en desmedro de los garantías, principios y derechos de los individuos.

Si bien el proyecto original buscó organizar toda la normatividad en un cuerpo único y sistemático, la Comisión se vio en la necesidad de conciliarlo y readecuarlo a los estándares mínimos que establecen la Constitución de la República, instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado y demás instrumentos internacionales aprobados y ratificados, con soporte en métodos y técnicas que estimulen la confiabilidad en los actos eficaces de investigación y juzgamiento.

También coincidía en que la declaración del proyecto de Código Orgánico Integral Penal de "garantizar, en el ámbito penal, el respeto de los derechos reconocidos por la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos", debía plasmarse a lo largo de sus artículos, sin que existan contraposiciones o contradicciones.

Por ello, la Comisión es consciente de que actualmente la sociedad ecuatoriana requiere de una justicia que resuelva los conflictos sociales de forma eficiente, transparente, imparcial, accesible y con respeto a los derechos fundamentales los conflictos sociales. En este marco, la reforma integral penal debería concretar dichos valores de carácter axiológico, a fin de aplicar de la forma más eficiente el poder punitivo del Estado, asegurando a su vez, las garantías necesarias para que como individuos podamos protegernos frente al ejercicio de este poder.

En los siete meses de trabajo sobre el Proyecto del Código Penal Integral, la Comisión realizó una labor intensa que consistió en revisar normas de estilo, reestructurar la lógica y sistemática del Proyecto, incluso, reescribir varias disposiciones y tipos penales. Asimismo, se intentó reducir las vaguedades y contradicciones normativas, y se eliminó normas repetidas y anacrónicas.

¹ Exposición de motivos del proyecto enviado por el Ejecutivo, p. 2.

Dos de los aspectos más notorios que la Comisión resolvió modificar fueron:

1. Eliminar de la legislación penal todo lo que se refiera a los adolescentes en conflicto con la ley penal, ya que el art. 175 de la Constitución claramente ordena:

Art. 175.- Las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una *legislación y a una administración de justicia especializada*, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. La administración de justicia especializada dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de *adolescentes infractores [las cursivas son nuestras]*.

Como consecuencia de esta decisión, desaparecieron todas las disposiciones del proyecto que se referían a adolescentes infractores y se eliminó el Libro IV sobre la aplicación y ejecución de medidas socioeducativas.

Sin embargo, por recomendación del Asambleísta Xavier Tomalá y con el apoyo de la Asambleísta Gina Godoy, la Comisión resolvió introducir reformas al Código de la Niñez y Adolescencia a través de una disposición reformativa incorporada al Proyecto del Código, con el fin de que este tema no quede sin una regulación completa y adecuada.

La Asambleísta Marisol Peñafiel insistió en que si se hace la reforma debe hacerse fundamentada en los principios de doctrina integral, interés superior y prevalencia de derechos, conforme lo señalado en la Constitución de la República, instrumentos internacionales de derechos humanos e instrumentos internacionales ratificados por el Estado. Los adolescentes merecen una *legislación y justicia especializada y una protección especial*. No deben ser juzgados como adultos. El procedimiento debe precautelar sus intereses y no debe haber penas, sino medidas socioeducativas, que permitan su incorporación rápida a una vida normal. *La sociedad debe reconocer que es corresponsable del destino de los adolescentes.*

Con estas consideraciones, la Asambleísta Peñafiel presentó un conjunto de artículos para regular la justicia de los adolescentes en conflicto con la ley Penal. La iniciativa parte del análisis de la justicia de menores no sólo desde la visión estrictamente jurisdiccional y formal sino que analiza y prioriza la forma y clase de atención que requieren los menores infractores dentro del sistema, por lo que constituye un aporte positivo al tratamiento integral a la reforma de la justicia penal en materia de adolescentes en conflicto con la ley penal.

2. Introducir un Libro Preliminar sobre normas rectoras que recogiera todos los principios y normas generales dispersas en los diversos libros del proyecto original. Esto se tradujo en una nueva estructura del Código Orgánico Integral Penal: (1) Libro Preliminar, Normas Rectoras, (2) Libro I, La infracción penal, (3) Libro II, El procedimiento y (4) Libro III, La ejecución de penas.

En resumen, este informe expone la justificación jurídica, política y social del articulado aprobado y desarrollado sobre la base de los mandatos constitucionales, los instrumentos internacionales y demás normas del sistema que, de forma implícita, forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad. Como insumos para el debate sirvieron los diversos proyectos de reforma penal presentados por las y los asambleístas; las observaciones presentadas a la Comisión por Asambleístas, instituciones públicas, organizaciones sociales y la ciudadanía; las Comisiones Generales recibidas por la Comisión; y, los foros y debates públicos sobre el proyecto de reforma penal.

Todos los artículos y sus modificaciones fueron aprobados por los miembros de la Comisión sobre la base de que el nuevo sistema de justicia en lo penal combine de manera adecuada los intereses sociales de perseguir eficazmente el delito y de garantizar los derechos humanos y constitucionales de las ciudadanas y ciudadanos.

Este informe tiene como objetivo principal abrir el debate público y participativo en el seno de la Asamblea, en la academia y en la ciudadanía en general sobre el Código Orgánico Integral Penal. La Comisión espera que las observaciones que se presenten para el segundo debate contribuyan a la elaboración de una legislación penal que brinde seguridad a la ciudadanía, garantice el derecho de las víctimas y proteja de los derechos de las personas.

Finalmente, la Comisión recomienda que, cuando se conozca este informe para primer debate y se discuta el Proyecto de Código Integral Penal en el Pleno de la Asamblea, se lo haga por Libros y/o Títulos en varias sesiones, con el fin de permitir una discusión amplia entre las y los legisladores, y recoger el mayor número de observaciones y recomendaciones.

Para facilitar la comprensión, discusión y el debate, la Comisión incorpora al informe y articulado un cuadro comparativo del proyecto a aprobarse frente al enviado por el Ejecutivo.

1 Objeto

El presente informe tiene por objeto recoger el debate y resoluciones de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado sobre el Código Orgánico Integral Penal, y ponerlo a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión en primer debate.

2 Antecedentes

1. El 13 de octubre de 2011, el economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, remitió al Presidente de la Asamblea Nacional, de conformidad con los artículos 134, número 2 de la Constitución de la República y 54, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, mediante oficio N° T-6136-SNJ-11-1297.
2. El 14 de octubre de 2011, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado resolvió recomendar al Presidente de la Asamblea Nacional y, por su intermedio, a los miembros del Consejo de Administración Legislativa, CAL, que se proceda a la calificación como urgente y prioritario del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal y que se incorporen como insumos a su discusión todos los proyectos de reformas penales presentados en la Asamblea Nacional, mediante oficio No. 575-CEPJEE-S.
3. El 18 de octubre de 2011, el Consejo de Administración Legislativa, CAL, resolvió calificar el proyecto de Ley de Código Orgánico Integral Penal, presentado por el Presidente de la República y remitirlo al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, mediante memorando N° SAN-2011-1880.
4. En sesión de 19 de octubre de 2011, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado resolvió conformar, entre sus miembros, tres subcomisiones para el tratamiento del proyecto de COIP, compuesta de la siguiente forma:

SUBCOMISIÓN NO. 1	SUBCOMISIÓN NO. 2	SUBCOMISIÓN NO. 3
LIBRO I DE LA INFRACCIÓN PENAL	LIBRO II DEL PROCEDIMIENTO	LIBRO III DE EJECUCIÓN Y MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS
Mauro Andino Mariángel Muñoz Luis Almeida Marisol Peñafiel	Gina Godoy Vicente Taiano Rosane Alvarado César Gracia	Xavier Tomaló Henry Cuji María Paula Romo

5. El 18 de noviembre de 2011, la Subcomisión 1 que estudió el Libro 1 del proyecto de COIP "De la infracción penal", presentó su informe y recomendaciones.
6. El 1 de diciembre de 2011, la Subcomisión 2, que estudió el Libro II del proyecto de COIP: "Del procedimiento", presentó su informe y recomendaciones a la Comisión.
7. El 1 de diciembre de 2011, la Subcomisión 3, que estudió el Libro III del proyecto de COIP: "De la Ejecución y medidas socioeducativas", presentó su informe y recomendaciones a la Comisión).
8. En sesiones de 1, 5 y 12 de diciembre de 2011, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, conoció y resolvió acoger las recomendaciones de las tres Subcomisiones.

3 Síntesis del trabajo de la Comisión

A continuación, esta sección resume el proceso de elaboración del informe para primer debate desde la planificación y conocimiento de la reforma penal integral –18 de octubre de 2012– por la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado hasta la entrega del informe para primer debate y su aprobación en sesión de 13 de junio de 2012.

3.1 Compromiso de trabajo

Desde el 18 de octubre de 2011, fecha en la que el Consejo de Administración Legislativa, CAL, resolvió calificar la iniciativa del Ejecutivo del Proyecto de Ley de Código Orgánico Integral Penal y remitirlo a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, las y los Asambleístas que integran la Comisión coincidieron en su deber de conocer, tramitar y aprobar este informe como un compromiso con el pueblo ecuatoriano. Inmediatamente la Comisión se organizó en tres subcomisiones para el tratamiento del Código y para analizar y preparar el informe para primer debate.

Las asesoras de la Comisión, conjuntamente con asesores y asistentes de las y los Asambleístas, se reunieron permanentemente para analizar las observaciones, preparar los textos para el debate y recoger las recomendaciones que se hacían en las sesiones de la Comisión.

3.2 Sesiones y asistencia de los comisionados

Con el fin de cumplir con las atribuciones y deberes constitucionales y legales, las y los Asambleístas de la Comisión emprendieron fases intensas de trabajo, para la elaboración y presentación del Informe para primer debate del Código Orgánico Integral Penal.

La tabla 1 resume la asistencia de las y los Asambleístas miembros de la Comisión desde que se planificó el trabajo sobre la reforma penal, se conoció el proyecto de reforma, se discutió y fue aprobado.

3.3 Insumos para la elaboración del informe y articulado

Uno de los insumos principales para la revisión del texto presentado por el Ejecutivo fueron los proyectos de reforma penal presentados por varios Asambleístas, y que la Comisión resolvió integrarlos al debate del Código Orgánico Integral Penal. La Tabla 2 enumera las 43 iniciativas y los proponentes.

Tabla 2: Listado de proyectos incorporados al debate del COIP

PROYECTO	PROPONENTE
1. Proyecto de Ley Reformatoria de los artículos 53 y 54 del Código Penal	Abdellá Bucaram y Gabriela Pazmiño
2. Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y del Código Penal	Susana González
3. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Leonardo Viteri
4. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Mercedes Villacrés
5. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal para la tipificación del delito de sicariato.	Henry Cuji
6. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal que sanciona los delitos de usura.	Paco Fierro
7. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal Ecuatoriano.	Vicente Taiano
8. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal para la tipificación del delito de sicariato	Guillermina Cruz
9. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Mercedes Villacrés
10. Proyecto de 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
11. Proyecto de Ley de Responsabilidad Penal para los Adolescentes Infractores	Paco Fierro
12. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, Código de Procedimiento Penal y leyes conexas.	Presidente de la República
13. Proyecto de 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.	Fiscal General del Estado
14. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal	Mauricio Andino
15. Proyecto de Ley Reformatoria en materia penal.	Cynthia Viteri
16. Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social	Andrés Páez
17. Proyecto de Ley Derogatoria del numeral 12 del artículo 806 del Código Penal.	Defensor del Pueblo del Ecuador y Comisión Nacional de Derechos Humanos
18. Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal (07 de octubre de 2010)	Fernando Romo Carpio
19. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal (01 de octubre de 2010).	Fernando Romo Carpio
20. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica los delitos de clonación de tarjetas, vaciamiento de cuentas por Internet o transferencias electrónicas indebidas	Jorge Salomón Fadul
21. Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social	Washington Cruz
22. Proyecto de Ley Derogatoria de los artículos 230 y 231 del Código Penal	Paco Fierro
23. Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Procedimiento Penal, Ley Interpretativa del artículo 169 del Código de Procedimiento penal, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y al Código Orgánico de la Función Judicial	Gina Godoy
24. Proyecto de Ley que reforme 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 Alejandra Vicuña
25. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Andrés Páez
26. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Andrés Páez
27. Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal y a la Ley de Seguridad Social que penaliza la no afiliación al Seguro General Obligatorio	Mary Verduga Cedeño

26.	Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Penal, para la eliminación del desacato y la despenalización de la protesta social y las injurias en contra de las autoridades y otros obstáculos a la libertad de expresión	César Montúfar
29.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Richard Guillén
30.	Ley Reformatoria al Código Penal para la tipificación y sanción de la no afiliación al IESS	Nivea Vélez
31.	Ley Reformatoria al Código Penal para la tipificación de los delitos de mala práctica y falta de atención médica.	Marco Murillo
32.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal y a la Ley de Seguridad Social.	Carlos Samaniego
33.	Proyecto de Ley Reformatoria que tipifica delito de violencia del Estado contra particulares.	Luis Almeida
34.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y al Código Penal	Marie Paula Romo
35.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, referente al maltrato y violencia contra niños, niñas y adolescentes.	Marisol Peñañel María Soledad Vela
36.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal y al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.	Edwin Vaca
37.	Proyecto de Ley Reformatoria al artículo 352 del Código Penal Ecuatoriano	Vicente Taiano
38.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Linder Atafuya
39.	Ley Reformatoria al Código Penal	Andrés Páez
40.	Proyecto de Ley para prevenir y sancionar la trata de personas	Fernando Vélez
41.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Andrés Páez
42.	Proyecto de Ley de Transparencia del Patrimonio Privado.	Silvia Salgado
43.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil, Procedimiento Civil y Código Penal	Andrés Páez

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión

Otros insumos que enriquecieron el debate y el texto del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal fueron las observaciones presentadas por varias instituciones del Estado, principalmente del sector justicia, de assembleístas y grupos de la Sociedad Civil. La Tabla 3 resume las **184 observaciones** enviadas a la Comisión. El Assembleísta Vicente Taiano recomendó también que para que la propuesta que contiene el proyecto destinado a la rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad (Libro Tercero) sea viable es indispensable que se incremente las medidas destinadas a conseguir inversión del sector privado en las cárceles del país, mediante incentivos plasmados en una reforma a la legislación tributaria, como reducción de impuestos y ciertos beneficios para ese sector.

Tabla 3: Observaciones presentadas en la Comisión

	PROPONENTE	FECHA	PROPUESTA/OBSERVACIONES
1.	Asambleísta Luis Almeida Morán	25/09/09	Varios temas.
2.	Asambleístas Abdalá Bucaram Pulley; Gabriela Pazmiño	23/09/09	Ley Reformatoria de los artículos 53 y 54 del Código Penal.
3.	Defensoría del Pueblo del Ecuador	22/10/09	Derogatoria del numeral 12 del artículo 606 del Código Penal
4.	Asambleísta Henry Cují Coello	01/12/09	Sicariato, Articulado alternativo
5.	Asambleísta Susana González Rosado	18/01/10	Estafa, Violación de domicilio, Crimen organizado
6.	Asambleísta Mercedes Villacrés	17/03/10	Tipificación del tráfico de influencias, Propuesta de artículo
7.	Asambleísta Leonardo Octavio Viteri Velasco	17/03/10	Prevaricato, articulado alternativo
8.	Asambleísta Paco Fierro Oviedo	01/06/10	Delitos de usura, Articulado alternativo
9.	Asambleísta Vicente Taiano Álvarez	03/06/10	Imputabilidad por minoría de edad, Artículo alternativo
10.	Asambleísta Mercedes Villacrés	16/06/10	Sicariato, Articulado alternativo
11.	Asambleísta Guillermina Cruz Ramírez	16/06/10	Sicariato, Artículo alternativo
12.	Asambleísta Henry Cují Coello	06/07/10	Sicariato, Articulado alternativo
13.	Presidente de la República / Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	06/07/10	Asesinato y homicidio, Enriquecimiento ilícito, Articulado alternativo
14.	Asambleísta Paco Fierro Oviedo	14/07/10	Responsabilidad penal para adolescentes infractores, articulado alternativo

INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

15.	Dr. Washington Pesantez Muñoz Fiscal General del Estado	30/07/10	Sanciones a menores. Sicariato. Articulado alternativo
16.	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF	19/08/10	Imputación penal para adolescentes.
17.	Asambleísta Mauro Andino Reinoso	14/09/10	Criminología organizada. Mala práctica profesional. Articulado alternativo
18.	Asambleísta José Salomón Fadul	26/09/10	Delito de clonación de tarjetas. Delito de vaciamiento de cuentas por internet
19.	Asambleísta Fernando Romo Carpio	30/09/10	Observaciones al art. 51 Código Penal
20.	Dra. Mariana Yépez Andrade	25/10/10	Proceso penal y oralidad
21.	Dra. Isabel Ulloa Villavicencio Presidenta Corte Provincial de Justicia de Pichincha	05/11/10	Proceso penal. Adolescentes infractores.
22.	Dr. Luis Andrade Galindo Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura	09/11/10	Sicariato. Adolescentes infractores
23.	Asambleístas Gina Godoy Andrade y María Soledad Vela	09/11/10	Adolescentes infractores
24.	Asambleístas María Soledad Vela y Marisol Peñafiel	10/11/10	
25.	Comandancia General de la Policía Nacional, Dr. Fabián Salas Duarte	15/11/10	Imputabilidad por minoría de edad. Prevaricato. Sicariato. Usura, enriquecimiento ilícito
26.	Asambleísta Silvia Salgado	16/11/10	Adolescentes infractores. Sicariato. Delitos atroces. Delitos contra la administración pública. Procedimiento penal. Detención obligada. Sistema penitenciario
27.	Sara Oviedo Fierro Secretaría Ejecutiva Nacional	18/11/10	Adolescentes en conflicto con la ley penal
28.	Asambleísta Guido Vargas	16/11/10	Reformas tránsito
29.	Asambleísta Andrés Páez Benalcázar	25/11/10	Artículo 3 del Código Penal. Adolescentes. Mecanismos de reducción de pena. Análisis de propuestas de reformas
30.	Asambleísta Raúl Abad Vélez	30/11/10	Mala práctica profesional, sicariato y procedimiento penal
31.	Asambleísta Silvia Salgado Andrade	30/11/10	Aumento de penas, concurso o concurrencia de infracciones, incriminación de los juegos de azar, comercialización ilícita de combustibles, sicariato, enriquecimiento ilícito, usura
32.	Ministerio del Interior	30/12/10	Observaciones varias
33.	Asambleísta Víctor Quirota Fernández	03/12/10	Incesto, enriquecimiento ilícito
34.	Asambleísta Linda Machuca	03/12/10	Coyoterismo
35.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado	08/12/10	Informe para primer debate de los proyectos reformatorios en materia penal
36.	Dra. Gladis Terán Sierra Presidenta del Tercer Tribunal de Garantías Penales de Pichincha	14/12/10	Asociación ilícita. Robo. Procedimiento penal. Agente encubierto. Procedimiento abreviado. Artículo alternativo
37.	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF	14/12/10	Imputabilidad de niñez y adolescencia
38.	Asambleísta Rocío Valanzo Ordóñez	15/12/10	Enfermedades catastróficas. Acumulación de penas
39.	Asambleísta Paco Mincayo Gallegos	15/12/10	Observaciones a los proyectos de reforma penal
40.	Bloque Municipalista -Independiente	17/12/10	Acumulación de penas
41.	Asambleísta Mercedes Diminich	20/12/10	Observaciones a los artículos 162, 460, 471, 93.
42.	Asambleísta Viviana Bonilla	20/12/10	Observaciones a los artículos 129, 314, 11, 437 k, 575, 584, del código penal y artículos 33, 169 y 171
43.	Asambleísta Richard Guillen	20/12/10	Acumulación e incremento de penas
44.	Asambleísta Fernando Bustamante	20/12/10	Artículos 370, 388, 437 k)
45.	Asambleísta Carlos Zambrano	21/12/10	Sicariato
46.	Dra. Isabel Ulloa Presidenta de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	21/12/10	Observaciones varias reformas penales
47.	Asambleísta Gina Godoy Andrade	21/12/10	Extradición
48.	Asambleísta María Soledad Vela	21/12/10	Imputabilidad niños, niñas y adolescentes
49.	Asambleísta Aminta Buenaño	21/12/10	Salas de juego, casinos
50.	Asambleísta César Rodríguez	21/12/10	Usura. Apelación de sentencias
51.	Asambleísta Gato Lara Yépez	21/12/10	Ceducción prisión preventiva
52.	Asambleísta Paco Fierro Oviedo	21/12/10	Imputabilidad penal niños niñas y adolescentes
53.	Asambleísta Gerardo Morán	21/12/10	Obligaciones y facultades de jueces, fiscales y árbitros
54.	Asambleísta Raúl Abad Vélez	22/12/10	Mala práctica profesional. Delincuencia juvenil. Sicariato. Prescripción especial. Indagación Previa. Registro de peritos. Detención para investigar
55.	Asambleísta Rosana Aivarado	22/12/10	Artículos 30, 53, 129, 512 del Código Penal; artículos 169, 171 y 216 Código de Procedimiento Penal; artículos 370, 379 del Código Niñez y Adolescencia

INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

56.	Asambleísta María Cristina Kronfle Gómez	22/12/10	Imputabilidad de niños y adolescencia
57.	Asambleísta Carlos Samaniego	23/12/10	Enfermedades catastróficas
58.	Asambleísta Linder Alfafuya Loor	22/12/10	Acumulación de penas, Delitos de sabotaje y terrorismo, Imputabilidad de niños
59.	Asambleísta María Molina	23/12/10	Imputabilidad de niños, niñas y adolescentes
60.	Dra. Isabel Ulloa Villavicencio Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	23/12/10	Varias observaciones a las reformas penales
61.	Asambleísta Fernando González	23/12/10	Crímenes por razones raciales. Delitos de odio
62.	Asambleísta Edwin Vaca Ortega	23/12/10	Delitos de hidrocarburos. Reducción de penas
63.	Asambleísta César Montúfar	27/12/10	Injurias. Eliminación de normas obsoletas
64.	Asambleísta Henry Cuzi	28/12/10	Dispositivos de localización satelital, acumulación de penas, imputabilidad de niños, niñas y adolescentes
65.	Asambleísta José Cléver Jiménez	28/12/10	Vehículos sumergibles o semisumergibles. Sustitución de la prisión preventiva, imputabilidad niños, niñas y adolescentes
66.	Asambleísta Galo Lara Yapez	28/12/10	Acciones por denuncia o acusación temerarias o maliciosas
67.	Asambleísta Betty Carrillo Gallegos	03/01/11	Síndrome de Alienación Parental
68.	Ramiro García Falconi Profesor de Derecho penal de la Universidad Central del Ecuador	03/01/11	Error de tipo. Error de prohibición
69.	Defensoría del Pueblo del Ecuador	05/01/11	Endurecimiento de penas. Acceso universal y gratuito. Tutela efectiva y eficaz. Dilación excesiva y acumulación de procesos penales. Obligación de rehabilitación social
70.	Asambleísta Fernando Cáceres	05/01/11	Imputabilidad de niños, niñas y adolescentes. Reformas al COFJ
71.	Comité de Personas Privadas de la Libertad del Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito	08/01/11	Acumulación de la reclusión mayor especial y acumulación de penas. Caducidad prisión preventiva
72.	Dra. Sara Oviedo Fierro Secretaría Ejecutiva Nacional	07/01/11	Medidas socioeducativas
73.	Corte Nacional de Justicia	10/01/11	Porte de armas. Extradición-solicitud INTERPOL. Medidas socioeducativas
74.	Asambleísta Betty Carrillo Gallegos	11/01/11	Asociaciones ilícitas. Caducidad prisión preventiva. Investigación preprocesal. Imputabilidad de menores
75.	Asambleísta Víctor Quiroa	11/01/11	Prisión preventiva. Sicariato
76.	Comisión de Análisis y Reforma	19/01/11	Legítima defensa. Utilización de vehículos, aeronaves y embarcaciones. Entrega vigilada. Fuente humana de información. Delación compensada. Interpol.
77.	Dr. Alexis Mera Giler Secretario Nacional Jurídico	19/01/11	Observaciones Superintendencia de Telecomunicaciones. Robo, Hurto terminales telefonía móvil
78.	Asambleísta Washington Cruz	20/01/11	Sicariato
79.	Dr. Milton Ávila Campoverde Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, Encargado de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura	25/01/11	Delitos de acción privada. Captura de prófugos. Cooperación fiscal-defensor público e imputado. Recurso de nulidad. Duración del internamiento preventivo
80.	Dr. Carlos Reyes Reyes Decano de la Universidad Central del Ecuador	26/01/11	Reclusión especial. Circunstancias agravantes. Delitos de peligro. Delitos de odio. Asociación ilícita. Vagos y mendigos. Robo. Ejercicio de la acción penal. Acuerdos de reparación. Delación compensada. Interpol. Procedimiento simplificado
81.	Asambleísta Mercedes Diminich Sousa	28/01/11	Imputabilidad de niños, niñas y adolescentes
82.	Asambleísta Linda Machuca Moscoso	09/02/11	Usura. Delitos de odio. Coyoterismo
83.	Asambleísta Washington Cruz Plaza	15/02/11	Ley Reformativa al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.
84.	Asambleísta Richard Guillén	18/02/11	Reformas al artículo 257 del Código Penal. Articulado alternativo
85.	Asambleísta Ma. Cristina Kronfle	23/03/11	Delitos atroces. Responsabilidad penal de menores. Delación obligada
86.	Asambleísta Andrés Páez	16/06/11	Delitos contra el medio ambiente. Articulado alternativo.
87.	Asambleísta Gina Godoy	16/06/11	Procedimiento penal
88.	Asambleísta Andrés Páez	21/06/11	Proceso penal
89.	Asambleísta María Alejandra Vicuña	23/06/11	Endequecimiento privado no justificado. Articulado alternativo
90.	Asambleísta Mary Verduga	12/07/11	Delitos contra la seguridad social. Articulado alternativo
91.	Asambleísta César Montúfar	21/07/11	Desacato, despenalización de la protesta social, injurias
92.	Asambleísta María Paula Romo Ex Presidenta de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado	26/07/11	Desacato, injurias
93.	Asambleísta Paco Fierro Oviedo	19/04/11	Ofensas al Presidente de la República y a otros funcionarios
94.	Alcalde Metropolitana de Quito DM. Dr. Augusto Barrera, Alcalde	19/09/11	Robo. Tráfico de drogas. Juzgamiento de delitos frecuentes. Propuesta de seguridad ciudadana
95.	Asambleísta Carlos Samaniego	06/10/11	Delitos contra la no afiliación de los trabajadores al IESS. Alternativo
96.	Asambleísta Nivea Vélez	14/10/11	Delitos contra el derecho a la seguridad social de las trabajadoras y trabajado-

INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

			res y las servidoras y servidores públicos en relación de dependencia. Articulado alternativo
97.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado	19/10/11	
98.	Federación Médica Ecuatoriana / Dr. Rubén Castro Orbe, Síndico de la FEM	24/10/11	Mala práctica y responsabilidad médica
99.	Asambleísta Marco Murillo Ibay	25/10/11	Mala práctica y falta de atención médica
100.	Asambleísta Mariacel Peñafiel	31/10/11	Infraacciones contra la eficiente administración pública. Articulado alternativo.
101.	Asambleísta Fernando Cáceres	01/11/11	Mala práctica médica
102.	Abg. Denisse Rendón Directora Nacional Jurídica Aduanera (SENAE)	06/11/11	Retención y movilización de mercancías extranjeras legalmente. Recepción aduanera
103.	Lic. Jesús Narváez Quinto Gobernador de Los Ríos	07/11/11	Mala práctica médica
104.	Dra. Gladis Proaño Reyes Catedrática en la USFQ	08/11/11	Asalto. Mala práctica médica. Atribuciones del fiscal
105.	Asambleísta Mariacel Peñafiel Grupo Parlamentario por la Garantía de Derecho de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes	09/11/11	Adolescentes en conflicto con la ley penal, pornografía, acoso sexual.
106.	Asambleísta Mariacel Peñafiel	09/11/11	Tipificación del femicidio
107.	Asambleísta Mariangel Muñoz Vicuña	09/11/11	Infraacciones contra la integridad personal y familiar. Infraacciones contra los Derechos Humanos
108.	Asambleísta Scheznarda Fernández Doumet	09/11/11	Negligencia aduanera. Articulado alternativo
109.	Movimiento Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes	14/11/11	Pronunciamiento sobre Adolescentes en conflicto con la ley penal.
110.	Asambleísta Silvia Salgado Andrade	10/11/11	Proyecto de ley referente al artículos 216 del Proyecto del Código Orgánico Integral Penal, concerniente a la no afiliación al IESS. Proyecto de Ley de Transparencia del Patrimonio Privado, con referencia al artículo 246 del Proyecto del Código Orgánico Integral Penal, sobre el enriquecimiento privado no justificado
111.	Dr. Ernesto Pazmiño Granizo Defensoría Pública	10/11/11	Delito de persecución de inocentes, abuso de confianza bancario y crediticio
112.	Lic. Jesús Narváez, Gobernador de la Provincia de Los Ríos; Dr. Juan Carlos Gaibor, Presidente del Colegio Médico de Los Ríos; Dr. Héctor Vanegas y Cortázar; Dr. Augusto Barrera, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito	14/11/11	Mala práctica médica
113.	Movimiento Nacional de Niñez y Adolescencia / Frente de Activistas por los Derechos de Niñez y Adolescencia	14/11/11	Imputabilidad de niños, niñas y adolescentes
114.	Jueza Décimo Quinta de Adolescentes Infracciones de Guayaquil	18/11/11	Responsabilidad penal de los niños niñas y adolescentes
115.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado	18/11/11	Socialización del Proyecto del Código Orgánico Integral Penal
116.	Asambleísta Víctor Quiroa Fernández / Colegio de Médicos de los Ríos / Federación Médico Ecuatoriana	21/11/11	Mala práctica médica
117.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado	21/11/11	Foro de Socialización de Proyecto de Código Orgánico Integral Penal
118.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado / CEPAM	22/11/11	Derechos de las Mujeres y Protección a víctimas en Proyecto Código Orgánico Integral Penal
119.	Eco. Carlos Marx Carrasco Director del Servicio de Rentas Internas	23/11/11	Delitos tributarios, enriquecimiento privado injustificado. Articulado alternativo
120.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado	23/11/11	Socialización del Proyecto del Código Orgánico Integral Penal
121.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado	24/11/11	Socialización del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal
122.	Dr. Luis Costales Terán Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo	24/11/11	Observaciones en General. Observaciones al Libro II del Procedimiento
123.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado	25/11/11	Foro Guayaquil
124.	Asambleísta Mariangel Muñoz Vicuña	25/11/11	Femicidio. Articulado alternativo
125.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado	26/11/11	Trata de personas con fines de explotación sexual en el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal
126.	Dr. Ernesto Pazmiño Granizo Defensor Público General	26/11/11	Observaciones al Libro III del Proyecto del Código Orgánico Integral Penal
127.	Dra. Isabel Ulloa Villavicencio Presidenta de la Corte Provincial de Pichincha	26/11/11	Observaciones generales al Código Orgánico Integral Penal. Objeciones particulares a la parte sustantiva del Código Orgánico Integral Penal. Objeciones particulares a la parte adjetiva del Código Orgánico Integral Penal. Objeciones

PO2

INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

	Dr. Hernán Alfredo Dávila Montoya Juez Segundo de Tránsito de Píchincha		ciones particulares a la parte ejecutiva del Código Orgánico Integral Penal. Delitos informáticos
128.	Dra. Tatiana Ortiz CEPAM Guayaquil	29/11/11	Femicidio
129.	Asambleísta Nivea Vélez Palacio	30/11/11	Observaciones a todo el Libro Primero del Código Orgánico Integral Penal. Textos alternativos
130.	Asambleísta Marco Murillo Ibay	30/11/11	Atenuación de la responsabilidad penal. Responsabilidad de las personas jurídicas. Observaciones al Libro III. Mala práctica y falta de atención médica.
131.	Subcomisión III /Asambleístas Xavier Tomalá y Henry Cují	01/12/11	Informe Preliminar Libro III del Proyecto del COIP sobre Ejecución.
132.	Subcomisión II de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado	01/12/11	Informe Preliminar del Libro II del Proyecto del COIP sobre el Procedimiento
133.	Asambleísta Richard Guillén Zambrano	02/12/11	Robo, asalto, mala práctica y negligencia médica
134.	Asambleísta Mariangel Muñoz	05/12/11	Violación de la intimidad, injuria, calumnias, tráfico de personas, estafa
135.	Asambleísta Nivea Vélez Palacio	07/12/11	Infracciones contra el Estado, procedimiento penal, juzgamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal, aplicación y ejecución de medidas socioeducativas
136.	Juanita Berroa Webster Concejala de Cuenca	07/12/11	Imputabilidad de menores
137.	Dr. Orlay Oyague Presidente Federación Médica Ecuatoriana	13/12/11	Proyecto de Ley de responsabilidad profesional
138.	Ing. Rodrigo Vélez Valarezo Secretario Ejecutivo de la CONSEP	14/12/11	Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
139.	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza	14/12/11	Comentarios al Libro I del COIP sobre infracciones contra el medio ambiente
140.	Dr. David Acuña Páez, Viceprefecto del Azuay/ Dra. Amparito Páez de Argudo Vicepresidenta del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia de Cuenca/ Ing. Juanita Berroca Webster, Concejala del Cantón Cuenca, Presidenta de la Comisión de Inclusión Social/ Dra. Catalina Mendoza Eskoa, Secretaria Ejecutiva Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia de Cuenca	18/12/11	
141.	Sociedad de Anestesiología de Píchincha	18/12/11	Mala práctica médica
142.	Dr. Ernesto Pasmillo Granizo Defensor Público General	19/12/11	Observaciones al Segundo Libro del COIP sobre Procedimiento Penal.
143.	Ing. Rodrigo Vélez V Secretario Ejecutivo del CONSEP	20/12/11	Drogas
144.	Asambleísta Marisol Peñañel	20/12/11	Título preliminar. Observaciones de estructura. Inexistencia de la infracción. Violación a la intimidad. Injuria no delictuosa. Exención de responsabilidad. Repetición de normas
145.	Asambleísta Fernando Cáceres Cortez	21/12/11	Adolescentes infractores
146.	Asambleísta Jaime Abril Abril	22/12/11	Observaciones a los artículos 4, 5, 7, 12, 18, 30, 31, 36, 46, 62, 64, 66, 74, 82, 83, 83, 119, 127, 132, 141, 143, 146, 157, 161, 162, 165, 183, 218, 227, 241, 259, 267, 275, 292, 385, 397, 451, 455, 457, 460, 464, 484, 488, 489, 490, 498, 503, 512, 520, 527, 543, 564, 565, 611, 628, 640, 644, 676, 731, 757, 839, 881, 882, 885, 887, 921, 924, 934, 938, 940, 977, 982, 994, 1000, 1001, 1002, 1003, 1005, 1006, 1016, 1019, 1047, 1060, 1065, 1069, 1080
147.	Ing. Jorge Troya Fuentes Subsecretario General del Despacho Presidencial	05/01/12	Reducción penas. Reducción meritoria de penas
148.	Asambleísta Marisol Peñañel	09/01/12	Principios Generales. Proporcionalidad. Principios procesales. Comité de rehabilitación social
149.	Asambleísta Gina Godoy	09/01/12	Femicidio. Suicidio fémico. Obstaculización de la justicia
150.	Asambleísta Gina Godoy	11/01/12	Observaciones generales. Estructura
151.	CEPAM Guayaquil Comité Permanente de los Centro de DDHH Fundación Paz y Esperanza-Ecuador Fundación María Guare Red de Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Guasmo-Guayaquil Fundación Hogar de Cristo Foro de Abogados por la Seguridad Jurídica Asociación 20 de Abril-Guayaquil Red de Trabajadoras Sexuales Defensoría del pueblo	11/01/12	Violencia Intrafamiliar. Tipificación del Femicidio
152.	Asambleísta Gina Godoy	18/01/12	Aborto terapéutico. Lesión al feto. Delitos contra la inviolabilidad de la vida. Violencia intrafamiliar. Abuso sexual. Violación. Trata de personas
153.	Dra. Virgínia Gómez de la Torre Frente ecuatoriano por la Defensa de los derechos sexuales y derechos reproductivos	18/01/12	Aborto eugenésico. Lesión al feto

154.	Agencia Nacional de Tránsito	18/01/12	Observaciones en materia de tránsito
155.	Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial	23/01/12	Construcciones sin permiso legal
156.	Ing. Mauricio Peña Director Ejecutivo ANT	23/01/12	Observaciones en materia de tránsito
157.	Asambleísta Henry Cují	26/01/12	Genocidio, Etnocidio, Atentado a la integridad física
158.	Dr. José David Espinoza Asesor Asamblea Nacional	30/01/12	Sicariato
159.	Ministerio Coordinador de Patrimonio	31/01/12	Delitos contra el Ambiente, la Naturaleza y el Patrimonio
160.	Dr. Diego García Carrión Procurador General del Estado	03/02/12	Financiación de terrorismo, Delincuencia organizada transaccional, Comiso Especial, Terrorismo, Embargo preventivo
161.	Ing. Rodrigo Vélez Secretario Ejecutivo del CONSEP	07/02/12	Testarferismo, Enriquecimiento ilícito, Ocaso máxima de consumo personal, Tráfico ilícito, Tenencia y posesión, Siembra y cultivo
162.	Dr. Al Amado Director Justicia Penal Ecuador	10/02/12	Tribunales de consumidores de drogas
163.	Dr. Ramiro Rivadeneira Silva Defensor del Pueblo del Ecuador	13/02/12	Adolescentes en conflicto con la ley penal, Femicidio, Crímenes de lesa humanidad, Genocidio, Tortura, Rebelión, Daño a bienes y servicios públicos, Terrorismo, Sabotaje, Pornografía, Reparación Integral, Ejecución de penas
164.	Subsecretaría de Garantías Democráticas del Ministerio del Interior	24/02/12	Normas Nacionales e Internacionales a considerar, Comentarios a: circunstancias de excusa, Circunstancias atenuantes, Circunstancias de la infracción, Responsabilidad penal de las personas jurídicas, Penas, Clasificación de las penas, Tipos de penas, Medidas de seguridad, Decurso, Trata de personas, Delitos conexos, Aborto, Asesinato, Femicidio, Sicariato, Violencia intrafamiliar, Libertad de expresión y culto, Secuestro express, Mala práctica médica, Extracción ilegal de órganos y tejidos, Tráfico de órganos, Infracciones de producción, Tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, Sedición, Maternidad subrogada, Delitos conexos, Explotación sexual, Prostitución forzada, Exhibición pública no consentida, Turismo sexual, Pornografía
165.	Fiscal General de la Nación	27/02/12	Observaciones generales
166.	Fiscalía General	28/02/12	Infracciones contra los derechos de libertad
167.	Asambleísta Mansol Peñañel	28/02/12	Principios, Garantías privación libertad, Responsabilidad penal de menores, Etnocidio
168.	Asambleísta Gina Godoy	05/03/12	Violencia contra la mujer, Delitos contra la naturaleza
169.	Asambleísta Gina Godoy	05/03/12	Disposición Transitoria Décima, Disposición Transitoria Décimo Quinta
170.	Asambleísta Gina Godoy	05/03/12	Estructura de los órganos jurisdiccionales, Principio de oportunidad, Renuncia, Policía investigativa, Medidas cautelares, Reglas testarazo de la víctima
171.	Asambleísta Silvia Selgado	07/03/12	Reestructuración de los rangos de las penas, Reagrupación de tipos penales, Acoso sexual, Abuso sexual, Violación, Trata de personas, Enriquecimiento privado no justificado, Observaciones al Código Procesal Penal, Audiencia de conciliación, No afiliación al IESS
172.	Plataforma Nacional por los derechos de las mujeres	12/03/12	Categorización de las infracciones y de las penas, Reordenamiento de secciones y reubicación de tipos penales según el bien jurídico protegido, Infracciones contra la libertad, Trata de personas, Explotación sexual, Exhibición pública no consentida, Turismo sexual, Pornografía con utilización de adolescentes, niñas o niños, Responsabilidad de personas jurídicas, Participación en la infracción, Imputabilidad penal de adolescentes en conflicto con la ley penal, Infracciones contra la inviolabilidad de la vida, Auxilio e instigación al suicidio, Aborto no consentido, Aborto preterintencional, Aborto, Lesión al no nato, Infanticidio, Homicidio, Homicidio en el deporte, Asesinato, Sicariato, Femicidio, Violencia contra las mujeres, Infracciones contra la libertad e integridad personal, Infracciones contra la integridad penal y reproductiva
173.	Dra. María Fernanda Espinosa Ministra Coordinadora de Patrimonio	13/03/12	Delitos Ambientales y contra la naturaleza
174.	Dr. Diego García Carrión Procurador General del Estado	15/03/12	Prevención y erradicación del delito de lavado de activos y financiamiento de delitos
175.	Asambleísta Andrés Roche Pesantes	21/03/12	Observaciones Generales, Responsabilidad penal de personas jurídicas, Activación de equipos robados, Edificaciones ilegales
176.	Asociación de Afiliados al IESS	23/03/12	Observaciones generales, Infracciones contra la seguridad social: evasión, abuso de confianza, evasión y abuso de confianza, declaración fraudulenta
177.	Ministerio de Justicia	26/03/12	Observaciones generales elaboradas por la Comisión Técnica para el análisis del Código Orgánico Integral Penal
178.	Asambleísta Maruja Jaramillo	29/03/12	Trata de personas, Prostitución forzada, Participación en el delito, Violencia intrafamiliar, Ocupación ilegal del suelo, Delitos contra la salud, Mala práctica médica, No afiliación al IESS, Enriquecimiento privado no justificado, Tentativa de asesinato, violencia y atentado contra el Jefe de Estado
179.	Justicia Penal Ecuador	16/04/12	Análisis de políticas sobre el establecimiento de un plan de tratamiento de rehabilitación de drogadictos bajo la supervisión de tribunales para los consumidores de drogas
180.	Dr. Stefan Raza	02/05/12	Observaciones a la parte general del derecho penal sustantivo, a los medios de investigación y a la prueba, Propuesta de juicio por jurados
181.	Organización Popular de Izquierda Radical Diabluma	05/05/12	Autocultivo marihuana y cáñamo
182.	Dr. Andrés Bultrón Vaca Jefe del Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros participan-	16/05/12	Derechos de la víctima, Definición de víctima, Sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal

	tes en el proceso penal		
183.	Asambleísta Vicente Talano	16/05/12	Régimen de medidas cautelares y rehabilitación social; redistribución del producto. Propuesta de reforma al artículo 9 del Código Tributario
184.	Asambleísta Mariacel Peñafiel	07/08/12	Reformas al Libro Cuarto: "Responsabilidad del adolescente infractor", del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión

El proceso de socialización del Código Orgánico Integral Penal permitió democratizar el debate sobre la reforma penal y extraer importantes aportes para optimizar el texto del Proyecto. Se distribuyeron correos electrónicos masivos; se realizaron varios foros en la ciudad de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra y Riobamba. La tabla 2 reproduce los 11 foros y eventos académicos sobre el proyecto de ley.

Tabla 3: Foros y debates sobre el proyecto de COIP

FOROS ORGANIZADOS COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO					
	FECHA	LUGAR	FORO	PANELISTAS	ORGANIZADORES
1.	25/11/11	Quito	"Foro Internacional: La nueva Justicia Penal en el Ecuador: Perspectivas Internacionales Sobre el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal."	Trata de personas y delitos contra mujeres y niños.- Alex Rodríguez (Costa Rica) Delitos de narcotráfico.-Samuel González (México).- Delitos financieros y lavado de activos Mauricio Garrido (Ecuador).- Agentes encubiertos, Informantes y técnicas especiales de investigación Michel Dibán (Chile).	Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, Escuela Legislativa, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Consejo de la Judicatura y Justicia Penal Ecuador (ABA).
2.	18/11/11	Riobamba	Foro La Nueva Justicia en el Ecuador Proyecto de Código Orgánico Integral Penal.	Dra. Johana Pesántez Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Dr. Mauro Andino Reinoso Pdte Comisión de Justicia y Estructura del Estado.- Dr. Miguel Guambo Juez de Garantías Penales de Chimborazo.- y Dra. María Luisa Bossano, Asesora de la Comisión de Justicia.	Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, Escuela Legislativa, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Consejo de la Judicatura en Transición.
3.	21/11/11	Guayaquil	Foro de Socialización del Proyecto "Código Orgánico Integral Penal"	Dr. Alfonso Zambrano Pasqual, Magister Martín Saucifala Miembro de la Comisión de Tránsito del Guayas, Dr. Pablo Corrales Defensoría Pública, Dr. Diego Tipán Ministerio de Justicia. Ab. Yanina Mendoza Jueza 15 Adjunta de Adolescentes Infractores, Ab. Espléndida Navarrete Jueza 15 Titular Adolescentes Infractores, Dra. María Eugenia Díaz Defensoría Pública, Dra. Carmen Beuz Experte Adolescentes Infractores, Dr. Sebastián Solomayor Ministerio de Justicia.	Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
4.	22/11/11 23/11/11	Guayaquil Guayaquil	"Taller Red Nacional de Casas de Acogida y Servicios de Atención Derechos de las Mujeres y Protección a Víctimas en Proyecto Código Integral Penal". Conversatorio sobre Socialización del Proyecto "Código Orgánico Integral Penal".	Asambleísta Gina Godoy Andrade, Lcda Marjorie López CEPAM Guayaquil, Dra. Consuelo Bowen Asesora Asambleísta Gina Godoy.	Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, CEPAM Guayaquil.
5.				Abogados: Gina Godoy y Vicente Talano. Catedráticos Universidad Espíritu Santo Dres. Antonio Gagliardo, Juan Vizueta y Patricia Morejón.	Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.- Universidad Espíritu Santo.
6.	24/11/11	Guayaquil	Conversatorio sobre Socialización del Proyecto "Código Orgánico Integral Penal".	Abogados: Gina Godoy y Vicente Talano, Docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guayaquil Dres. Roberto Gómez, Byron López, Edison Camara.	Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado - Facultad de Derecho de la Universidad de Guayaquil.
7.	25/11/11	Machala	Taller de Socialización del Código Integral Penal.- "Trata de Personas con fines de explotación sexual en el Código Integral Penal".	Lcda. Rosa Manzo Fundación Quimera, Ab. Consuelo Bowen, Asesora Asambleísta Gina Godoy.	Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, UNFPA.
8.	7/12/11	Quito	Foro Internacional "Adolescentes y Justicia Penal, un Debate Social".	Asambleístas: Mariacel Peñafiel, Mauro Andino Dr. Miguel Cillero (Chile) Dra. Nadya Vásquez (Panamá) Dr. Farith Simon (Ecuador).	Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, Grupo Parlamentario por la Garantía de Derechos de Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes, UNICEF, CNNA.
9.	12/12/11	Cuenca	"Reflexiones sobre el Proyecto del Código	Dra. Rosana Alvarado, Abgda. Mariangel Muñoz, Dra. Lorena Naranjo (Subsecretaría de Desarrollo	Asamblea Nacional, Comisión de Justicia y Estructura del Estado.-

		Orgánico Integral Penal	Normativo del Ministerio de Justicia), Dr. Freddy Mulla, Dra. Susana Cárdenas, Dr. Miguel Arias.	Universidad de Cuenca.	
10.	30/31/01/12	Quito	Taller de Trabajo con expertos nacionales e internacionales para análisis del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal.	Representantes de Justicia Penal Ecuador (ABA), doctores Michelle Dibán (Chile), Waldo Santillanes.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado, Justicia Penal Ecuador (ABA).
11.	1/02/12	Ibarra	Foro Internacional "Hacia un Derecho Penal Garantista y los Derechos de las Víctimas en Proyecto de Código Orgánico Integral Penal".	Asambleístas: Marisol Peñarfiel, Mauro Andino, Representantes de Justicia Penal Ecuador (ABA), doctores Michelle Dibán (Chile), Waldo Santillanes.	Comisión de Justicia y Estructura del Estado, Justicia Penal Ecuador (ABA).

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión

Además, la Comisión mostró un nivel de apertura al recibir en comisión general a representantes de los más variados sectores de la sociedad civil, instituciones públicas, especialistas o catedráticos universitarios. La tabla 4 resume la información de las 28 comisiones generales que tuvieron lugar.

Tabla 4: Comisiones generales

Comisiones Generales recibidas por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado			
	FECHA	PROPONENTE	APORTES
1.	24/10/11	Dr. Franklin Arévalo Alvarado, penalista	Criterios y observaciones generales
2.	08/11/11	Doctores Reinaldo Calvache y Gladys Proaño	Criterios y observaciones generales
3.	23/11/11	Dr. Augusto Barrera Guadalupe, y a la delegación de Concejales y representantes de la Mesa Ciudadana: Quito por la Seguridad	Criterios y observaciones generales. Delitos contra la vida, la propiedad y seguridad ciudadana. Observaciones al procedimiento penal
4.	1/12/11	Dra. Margarita Estrella Silva, Directora del Centro de Mediación de la Función Judicial de Quito	Arbitraje y mediación en materia penal
5.	7/12/11	Dr. Miguel Cillero, experto en temas de niñez y adolescencia	Criterios y observaciones generales. Juzgamiento de Adolescentes en conflicto con la Ley Penal
6.	14/12/11	Representantes del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP	Criterios y observaciones generales. Delitos de tráfico de estupefacientes
7.	14/12/11	Representantes de la Federación Médica Ecuatoriana y del Colegio de Médicos del Azuay	Tipificación de la mala práctica médica
8.	14/12/11	Representantes del CEPAM	Criterios y observaciones generales. Observaciones al Título XI, relativo al Juzgamiento de Adolescentes en Conflicto con la Ley. Delitos sexuales. Violencia intrafamiliar
9.	18/12/12	Dr. Xavier Andrade, experto en Derecho Penal	Criterios y observaciones generales. Error de tipo, error de prohibición. Dosimetría penal
10.	18/12/12	Representantes de la Asociación de Profesionales Médicos, Odontólogos y Farmacéuticos de Pichincha del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	Tipificación de la mala práctica médica
11.	09/01/12	Dr. Ramiro Rivadeneira, Defensor del Pueblo	Criterios y observaciones generales. Asistencia y reparación integral de la víctima
12.	11/01/12	Representantes del Colectivo de Organizaciones por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	Criterios y observaciones al Título XI, relativo al Juzgamiento de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal
13.	11/01/12	Representantes del Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer CEPAM	Criterios y observaciones generales. Criterios y observaciones al Título XI, relativo al juzgamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal. Delitos sexuales. Violencia intrafamiliar. Femicidio
14.	18/01/12	Ing. Mauricio Peña, Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito	Infracciones de tránsito
15.	18/01/12	Representantes del Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (FEDDSR)	Criterios y observaciones generales. Criterios y observaciones al Título XI, relativo al juzgamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal. Delitos sexuales. Violencia intrafamiliar. Femicidio
16.	20/01/12	Expertos doctores Samuel González (México), Michelle Dibán (Chile), Waldo Santillanes, Paulina Garcés y Patrova Guerra (Ecuador)	Sustancias estupefacientes y psicotrópicas, trata de personas, responsabilidad penal persona jurídica y procedimiento penal
17.	20/01/12	Dr. Ramiro Rivadeneira, Defensor del Pueblo	Criterios y observaciones generales. Asistencia y reparación integral de la víctima
18.	25/01/12	Dr. Ernesto Pazmiño, Defensor Público	Criterios y observaciones generales. Propuesta de tipificación de delitos
19.	30/01/12	Dra. María Fernanda Espinoza, Ministra Coordinadora de Patrimonio	Criterios y observaciones delitos ambientales y delitos contra el patrimonio cultural

20.	30/01/12	Dra. Johana Pesántez, Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Criterios y observaciones generales
21.	27/02/12	Dr. Galo Chiriboga, Fiscal General del Estado.	Criterios y observaciones generales, parte general. Exposición de acuerdos sector justicia
22.	02/03/12	Dra. Ximena Vintimilla, Presidenta de la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia.	Criterios y observaciones generales
23.	12/03/12	Dra. Johana Pesántez, Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.	Criterios y observaciones generales
24.	19/03/12	St. Francisco Cavallos Villavicencio, Ministro del Deporte	Criterios y observaciones generales. Violencia en escenarios deportivos
25.	21/03/12	Dr. Diego García, Procurador General del Estado.	Criterios y observaciones generales. Lavado de activos, sustancias estupefacientes y psicotrópicos
26.	16/05/12	Dra. Teresa Ulloa, Representante de la Plataforma de los Derechos de las Mujeres para América Latina y el Caribe	Criterios y observaciones generales. Trata de personas y delitos conexos
27.	28/05/12	Dr. Diego Falconi Garcés, Subsecretario de Garantías Democráticas del Ministerio del Interior	Criterios y observaciones del delito de trata de personas
28.	06/06/12	Sector Justicia (Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, Corte Nacional de Justicia, Consejo de la Judicatura y Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos)	Criterios y observaciones generales

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión.

4 Análisis del proyecto original de Código Orgánico Integral Penal

4.1 Estructura

El proyecto de COIP presentado por el Ejecutivo, se encontraba organizado en cuatro libros:

- Libro Primero:** De la infracción penal
Libro Segundo: El procedimiento
Libro Tercero: Aplicación y ejecución de penas y medidas cautelares personales
Libro Cuarto: Aplicación y ejecución de medidas socioeducativas

El Libro Primero, "De la infracción penal", se dividía en cuatro títulos: preliminar, de la infracción penal, de las penas y de las infracciones en particular.

El Libro Segundo, "El procedimiento", contenía doce títulos: preliminar, sujetos procesales, reglas del procedimiento, la prueba, de las medidas cautelares, del procedimiento, procedimientos especiales penales, acuerdo reparatorio, mediación penal, actuaciones procesales, costas procesales y de juzgamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal.

El Libro Tercero, "Aplicación y ejecución de penas y medidas cautelares personales", incorporaba seis títulos: preliminar; de los órganos encargados de la aplicación de la ley; régimen de rehabilitación social y medidas cautelares personales; de la repatriación; de las juezas y jueces de garantías penitenciarias y del procedimiento; y, régimen de medidas y penas no privativas de libertad.

El Libro Cuarto, "Aplicación y ejecución de medidas socioeducativas", se dividía en seis títulos: principios, derechos y disposiciones fundamentales; de los centros de adolescentes en conflicto con la ley penal y de los centros de orientación juvenil; régimen de medidas socioeducativas privativas y no privativas de libertad; control de las medidas socioeducativas; régimen de visita; y, régimen disciplinario para las y los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Además, existía un glosario con 82 términos ordenados en forma no alfabética y una tabla

de equivalencias de tipos penales que no era completa. Las disposiciones transitorias y las reformatórias se encontraban mal numeradas y su redacción en algunos casos no era adecuada. Las disposiciones derogatorias no habían sido actualizadas.

4.2 Libro Primero

De manera general, la propuesta original del Código Orgánico Integral Penal tituló todos los artículos, lo que provocó una proliferación de conductas o infracciones demasiado complejas que la Comisión se vio en la necesidad de precisar.

El Libro primero, en 450 artículos contenía incongruencias, como la existente entre el artículo 1, que determinaba su finalidad y el artículo 455 (Libro Segundo) en que recién se disponía la creación de un Comité de Política Criminal para "[...] diseñar y definir las políticas y medidas para el control, la prevención y la sanción de conductas que constituyan infracciones de conformidad con este Código". Hay que dejar claro que las normas penales no pueden concebirse en forma arbitraria para luego adecuarse a una determinada política criminal, sino que por el contrario, su formulación debe ser armónica e interdependiente con otras políticas públicas, ya que el tema de la seguridad² es integral.

Los ámbitos de aplicación espacial (artículo 3) y personal (artículo 4), contenían disposiciones que no se referían en estricto sentido a estos temas; además, se omitía los ámbitos temporal y material.

Si bien, de una primera aproximación parecería que las infracciones penales se encontraban clasificadas en función de la gravedad del bien jurídico lesionado o puesto en peligro (artículo 6), sin embargo, su graduación hacía referencia "a la pena con la que eran sancionados", lo que ocasionaba que la misma infracción podía tratarse como una grave o leve.

La Comisión se vio en la necesidad de readecuar las descripciones de los errores de tipo (artículo 11) y prohibición (artículo 12) de manera más precisa y clara.

Asimismo, se reacomodó las circunstancias de excusa, atenuantes y agravantes (artículos 18 y siguientes) del proyecto original, ya que sus textos reproducían de manera textual, parcializada o indeterminada el Código Penal de 1889.

Las circunstancias agravantes se insertaron en el texto del proyecto sin criterio unificador: agravantes generales, agravantes en las infracciones contra la integridad sexual y reproductiva y las infracciones contra la integridad y libertad personal, agravantes para infracciones de función policial, agravantes para infracciones de función militar, agravantes en las infracciones de tránsito, agravantes en las infracciones contra la administración tributaria (artículos 21 al 26).

La imputabilidad de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal era una norma regresiva, por lo que la Comisión decidió eliminar todo lo referente a la responsabilidad de los adolescentes infractores del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal y recomendar el desarrollo sobre la responsabilidad penal de los adolescentes en el Código de la Niñez y Adolescencia a través de reformatórias introducidas en este Código.

En este sentido, la Asambleísta Marisol Peñañafiel, presentó a la Comisión el texto con las disposiciones reformatórias al Libro Cuarto, "Responsabilidad del adolescente infractor", del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

² Recuérdese que, en las doctrinas positivistas el valor seguridad jurídica, especialmente en su apartado certeza, prevalece sobre los otros valores jurídicos. Cf. Juan Antonio García Amado, Interpretar, Argumentar, decidir, p. 6; en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/investigacionesjurisprudenciales/seminarios/2o-seminario-jurisprudencia/doctrinarios/interpretar-argumentar-decidir.pdf>

La participación en la infracción (artículo 33), reproduce el texto del Código Penal vigente, sin considerar las modernas formas de criminalidad.

Las disposiciones sobre responsabilidad penal de la persona jurídica eran transcripciones del Código Penal español en las que no desarrollaban aspectos importantes que la distinguen de la que se atribuye a la persona natural.

En el título de las penas (artículos 35 al 44), se incluían medidas de seguridad y de protección sin que se realice una distinción apropiada, por lo que se tuvo la necesidad de reordenarlo de forma técnica. Además, se contemplaban medidas de seguridad para las personas jurídicas, en forma contradictoria con lo dispuesto en la base conceptual, que disponían que (las mismas) solo fueran (eran) aplicables a las personas inimputables.

En el Capítulo Sexto se mantenía la extinción y la prescripción de la acción y de la pena, incluyendo el procedimiento para su aplicación, lo cual debió ser reubicado y reestructurado en el Título II, Capítulo II del Libro II: "El Procedimiento".

El Título III: De las infracciones en particular, contenía artículos redundantes con reproducciones parciales de legislaciones foráneas. Además, omitía incluir las disposiciones de la Ley de Propiedad intelectual, pese a su derogación expresa al final del Código.

El Capítulo II: Infracciones contra los derechos humanos del Título III, tenía un error conceptual pues debía titularse como "Infracciones contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario".

Por último, conviene señalar que el principio de proporcionalidad que posee rango constitucional y que constituye un valor de justicia propio en un Estado constitucional de derechos, no se encontraba desarrollado en el Código.

La relación de proporcionalidad entre la gravedad de la infracción y de la pena debió utilizar técnicas de contrapeso de bienes o valores y la ponderación de intereses según las circunstancias del caso, sin el sacrificio de los intereses individuales.

Por ello, la Comisión considera que la proporcionalidad abstracta que debe ser fijada por el legislador en las infracciones y las penas, deberá abordarse con amplitud durante el tratamiento del Código, tomando en consideración parámetros concretos de dosimetría penal.

4.3 Libro Segundo

Uno de los problemas primordiales de la administración de justicia en el Ecuador consiste en la injustificada y permanente falta de eficiencia y agilidad en la tramitación del proceso, tomando en cuenta las garantías del debido proceso y la consagración de los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal.

Por ello, se reincorporaba en el proyecto original, entre otros principios, el de oportunidad y de mínima intervención como instrumentos del derecho procesal contemporáneo, necesarios para combatir el inicio de procesos penales indebidos o innecesarios de manera ágil y oportuna.

Con relación a las medidas cautelares, existía la iniciativa de unificar la legislación ecuatoriana.

De igual manera, se buscaba incorporar nuevas figuras y dotar de herramientas a los operadores jurídicos, en especial, en lo relativo a la delincuencia organizada y transnacional, como la delación compensada, el brazalete electrónico de geoposicionamiento, audiencias telemáticas, agente encubierto, entre otras con el fin de fortalecer el sistema punitivo estatal.

4.4 Libro Tercero

El Libro III del proyecto original constaba de un título preliminar y cinco títulos, divididos en capítulos y secciones que contenían los principios, derechos y obligaciones que rigen para el sistema de aplicación y ejecución de penas y medidas cautelares personales a implementarse dentro del nuevo marco penal.

El título I desarrollaba el "Sistema nacional de rehabilitación social, medidas cautelares personales, medidas socioeducativas", previsto en la Constitución con la misión de dictar las políticas de atención integral a los adultos y adolescentes privados de la libertad y en conflicto con la ley penal.

Adicionalmente, se implementaba un organismo técnico constituido por el Ministerio rector en materia de justicia y derechos humanos encargado de organizar y garantizar la atención especializada de los adultos y adolescentes privados de la libertad y en conflicto con la ley penal.

El proyecto proponía que este organismo técnico tenga, entre sus atribuciones, las de administrar y coordinar los centros de privación de libertad y programas de rehabilitación y reinserción de adultos y adolescentes, para lo cual se debía crear la Escuela Penitenciaria destinada a la selección, formación, cualificación, perfeccionamiento, actualización, evaluación y organización de personal del sistema penitenciario; a la organización, promoción y desarrollo de la investigación criminológica y penitenciaria; y, al fomento de la edición de publicaciones científicas en el campo de la política penitenciaria.

También regulaba el funcionamiento de los centros de privación de libertad y los clasificaba en centros de privación provisional de libertad y centros de rehabilitación social, y determinaba su integración por unidades de seguridad mínima, mediana y máxima, de atención especializada y de infracciones levisimas.

El Título II establecía el régimen general de rehabilitación social, su ámbito de aplicación y fines. Además, clasificaba a los regímenes de aplicación de la pena en: cerrado, semiabierto y abierto.

Se consagraba también el derecho de las personas que han cumplido la pena a ser asistidos social, psicológica y laboralmente, con el fin de incluirlos en la sociedad, a través de la elaboración de un plan de vida individualizado a efectos del tratamiento a las personas privadas de la libertad y programas de tratamiento para personas de atención prioritaria.

El Título III trataba la repatriación de los extranjeros a efectos de que cumplan las sentencias de jurisdicción nacional penal en su país de origen o nacionalidad, sus reglas de aplicación, las condiciones para el traslado, el cumplimiento de condenas y la facultad de exonerar las multas.

El Título IV se refería a las juezas y jueces de garantías penitenciarias y el procedimiento, su competencia, atribuciones y el procedimiento que se sustanciará de acuerdo al trámite contemplado en el mismo Código.

El Título V, relativo al régimen de medidas y penas no privativas de libertad, definía el ámbito de aplicación, el organismo encargado de la administración, ejecución y verificación de las medidas y penas no privativas de la libertad.

El Capítulo III de este título regula la aplicación de penas no privativas de libertad consistentes en sometimiento a capacitación, programas o cursos; servicio comunitario; prohibición de comunicación o aproximación, de residir, concurrir o transitar lugares determinados, de ejercer la patria potestad o guardas en general, de salir del domicilio o lugar determinado; la inhabilitación para el ejercicio de profesión, empleo u oficio; y la revocatoria definitiva, suspensión o reducción de puntos de licencia para conducir.

5 Trabajo de la Comisión y nueva estructura del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal

Por lo expuesto, la Comisión desde el inicio de trabajo se propuso como metas para el primer debate las siguientes:

1. Constitucionalizar el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, sometiendo sus disposiciones a una prueba de estricta constitucionalidad.
2. Mejorar la arquitectura del proyecto y su sistematización, pues una buena estructura era la condición necesaria de un adecuado desarrollo normativo.
3. Realizar en lo posible el mandato de proporcionalidad en la relación entre la gravedad de la infracción y la pena. Este trabajo todavía no ha sido finalizado pues requiere de un debate más amplio y de la participación de especialistas en dosimetría penal que desarrollen un catálogo de penas con criterios objetivos y de relevancia político-criminal.
4. Eliminar disposiciones anacrónicas, repetidas y contradictorias.
5. Mejorar la redacción y estilo de los diversos artículos.

Todas estas tareas las realizó la Comisión consciente que el primer debate no pretende agotar el tema de la reforma penal, sino presentar un cuadro claro de los alcances y dificultades de una reforma con dimensiones temporales y sociales inmensurables. Con este informe, la Comisión pretende más que dar respuestas, exponer elementos de juicio para un debate informado, responsable y democrático.

Con las consideraciones expuestas, la Comisión y la tres Subcomisiones trabajaron intensamente en la reformulación del texto del Código Orgánico Integral Penal, conforme a los principios constitucionales, del derecho internacional, el derecho penal moderno y la técnica legislativa.

Así, el Código Orgánico Integral Penal, que se presenta a primer debate, contiene cuatro libros estructurados en títulos, capítulos, secciones y párrafos. Por consenso unánime de la Comisión, se eliminó el Libro IV del texto original sobre los adolescentes en conflicto con la ley penal, pues se consideró que, conforme lo ordena la constitución, los adolescentes deben tener una legislación y una administración de justicia especializada. Los principios dispersos en los diversos libros del texto del Ejecutivo fueron reunidos y sistematizados en un libro preliminar. Por tanto, la nueva estructura del Código es:

Libro Preliminar:	Normas rectoras
Libro Primero:	Infracción penal
Libro Segundo:	Procedimiento
Libro Tercero:	Aplicación y ejecución de penas

El Libro Preliminar contiene normas rectoras de gran trascendencia que orientan todo el sistema penal y sistematiza principios, garantías y derechos que se encontraban dispersos a lo largo del proyecto. Este libro, además, recoge las directrices generales para su desarrollo por parte de todos los operadores de justicia.

El Libro Primero, mantiene una organización y distribución coherente entre el desarrollo del derecho penal moderno y nuestra realidad.

El Libro Segundo, presenta de manera lógica a la jurisdicción y competencia, al ejercicio, extinción y prescripción de la acción, medidas cautelares, prueba, proceso ordinario y pro-

cedimientos especiales, para un mejor manejo de los diferentes procedimientos y sus alternativas de impugnación.

En el Libro Tercero, el control de las penas y la administración de la rehabilitación de las personas privadas de libertad, determina claramente las atribuciones de los jueces de garantías penitenciarias y los órganos encargados de ejecutar los postulados constitucionales de reinserción social.

5.1 Constitucionalización del Código Orgánico Integral Penal

La Constitución de la República del Ecuador (CRE), a partir de su artículo primero, desarrolla un nuevo modelo de Estado orientado a respetar, promover y garantizar los derechos fundamentales.

El respeto y la aplicación de las disposiciones constitucionales constituyen las directrices para el tratamiento de este proyecto como un deber del Estado de generar y garantizar las condiciones necesarias para el pleno reconocimiento y ejercicio de sus derechos³.

Precisamente, esta fue la razón para la incorporación del Libro Preliminar en la nueva estructura del COIP, como una forma de reactualización de nuestras nuevas directrices político-criminales, al servicio de los derechos de las personas y no del principio de legalidad, tan anclado en nuestro pensamiento⁴.

El análisis del Libro I del proyecto original, conjugaba la teoría del delito, de la pena y el catálogo de delitos, sin puntualizar un catálogo de derechos mínimos. Por ello, la Comisión, debió puntualizar los principios constitucionales y universales que fundamentan este pilar de la política criminal, conforme las bases del garantismo, pues las garantías se configuran como fuentes de justificación del derecho penal.

Asimismo, es menester subrayar, conforme lo había hecho en su oportunidad, la Subcomisión encargada del Libro I del proyecto, que es mandatorio determinar los límites constitucionales a los que debe regirse el tratamiento de este Código, esto es, la dignidad humana; el principio de igualdad material ante la ley; principio de estricta legalidad de los delitos y de las penas; principio de proporcionalidad y principio de mínima intervención establecidos en la Constitución de la República.

Para el análisis y tratamiento del Libro II del proyecto, la Subcomisión II recogió un catálogo de principios rectores y garantías que orientan al sistema, como el debido proceso, derecho a la defensa, presunción de inocencia, juicio previo, persecución única, juez natural, exclusividad de la investigación penal, mínima intervención, oportunidad, entre otros.

Dentro del debido proceso, se consideró primordial, referirse al principio de legalidad o reserva de ley, conforme al número 3 del artículo 76 de la Constitución que prescribe:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada

³ Con esta perspectiva se elaboraron y aprobaron textos relativos a la administración de justicia como el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, entre otras, que establecen un catálogo de derechos al inicio de sus textos.

⁴ Probablemente, esta fue la razón para incorporar a la tutela efectiva, imparcial y expedita, al debido proceso y a la seguridad como textos aislados del proyecto original. Al respecto confróntense artículos 451, 790, 856, entre otros.

procedimiento.

La disposición transcrita reconoce que tanto el delito como la pena deben estar previamente determinados por la ley, con el fin de evitar la arbitrariedad por parte del poder punitivo estatal, lo que convalida la vigencia de la seguridad jurídica que la Carta Magna en su artículo 82, dispone:

El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Se recogieron garantías constitucionales básicas, como la contemplada en la letra a), número 7 del artículo 76 de la Constitución de la República que ordena:

Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado de procedimiento.

Se consideraron elementos fundamentales del derecho como los derechos de protección consagrados en el artículo 75 de la Constitución, que prescribe:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión.

De igual manera, el artículo 169 de la Constitución, establece:

El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, harán efectivas las garantías del debido proceso.

Finalmente, el proyecto contempló lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución que ordena:

La ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños y adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieran mayor protección.

La elaboración de esta normativa identificó y desarrolló mecanismos legales que aseguran el derecho de la víctima a acceder a mecanismos que le permitan una reparación integral, lo cual incluye el conocer la verdad de los hechos y la obtención de una restitución, indemnización, rehabilitación, la no repetición, y la satisfacción del derecho violado.

Con respecto al Libro III, la Subcomisión encargada de la ejecución de penas y rehabilitación social, para su análisis, tratamiento y restructuración, se fundamentó en los derechos de las persona privadas de libertad contemplados en el artículo 51 de la Constitución.

El proyecto contempla una atención principal al sistema de rehabilitación social y el control de los jueces de garantías penitenciarias como garantes del cumplimiento al ordenamiento a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria que norma el artículo 35 de la Constitución. Dentro de estos colectivos se incluye a las personas privadas de libertad.

El tratamiento del Libro III de este proyecto de COIP se fundamenta en aquellos derechos de las personas privadas de la libertad dentro de un proceso penal, que se encuentran contempladas en el artículo 77 de la Carta Magna, teniendo en cuenta que el sistema de rehabilitación social, tiene como finalidad la prevención especial, perseguir la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas a la sociedad y garantizar la protección de sus derechos.

En este sentido, la elaboración de un cuerpo legal de suma importancia para la sociedad ecuatoriana, requiere aplicar estrictamente los fundamentos constitucionales y legales para que se dé fiel cumplimiento a los mandatos de la Constitución.

5.2 Marco internacional de la reforma penal

La construcción de cuerpos legales que tengan relación con los derechos de las personas tiene su marco constitucional definido por la Carta Magna que, en su artículo 424 ordena:

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

En este sentido, las normas internacionales consideradas en el debate legislativo sobre el proyecto de COIP son: La Declaración Universal de Derechos Humanos; Convención Internacional sobre eliminación de toda forma de discriminación racial; Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción; Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; Convenio para la Represión de la Financiación de Terrorismo; Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; Estatuto de la Corte Penal Internacional; Convenio sobre la Ciberdelincuencia 2001; Convención para prevención y sanción del delito de genocidio; Convención para la protección de bienes culturales en conflicto armado; Recomendaciones del GAFI; Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestre; Declaración Americana de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Además, algunas disposiciones relativas a los derechos de las víctimas se encuentran en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder; los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente; las Reglas de Brasilia, sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en condición de vulnerabilidad; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; Convención Internacional sobre eliminación de toda forma de discriminación racial; Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Marco constitucional e internacional de las nuevas normas penales y Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

Teniendo presente que la voluntad del constituyente es tener el más amplio espectro jurídico como elementos para la vigencia en Ecuador de los Derechos Humanos en referencia, es indispensable considerar en ello a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda vez que ésta constituye el primer instrumento internacional que establece un catálogo de derechos mínimos y específicos a respetar que han sido recogidos por nuestra Constitución y que se ven reflejados en el proyecto de COIP, tanto en el Libro Preliminar insertado al proyecto original, cuanto en los demás libros trabajados por parte de la Comisión de Justicia.

De la misma manera, otro de los instrumentos internacionales que se deben destacar por su importancia en la elaboración de este Código son las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, las cuales han sido de gran importancia para la restructuración y depuración del Libro Tercero, puesto que han establecido los principios y reglas que mejor garantizan el tratamiento de las personas privadas de libertad, en un marco de respeto a sus derechos fundamentales, para de esta forma impedir la deshumanización del sistema penitenciario.

Adicionalmente, es importante destacar a las Reglas de Beijín, utilizadas para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. En este sentido, la Comisión encontró argumentos sólidos para excluir a este grupo de personas como "menores infractores", del proyecto original, como una conquista de este grupo de atención prioritario.

5.3 Trabajo de la Comisión sobre el Libro Preliminar: Normas rectoras

El estricto cumplimiento y aplicación de las normas dependen de su claridad y aplicabilidad en la sociedad donde dichas leyes han sido creadas. Por ello, el Libro Preliminar se introdujo por la Comisión, con el afán de generar un conjunto de normas como un mismo eje normativo articulador y rector de todo el Código. Si bien algunos textos constaban en el proyecto original, no obstante la Comisión se vio urgida a adecuarlos, ya que éstos estaban dispersos.

Con este nuevo Libro se pretende concentrar, desde el inicio, de manera sistematizada las directrices generales con respecto a finalidad, derechos, garantías y principios, ámbitos de aplicación e interpretación, es decir, constitucionalizar el sistema penal⁵ para proveer al Ecuador de un Código Orgánico Integral Penal claro, aplicable y acorde a las necesidades de la sociedad ecuatoriana.

De esta forma, el Libro Preliminar desarrolla una declaración de principios mínimos que deben tomarse en cuenta por las personas y que deben seguir los juzgadores como herramientas básicas para una correcta aplicación de los delitos descritos en el Código, ya que en él se definen las políticas rectoras que constituyen el sistema penal ecuatoriano; y, regular el ejercicio punitivo del Estado a fin de garantizar su intervención para proteger la convivencia social, mediante el establecimiento de objetivos claros como son los establecidos en el Título primero del libro preliminar, en un esfuerzo por constitucionalizar el proyecto de una manera adecuada.

En la misma línea, el Libro Preliminar se encarga de desarrollar aquellos principios generales que en materia penal deben ser considerados al momento de aplicar la ley penal, así como los principios rectores en materia procesal penal, como instrumentos de aplicación de la norma al momento de verificarse la tipicidad en el caso concreto, de manera que se garantice el debido proceso, entendido este como la garantía irrestricta a los derechos fundamentales del individuo, la tutela judicial efectiva de las libertades e intereses legítimos de los ciudadanos, su tratamiento digno, justo y equitativo.

Dichos principios, además, fueron complementados por los señalados en el Libro III y su fin no es otro que buscar que el sentenciado por una conducta penal pueda gozar de una verdadera rehabilitación social y que su condena no lo inspire a crear un resentimiento con la sociedad. Además, estos principios de ejecución penal el producto de grandes acuerdos in-

⁵ "El fundamento de la legitimidad sustancial de la jurisdicción no es, en efecto, el consenso de la mayoría, sino la verdad de sus decisiones, que viene asegurada, de un lado, por las garantías penales, especialmente por la estricta legalidad, o sea la taxatividad y materialidad y, por tanto, la verificabilidad y refutabilidad de los supuestos de hechos legales, y de otro, por las garantías procesales de la carga de la prueba para la acusación y del contradictorio, o sea del derecho a la refutación conferido a la defensa. No se puede condenar o absolver a un hombre porque convenga a los intereses o a la voluntad de la mayoría. Ninguna mayoría, por aplastante que sea, puede hacer legítima la condena de un inocente o la absolución de un culpable." Ferrajoli.

ternacionales, mediante los cuales se han definido las reglas y garantías mínimas que el Estado en su administración penitenciaria debe cumplir a fin de que las personas privadas de la libertad no sean vulneradas en sus derechos fundamentales.

Adicionalmente, de estos principios generales en materia sustantiva, adjetiva y de ejecución incorporados en el Libro Preliminar, se desprenden un catálogo de derechos que dentro del ámbito penal se deben respetar, como los de las víctimas y de las personas privadas de la libertad.

En esta línea, también se incorporan varias reglas de interpretación de la norma penal, bajo la premisa que el quehacer jurisdiccional no puede seguir ordenado sobre la base de conceptos atávicos, a partir de los cuales la resolución solo es una actividad mecánica donde no entra el verdadero sentido del *iura novit curia* y la labor del juzgador solo se limita a alinear los procesos a un mismo *modus procedendi*, sin alteraciones, como si la realidad fuera en sí misma predecible o, lo que es peor, que cada caso fuere similar a los demás. La labor del juez debe ser, ante todo creativa y realizadora de la paz y no un simple trasplante de normas absolutamente regladas, donde poco o nada queda a la discrecionalidad judicial. En un Estado constitucional de derechos y justicia, el ejercicio del derecho es dinámico y vivo.

Cabe resaltar que las reglas sobre interpretación e integración analógica, abandonan viejas concepciones que más que garantizar un adecuado funcionamiento del sistema penal, obstaculizaban el objetivo constitucional de los jueces y juezas; que no es más que la consecución de la justicia.

Finalmente, el Libro Preliminar se encarga regular el ámbito espacial y personal de la ley penal, siendo el primero la jurisdicción dentro de la cual la ley penal ecuatoriana puede ser aplicada para juzgar una conducta considerada como ilícita por este código; y el segundo, la determinación de las personas a quienes son aplicables las normas penales previstas en este código.

5.4 Trabajo de la Comisión sobre el Libro Primero: De la infracción penal

El trabajo de la Comisión busca actualizar, a nivel orgánico, la normativa constitucional e incluye en el catálogo de infracciones clásicas, algunas que responden al desarrollo de la criminalidad en la actualidad y los avances tecnológicos.

5.4.1 Título I: La infracción penal

~~El proyecto debe ser coherente con el respeto a la mínima intervención penal y atender a la realidad delictual que vive el país, por ello, ha sido muy importante la organización del título primero sobre una base conceptual armónica que permita desarrollar todo el Código. Las categorías de acción, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad sobreviven en el proyecto pero reestructuradas en base a directrices constitucionales.~~

Si la finalidad expresa en el artículo primero del código es "regular el ejercicio del poder punitivo" la estructura conceptual debe ser funcional no solo para contenerlo sino también para cumplir los objetivos frente a grupos de delincuencia cada vez más desarrollados.

El panorama actual del derecho penal, mayoritariamente, ha acogido el enfoque finalista combinado con el funcionalismo, es decir lo que se ha llamado un finalismo moderno y ha servido para dar contenido a cada uno de las categorías de la teoría del delito plasmada en el proyecto, sin dejar de lado la función de garantía y evitar la aplicación arbitraria de la ley penal.

La elaboración del Título Primero ha ido variando hasta lograr un resultado debatible en el que se ha tomado en cuenta las recomendaciones de las y los asambleístas, el desarrollo dogmático, el aporte del sector justicia y de catedráticos universitarios.

La caracterización de la conducta penalmente relevante resalta el carácter de *ultima ratio* del derecho penal. Esta conducta además debe ser típica, es decir, descrita en un delito de los que constan en la parte de las infracciones en particular y en aplicación del *nullum crimen sine lege*. Esta a su vez debe ser antijurídica y culpable para, finalmente, ser punible.

Dentro de estos contenidos se encuentran también sus formas excluyentes como la fuerza irresistible, el error de tipo, la legítima defensa, el error de prohibición, la enfermedad mental.

En el Capítulo Tercero relativo a la responsabilidad penal, constituye una novedad la atribución de *responsabilidad penal a la persona jurídica*. En este caso, se acogió la propuesta del sector justicia; sin embargo, es necesaria una regulación que incluya normas procesales propias.

En el tema de la participación se ha eliminado la figura del encubridor con la intención de generar conductas autónomas para sancionarlo como por ejemplo el testaferrismo.

5.4.2 Título II: De las penas

Este título busca *modernizar* el sistema de sanciones que de acuerdo a la Constitución deberán ser proporcionales a la gravedad de la infracción. En este sentido, desde su mismo título se cambió a "las penas y medidas de seguridad".

Este título empieza desde lo que se entiende por pena y medida de seguridad, su clasificación, su extinción hasta la reparación integral.

Este título constituye uno de los ejemplares casos en los que las Subcomisiones han tenido que aplicar estrictamente la supremacía de la normativa constitucional.

Relacionado a la extinción y la prescripción de la pena y, en cuanto a la acción se ha convenido mantenerlas, pero reubicarlas en el libro de procedimiento.

Para la construcción de la reparación integral se ha basado en los principios y derechos propuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5.4.3 Título III: De las infracciones en particular

La Comisión, luego del análisis comparativo respectivo, identificó que el catálogo de conductas típicas que presentó el proyecto del Ejecutivo tomó como punto de partida el Código Penal vigente y distintas leyes especiales sobre este tema.

De igual manera, se depuró en muchos casos los tipos penales parcialmente en blanco o abiertos; y su organización mantiene un criterio más unificado, aunque no terminado.

Este título se readecuó y, para ello, partió, de los delitos por violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Los primeros no habían sido considerados; y los segundos, se encontraban bajo el título de infracciones contra los derechos humanos.

Finalmente, se ha depurado los artículos repetidos y se ha reubicado las infracciones "de función" de servidores policiales y militares.

En el caso de las infracciones levísimas, la recomendación de la subcomisión fue su elimi-

nación, sin embargo, la petición expresa del Municipio de Quito ha sido que se los mantenga en el Código por cuanto los Gobiernos Autónomos Descentralizados no cuentan con la suficiente capacidad coactiva.

5.4.4 Nudos críticos del debate

Temas que la Comisión de Justicia y Estructura del Estado considera que merecen un debate especialmente intenso y responsable son:

Imputabilidad penal de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal: El Proyecto de COIP, propone un "modelo de seguridad ciudadana" que deja de lado postulados y principios básicos de aplicación de derechos como la no regresividad, la no restricción normativa y la cláusula abierta establecidos en el artículo 11 de la Norma Suprema, lo que genera cambios preocupantes en el sistema de justicia especializado de niñez y adolescencia, que merecen una revisión integral y detenida a la luz de sus derechos.

Por ello, las Subcomisiones 1 y 2 excluyeron la imputabilidad penal de los y las adolescentes del COIP con todos sus efectos dentro del sistema penal propuesto. Esta sugerencia fue recogida por toda la Comisión, que también recomendó que el tema de los adolescentes en conflicto con la ley penal sea tratado en el Código de la Niñez y la Adolescencia, pues la Constitución dispone que para este grupo de atención prioritaria se desarrolle una legislación y administración de justicia especializadas. En este sentido, la Asambleísta Marisol Peñafiel presentó su propuesta de reforma al Libro Cuarto, "Responsabilidad del adolescente infractor", del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

Responsabilidad penal de las personas jurídicas: La responsabilidad penal de las personas jurídicas, no podía tener el mismo tratamiento que de las personas naturales, más aún si son sus representantes legales quienes son sancionados. Sin embargo, existe un órgano de decisión que expresa la voluntad, y las sanciones son de tipo monetario, no privativas de la libertad. Este aparente beneficio en la construcción de la lucha contra la criminalidad organizada podría dejar en indefensión a los trabajadores; pero no es menos cierto que ayudaría a disminuir el ocultamiento de partícipes tras las personas jurídicas.

El error de tipo y el error de prohibición: El proyecto de COIP aborda la modificación de preceptos como el error de hecho y de derecho, que se consideran un obstáculo para la realización plena del principio de culpabilidad en el ordenamiento jurídico penal. Además, la simple importación de estas normas no significa que los conceptos se hayan estandarizado, sino que, en el caso particular del error mantienen, el causalismo, sobre todo debido a la mala redacción en el proyecto original que ha sido reformado acorde a los principios dogmáticos. El problema se ha solucionado con una mejor redacción y estructuración.

Sanciones privativas de la libertad y no privativas de la libertad: La teoría de la pena tiene años de desarrollo y su tratamiento ha sido enfocado desde distintos puntos de vista tratando de encontrar soluciones útiles y justas. El proyecto contempla una diversidad de sanciones, básicamente, privativas de la libertad, no privativas de la libertad y restrictivas de los derechos de propiedad.

Obviamente se privilegia la privativa de la libertad que se encuentra como consecuencia en la mayoría de las infracciones en particular, en contra de los criterios garantistas, democráticos y humanitarios contemporáneos. Las sanciones privativas de la libertad y no privativas de la libertad no están justificadas sobre la base a los principios de proporcionalidad, racionalidad, dignidad de la persona y ultima ratio.

Necesidad de estructurar el Título III: De las infracciones en particular: Este título contenía diez capítulos organizados de forma arbitraria. Si se maneja el sistema de ordenar los tipos por el bien jurídico penalmente tutelado, debería partirse de la gran división de bienes

jurídicos individuales y colectivos.

Se depuró los tipos anacrónicos y, en lo posible, se evitó fórmulas abiertas; sin embargo, este es un tema todavía en construcción por la importancia para el sistema penal de tener conductas penales claramente definidas, caso contrario su indeterminación puede causar un efecto contrario al de garantizar la seguridad ciudadana.

Delitos contra la integridad sexual y reproductiva: El proyecto tipificaba infracciones atentatorias a bienes jurídicos como la libertad e integridad sexual, libertad, movilidad y de derecho humano, sin que claramente se determine cómo afecta al bien jurídico específico y la relación con actos de naturaleza sexual que son sancionadas por la ley penal.

La definición del bien jurídico protegido es fundamental para la parte procesal y se requiere un marco descriptivo que bien puede ser la integridad sexual o la libertad sexual describiendo adecuadamente las características del tipo penal.

Dentro de este tipo de delitos no podría hablarse en ningún caso de delitos culposos y por tanto, el error de tipo y el error de prohibición no serían aplicables, en caso extremo de dolo eventual.

Algunos tipos mantienen una redacción que no propicia su interpretación precisa y pueden llevar a confusión unos con otros como el abuso sexual.

Injurias: El Código Penal vigente contempla una distinción entre las injurias calumniosas y las no calumniosas, las públicas de las privadas. El proyecto presentado por el ejecutivo, en cambio contenía 17 formas de injurias. Esta depuración ha permitido que únicamente se mantenga el tipo penal de la calumnia con pena de privación de libertad.

La mala práctica profesional: El proyecto contempla la mala práctica profesional en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución. Por el bien jurídico tutelado, se ha incorporado el homicidio culposo debido a mala práctica profesional.

Terrorismo y delincuencia organizada: La trascendencia que este tipo de conductas tiene en los actuales momentos, requiere su actualización y adecuación a las formas novedosas que está desarrollando este tipo de delincuencia. En este sentido se ha tomado la propuesta desarrollada por la Procuraduría y la Policía Judicial.

Femicidio: El tipo de femicidio se ha incorporado al catálogo de conductas con relevancia penal pues constituye uno de los graves problemas o consecuencias de la violencia permanente contra la mujer por su sola condición.

No afiliación al IESS y el enriquecimiento privado no justificado: La respuesta a la consulta de mayo de 2011 obliga a generar estos dos tipos de manera que no contravengan normas constitucionales.

En el primer caso, se diferencia la no afiliación de la retención de valores para supuesto pago al IESS, pues, no es igual, su gravedad. De igual manera, se distingue entre una no afiliación a trabajadores domésticos y operarios de trabajadores en general y la condición del sujeto activo del tipo, si es una persona natural o jurídica.

En el caso del enriquecimiento privado, se ha elaborado el tipo de tal manera que no se revierta la carga de la prueba que lo tomaría inaplicable.

Aborto no punible: En el texto vigente del aborto no punible, se habla del aborto proveniente de la violación a la mujer idiota o demente. No obstante, la Comisión consideró conveniente mantener el "aborto proveniente de una violación", en ponderación del derecho a la integridad sexual y reproductiva.

El debate sobre estos nudos críticos, aún no concluye y deben ser objeto de debate amplio y participativo en todos los foros públicos.

5.5 Trabajo de la Comisión sobre el Libro II: El Procedimiento

Si bien el proyecto original al referirse al Libro II: "Procedimiento", buscó organizar toda la normatividad adjetiva en un cuerpo único y sistemático, no obstante, la Comisión se vio en la necesidad de adecuar el proceso penal a la Constitución de la República, instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado y demás instrumentos internacionales aprobados y ratificados, bajo la lógica de un modelo de persecución penal oral, público y contradictorio con respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad y de las víctimas, sin descuidar el objetivo del derecho penal.

Debemos recordar que la norma procesal es "[...] indispensable y jurídicamente valiosa, pues no se reduce a una mera técnica de organización formal de los procesos, sino que, en su ámbito específico, tiene como finalidad y objetivo ordenar adecuadamente el ejercicio de los derechos en aras de lograr la concreción del valor justicia en cada caso [...]".⁶

Por ello, todo cambio normativo de la envergadura, como el que se aborda, exigía explicaciones que debían ir más allá de la mera reproducción de los artículos que contiene la ley. La comunidad jurídica requería y exigía explicaciones de fondo, sin un examen somero o superficial de las normas o institutos, sino que postulen un verdadero cambio del sistema en el cual se reformulen críticamente algunos aspectos incorporados al procedimiento.

En este sentido, la Comisión se preocupó por realizar un estudio procedimental profundo que partió de la reestructuración del Libro II: Procedimiento, con el fin de comprender los significados de fondo de tal regulación y de esta forma, posicionar la ciencia jurídica procesal al servicio de nuestras necesidades, de los grandes desafíos jurídicos que nos propone el mundo actual y los derechos establecidos en la Constitución.

Así, la nueva estructura del Libro II: "Procedimiento", se desarrolla en trece títulos, relativos a la jurisdicción y competencia, la acción penal, sujetos procesales, medios de investigación, medidas cautelares, prueba, reglas generales del procedimiento, procedimiento ordinario, procedimientos especiales, justicia restaurativa y mecanismos alternativos de solución de conflictos, acuerdo reparatorio, actuaciones procesales y régimen de costas.

El tratamiento de la Comisión al nuevo procedimiento penal partió del estudio de varias de las bases conceptuales que sustentan la disciplina, como los conceptos: de proceso, jurisdicción, competencia, acción, ejercicio de la acción, medios de investigación, prueba, entre otros, que tomen en consideración el sistema adversarial de corte democrático y que no constituyan meras reproducciones del Código de Procedimiento Penal vigente y del Anteproyecto de Código de Garantías Penales del Ecuador de manera sesgada⁷.

Conviene mencionar que el Título Preliminar: "Derechos, principios y ámbito de aplicación" fue reorganizado, pues existía una mixtura de conceptos que volvían incomprensible el texto. Así, resultaba inapropiado que existiera dentro de este título capítulos relativos a los derechos, principios rectores, política criminal, sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, jurisdicción y competencia, como si éstos fueran derechos o principios del derecho procesal penal.

Las garantías, principios, y derechos en materia procesal fueron reubicados en un Libro Preliminar, junto a las demás garantías y principios sustantivos y del régimen de ejecución de penas, ya que todos son interdependientes y de igual jerarquía, conforme lo señala la Cons-

⁶ Oilher, Juan C., e. Arenillas, Osear N., del 23/12/80, en fallos, t. 302, pp. 1611 y ss.

⁷ Anteproyecto de Código de Garantías Penales. La Constitucionalización del derecho penal, Serie Justicia y Derechos Humanos: Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009.

titución⁸.

El Capítulo V: "Jurisdicción" y Capítulo VI: "Competencia" del Título Preliminar, que son la base de donde parte el sistema, fueron tratados de forma independiente del título relativo a derechos, principios y ámbito de aplicación. De esta forma, en la actual estructura se los trasladó al Título I: Jurisdicción y competencia; se precisaron conceptos y se añadieron disposiciones relevantes.

Del Capítulo V del Título I: "Sujetos Procesales" se eliminó a los órganos jurisdiccionales en materia penal y se los ubicó en el título de jurisdicción y competencia, pues éstos no son sujetos del proceso. No obstante, este tema será retomado posteriormente, ya que el proyecto original del ejecutivo omite varios artículos sobre este tema y que constan en el actual Código de Procedimiento Penal y en el Código Orgánico de la Función Judicial.⁹

Se incluyó dentro de este nuevo Título I: "Jurisdicción y Competencia", disposiciones sobre las relaciones de la *jurisdicción indígena* con la jurisdicción ordinaria conforme lo prescrito en los artículos 171 de la Constitución, 343 a 346 del Código Orgánico de la Función Judicial y la Disposición General de la Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimiento Penal.¹⁰

El Capítulo Tercero: "Política Criminal" del Título Preliminar se eliminó por tratarse de un tema de política pública y no de procedimiento; más aún si, conforme quedó indicado al hablar del Libro I, se encontraba desarrollado de manera sesgada en el artículo 1 (Finalidad)¹¹; y existían varias disposiciones que podían ser objeto de cuestionamientos de tipo constitucional¹².

El Capítulo Cuarto: "Sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal" del Título Preliminar, fue reestructurado, reformulado y readecuado por la Comisión, ya que el mismo era impreciso y reglamentario¹³.

A la Fiscalía conforme los postulados constitucionales se le asignó la facultad no solo de in-

⁸ Es evidente que la práctica penal ecuatoriana no podía contentarse con los esquemas desarrollados por la dogmática penal o positivismo (sin negar sin embargo la importancia que ella tiene), en especial desde una perspectiva justamente político-criminal; esto es, como garantía o límite frente al poder punitivo del Estado, en cuanto pone de relieve características de precisión, determinación, claridad en la complejidad, diferenciación de niveles conceptuales y coherencia en la teoría del delito, pero sin despreocuparse de la profundización y ampliación de los derechos humanos o fundamentales de las personas propios de un sistema democrático.

⁹ Al efecto ver los artículos 25 y ss del Código de Procedimiento Penal y 208, 220 y ss del Código Orgánico de la Función Judicial.

¹⁰ Disposición General de la Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimiento Penal, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 160 de 29 de marzo de 2010.

¹¹ Recuérdese que el texto original señalaba que la política criminal "tiene como finalidad legitimar la intervención estatal para garantizar la seguridad ciudadana, evitar la impunidad y regular el ejercicio del poder punitivo", lo cual resultaba grave, ya que la llamada inseguridad ciudadana es subjetiva y manipulable, y puede crear un clima propicio para exacerbar la función represiva, selectiva, y discriminatoria del sistema penal, con lo cual, entonces, se entorpece o perjudica gravemente la profundización democrática del sistema, porque se pone en primer término la seguridad del orden por encima de la persona y su desarrollo como tal.

¹² Así, verbigracia resulta alejado a las funciones del Comité de Política Criminal en el proceso penal que: "las decisiones de los órganos de la Función Judicial deban ser coordinadas (...)", ya que ello atentaría contra el principio de independencia externa de esta Función estatal, que proclama que las juezas y jueces solo están sometidos en el ejercicio de su potestad jurisdiccional a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y demás normas jurídicas y que ninguna función, órgano o autoridad del Estado puede interferir en el ejercicio de los deberes y atribuciones de la Función Judicial. Por ello, las políticas de justicia deben estar encaminadas a garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución, dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabos constitucionales.

¹³ A manera de ejemplo se reestructuraron los artículos 459, 460 (ya que los principios de funcionamiento del sistema, no guardaban coherencia con su desarrollo, esto es, la definición no tenía relación con lo definido), 461 y 466, entre otros.

vestigar a fin de conseguir elementos de convicción de cargo que le permitan decidir si formula una acusación, sino también desestimar estos aspectos.

Además, se adecuó varias de las normas adjetivas a lo que significa un verdadero procedimiento penal público, oral, continuo, concentrado, contradictorio en el que rija la inmediatez, mediante la inserción de normas en la etapa de instrucción que determinen sus actuaciones solo son preparatorias del juicio, desformalizadas y carentes de valor probatorio, determinando de manera concreta que las únicas pruebas que pueden motivar la decisión del juzgador son las que se producen en el juicio.

De igual manera, la Comisión revalorizó los principios de inocencia; el *in dubio pro reo*; la exigencia de una condena basada en la existencia de elementos que determinen la responsabilidad del procesado más allá de toda duda razonable; el derecho a la defensa, la inadmisibilidad de la *reformatio in peius*; el derecho al silencio; la interpretación estricta en las normas que coartan la libertad; las audiencias en ausencia y la eliminación de medidas cautelares que constituyan una anticipación de la pena, manifestaciones que encuentran un lugar adecuado en el nuevo Proyecto.

En cierto sentido, puede afirmarse que se canalizaron los principios de que toda averiguación debe respetar el derecho a la honra, el de inviolabilidad del domicilio, toda forma de comunicación privada y la prohibición de pruebas autoincriminatorias o ilícitas.

Las técnicas de investigación fueron adecuadas a la realidad ecuatoriana, pues muchas de sus normas eran reproducciones textuales de los Códigos: de Procedimiento Penal colombiano¹⁴, chileno y de la legislación española¹⁵, como la figura del agente encubierto.

Con relación a las medidas cautelares vale indicar que la Comisión resolvió reemplazar la denominación "jueza, juez o tribunal de garantías penales", por la de "la el juzgador", pues éstos no son los únicos que tienen la potestad de dictarlas, sino también los jueces de contravenciones, de violencia contra la mujer y la familia, de tránsito, entre otros.

Se hizo una readecuación global del texto presentado, en el sentido de que todas las medidas sean solucionadas en audiencia mediante resolución debidamente motivada y no mediante "auto" conforme el proyecto original (artículo 613). Asimismo, se reestructuró las finalidades propias de cada una de las medidas, ya que la dispersión de las mismas generaba confusión y contravenía al objetivo de este Código (artículos 600 y siguientes).

La detención (artículos 608 y 609), aprehensión (artículos 605 a 607) y prisión preventiva (artículos 611 a 617) fueron precisadas y adecuadas a la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos y demás normas implícitas que integran el bloque de constitucionalidad ecuatoriano.

~~La prueba tuvo que precisarse y adecuarse a los parámetros constitucionales. Asimismo, existía una mixtura de textos, en lo relativo a la prueba a actuarse en el juicio oral con relación a las versiones que se recogen antes de esta etapa.~~

Si bien el juicio oral, como etapa primordial del proceso penal, debe sustanciarse sobre la base de la acusación, ello no significa que, necesariamente deba llegar a la misma, sino que pueden terminar a través de procedimientos expeditos y ágiles o, por medio de acuerdos de justicia restaurativa, mecanismos alternativos de solución de conflictos, o la suspensión condicional del proceso, entre otros. En este sentido, la Comisión readecuó y reacomodó, según el caso, todos estos procedimientos o salidas alternativas.¹⁶

La impugnación, no se abordó como etapa del proceso, sino como un derecho, independien-

¹⁴ Véase al respecto artículos 213 y siguientes del Código de Procedimiento Penal Colombiano.

¹⁵ Véase al respecto el artículo 282 (bis) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal española.

¹⁶ Véase legislación procesal penal colombiana, mexicana, chilena y peruana.

te que tienen los sujetos procesales. A la apelación se le otorgó efecto "suspensivo" y "no devolutivo", conforme lo señala la doctrina procesal penal moderna (artículo 699 inciso final del proyecto original).

El Título Undécimo del Libro II del proyecto original, relativo a "Juzgamiento de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal", se lo eliminó del Código Orgánico Integral de Garantías Penales, conforme los criterios emitidos tanto por la Subcomisión del Libro I: "La infracción penal" y del Libro II: "El procedimiento" y se propusieron reformas al Libro Cuarto, "Responsabilidad del adolescente infractor", del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

Además, formalmente se realizó una nueva revisión de la numeración; de las reglas de estilo, sintaxis y puntuación; de las redundancias, contradicciones, lagunas e indeterminaciones sintácticas, semánticas y pragmáticas, sin perjuicio de un análisis minucioso posterior.

5.5.1 Instituciones procesales innovadoras

A lo largo del Libro Segundo: "El Procedimiento", se pueden identificar varias instituciones jurídico-procesales cuya incorporación resulta novedosa y práctica, en la medida en que sean utilizadas de manera correcta, entre las principales, se podría citar a las siguientes:

Las audiencias telemáticas: La video audiencia es un instrumento técnico aceptado en varios países, entre ellos, Italia y Perú, utilizado en la práctica de la prueba (testimonial, pericial, etc.) sin la presencia necesaria del testigo, perito y/o procesado ante la sede del juzgado o tribunal, con sujeción a los principios de intermediación, eficacia, economía, celeridad y justicia oportuna, con la finalidad de cooperar en la agilidad y eficacia de la resolución de los procesos penales, pero respetando los derechos y garantías de los sujetos procesales.

La video audiencia, como sistema de comunicación interactivo, permite tanto la transmisión simultánea de la imagen, el sonido y los datos como una comunicación bi-direccional, en tiempo real, con lo que se posibilita la práctica de un acto procesal entre diferentes personas ubicadas geográficamente en lugares diferentes y distantes entre sí, y se asegura, la posibilidad de contradicción de las partes y la salvaguarda del derecho de defensa, cuando así lo acuerde el juez o tribunal.¹⁷

Si bien resulta positivo la posibilidad de realizar audiencias telemáticas, como medios materiales innovadores de eficacia de prueba, no obstante, es necesario que se cuente con la infraestructura tecnológica y funcionamiento adecuado que permita la coordinación eficaz entre las partes procesales, caso contrario quedará como un simple enunciado imposible de aplicarlo en la práctica dentro de nuestro procedimiento.

Técnicas de investigación-cooperación eficaz y operaciones encubiertas: Una de las novedades recogidas de anteriores proyectos reformativos al Código de Procedimiento Penal, es la figura de la "cooperación eficaz" (erróneamente conocida como delación compensada o arrepentimiento eficaz) como medio por el cual una persona suministra datos o información precisa, verídica y sujetos a verificación, que contribuyan al esclarecimiento de los hechos pasados o permitan la identificación de sus presuntos responsables; o sirvan para prevenir o impedir la perpetración o consumación de otras infracciones de igual o mayor gravedad, especialmente, en lo relativo a las organizaciones delictivas de delincuencia organizada, con el propósito de que se reduzca la pena con posterioridad a la individualización de la sanción, según las circunstancias agravantes o atenuantes que concurren.

Cabe resaltar que dicho mecanismo está encaminado hacia aquellas infracciones revestidas de una gravedad especial y que, por su naturaleza, provienen de la delincuencia organizada.

¹⁷ Cfr. en Video audiencias en el Perú en <http://www.rimjc.org/w/content/view/full/240/18/> o

Sin embargo, la cooperación eficaz debe distinguirse de la institución del agente encubierto. La primera se refiere a la cooperación de un testigo privilegiado plenamente perseguible por la justicia dentro de un proceso de gran relevancia social; en cambio, la segunda tiene relación con las operaciones encubiertas realizadas por personas no involucradas en un proceso dentro de investigaciones sobre delincuencia organizada, en tanto existan elementos de convicción sobre la posible comisión de la infracción.

Sobre esta base, el proyecto presentado al debate, incorpora estas figuras novedosas, bajo la dirección de la autoridad judicial conforme la legislación española del "juez instructor". El nuevo texto, incorpora la figura de las "operaciones encubiertas" o del "cooperador eficaz", bajo la dirección de la Fiscalía durante el decurso de las investigaciones, sin perjuicio de las autorizaciones judiciales necesarias en caso de afectación de derechos constitucionales, conforme las pautas de los códigos procedimentales de América Latina.

Sin embargo, la Subcomisión recomendó imponer el mínimo de la pena como incentivo al testigo privilegiado que tomó la decisión de colaborar, de otro modo decaerían los presupuestos de la negociación. Además, consideró que resulta conveniente que se tomen en cuenta medidas de seguridad, como el cambio de la identidad de la personas o que se la acoja al programa de protección de víctimas y testigos a fin de que no existan "ajustes de cuentas" en el futuro.

Por último, la Subcomisión consideró esencial que para que procedan las atenuantes antes señaladas, previamente deberá requerirse el consentimiento de la víctima y acreditarse la reparación integral del daño.

Examen de alcoholtest o narcotest: El desarrollo de nuevas herramientas de investigación ha dado lugar a la aparición de exámenes científicos de interrogación como la prueba del alcoholtest o narcotest, a ser utilizado por los agentes de tránsito que presuman que quien conduce un vehículo automotor se encuentra en estado de embriaguez o intoxicación por ingesta de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, sin perjuicio, de ser posible, de realizarse de inmediato los exámenes de sangre o de orina.

En este sentido, la actual Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial endurece las sanciones para los conductores que se encuentren bajo los efectos de sustancias estupefacientes, drogas o alcohol. Ahora, se obliga a todos los conductores a realizarse estos exámenes para la detección de intoxicaciones por alcohol o drogas en el momento que lo requiera el agente o autoridad de tránsito. A ese control también están obligados los usuarios de las vías cuando se hallen implicados en un accidente de tránsito.

La negativa a esa disposición será considerada como presunción de estar en el máximo grado de intoxicación, lo cual fue tomado en consideración por la Subcomisión al elaborar el informe del proyecto original.

Medidas cautelares: Las medidas cautelares en el proceso penal vienen dadas por la combinación de dos factores: por un lado, todo proceso con las debidas garantías se desarrolla siguiendo unas normas de procedimiento por lo que tiene una duración temporal; y por otro, la actitud de la persona a la que afecta el proceso, que si es responsable o así se siente, su tendencia natural le llevará a realizar actos que dificulten o impidan que el proceso penal cumpla su fin (hará desaparecer los datos que hagan referencia al hecho punible, se ocultará, etc.). Por ello, la Ley faculta al órgano jurisdiccional a que adopte determinadas precauciones para asegurar que puedan realizarse adecuadamente los diversos actos que conforman el proceso y, para que al término del mismo, la sentencia que se dicte sea plenamente eficaz.¹⁸

Podemos definir, entonces las medidas cautelares como aquel conjunto de actuaciones en-

¹⁸ Francisco Peláez Sanz y Juan Miguel Bernal Neto, *Las medidas cautelares en el proceso penal* en http://noticias.juridicas.com/articulos/65-Derecho%20Procesal%20Penal/199904-eaj36_07.html

caminadas al aseguramiento del juicio, la efectividad de la sentencia que se dicte, y la protección de la víctima, entre otras facultades, además de las expresamente establecidas en nuestra Constitución.

En este sentido y conforme quedó indicado en párrafos anteriores, la Subcomisión revisó y readecuó el capítulo relativo a las medidas cautelares, tomando en consideración a la Constitución de la República, lo dispuesto en los Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011, pregunta 1 que incorpora un inciso a continuación del primer inciso del numeral 9 del artículo 77 y los instrumentos internacionales.

Dispositivo de geoposicionamiento: Este dispositivo de control se usa con mucha frecuencia en México, Estados Unidos, Perú, Colombia, Panamá, Chile, entre otros, como una medida cautelar obligatoria alternativa a la prisión preventiva y/o a la condena que busca evitar la reincidencia y mejorar la calidad de vida de los procesados, esto es, disminuir el hacinamiento carcelario, contribuir a la resocialización de la persona procesada o condenada y mejorar el sistema de vigilancia y control por parte de las autoridades.

El uso obligatorio del dispositivo de geoposicionamiento, tanto para las personas procesadas como medida alternativa a la condena, busca el cumplimiento de una pena privativa de libertad de una forma distinta a la tradicional, por parte de la autoridad judicial competente y su incumplimiento conlleva la revocatoria de la medida, una vez que se detecta por las autoridades de control.

Su implementación permite que la persona procesada o condenada permanezca o pague la pena en su casa de manera supervisada, pero con opción de trabajar o estudiar de manera condicionada; todo ello, sin perjuicio, de que el juzgador ordene otras medidas conjuntas a las mismas.

En los casos de sustitución de la medida cautelar de la prisión preventiva, el uso del brazalete será obligatorio, en las personas adultas mayores, mujeres embarazadas, personas discapacitadas, en el juzgamiento de infracciones leves, caducidad de la prisión preventiva, entre otros, como parte de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

En caso de infracciones graves y muy graves, no procederá el uso del brazalete y se mantendrá la prisión preventiva como medida cautelar especial.

No obstante, es necesario señalar que el artículo 35 de la Constitución de la República señala que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos o que se encuentren en condición de doble vulnerabilidad, entre otros, recibirán atención prioritaria y especializada y, en particular, al referirse a los adultos mayores, el artículo 38 numeral 7 manda "la creación de regímenes especiales para el cumplimiento de medidas privativas de libertad. En casos de condena a pena privativa de libertad, siempre que no se apliquen otras medidas alternativas, cumplirán su sentencia en centros adecuados para el efecto, y en caso de prisión preventiva se someterán a arresto domiciliario", sin que se especifique la utilización del citado dispositivo.

Por último, la Subcomisión, consideró de primordial importancia establecer que el uso del dispositivo de geoposicionamiento, sea discrecional por parte de los juzgadores competentes.

Embargo preventivo o incautación: El embargo preventivo aparece como una medida cautelar creada en el artículo 625 del proyecto enviado por el Ejecutivo y se desarrolla a partir de los artículos 628 y siguientes.

En la actualidad, el embargo, es dispuesto únicamente por los jueces al momento de dictarse el auto de llamamiento a juicio; sin embargo, el Proyecto lo amplía con el carácter de pre-

ventivo a todas las etapas del proceso penal, de tal forma que podría ser ordenado desde el inicio del procedimiento hasta que exista una decisión judicial definitiva.

De la lectura de las disposiciones correspondientes se desprende que se han tomado como base artículos de la actual Ley de Sustancias Estupeficientes y Psicotrópicas relativas a la incautación de bienes utilizados, producidos o que hayan reportado beneficio en la comisión de una infracción, lo cual ahora se aplica a todas las infracciones penales.

En el proyecto se mantienen ciertas disposiciones relativas a la incautación existente en la citada Ley de Sustancias Estupeficientes, pero, en cambio las medidas, efectos y destino final de los bienes se encuentran amparados por el comiso especial, que consiste en la privación con carácter definitivo de bienes por parte del tribunal de garantías penales o de otra autoridad competente.

En este sentido, la subcomisión reestructuró, revisó y readecuó dichas normas, a fin de mantenerlas conforme lo establece la doctrina penal moderna.

Mediación penal: El proyecto de Código Orgánico Integral Penal incluye también como una nueva figura procesal, la mediación penal, institución que con sus limitaciones para casos específicos es necesaria e indispensable para la resolución de teas de justicia restaurativa.

Podemos definir la Mediación Penal como: "el sistema de gestión de conflictos en que una parte neutral, en posesión de conocimientos y habilidades técnicas específicas, imparcial e independiente de los actores institucionales del proceso, ayuda a dos o más personas implicadas en un delito o falta en calidad de víctima e infractor —o en ambas posiciones en los supuestos de denuncias cruzadas— a comprender el origen del conflicto, sus causas y consecuencias, a confrontar sus puntos de vista y a elaborar acuerdos sobre el modo de reparación, tanto material como simbólica"¹⁹.

La cultura de la paz impone el diálogo entre las partes a través de un conciliador, pero si esto resulta imposible es necesaria la asistencia de un tercero imparcial que solucione el conflicto. Si la parte neutral solamente sugiere la solución, estaremos en presencia de la mediación; si la impone, se tratará de un árbitro; y, si la heterocompone de modo oficial, hablaremos de un juez.

El *ius puniendi* y el *ius poenali* frente a estos medios alternativos de solución de conflictos, debe ser replanteado, no desde la perspectiva de la persecución, sino en consideración de lo que las partes persiguen, la reparación frente al conflicto trascendente que capta el derecho penal, pero también la satisfacción frente al conflicto intrascendente que es captado por el derecho privado²⁰.

La mediación y la conciliación penal constituyen entonces uno de los mecanismos de la ~~justicia restaurativa~~²¹ como un nuevo paradigma,²² multidimensional, que responde a la superación del paradigma de la justicia punitiva,²³ por un modelo de justicia penal cuya respuesta a

¹⁹ Mediación Familiar. Mediación penal y penitenciaria. El estatuto del mediador. Un programa para su regulación". C. Sáenz Rodríguez (Coort.). Thompson Aranzadi, 2008.

²⁰ Cfr. Carlos Luis Gil Mauricio, Los medios alternativos para la solución de los conflictos, en <http://www.monografias.com/trabajos72/medios-alternativos-solucion-conflictos/medios-alternativos-solucion-conflictos2.shtml>

²¹ Véase en Justicia Restaurativa y Fines del Derecho Penal. Xabier Etxebarria Zarrabeitia Profesor de Derecho Penal en la Universidad de Deusto). Consejo de Europa, la Recomendación N.º R. (99) 19 del Comité de Ministros sobre la mediación en asuntos penales; la Resolución Ministerial N.º 2 sobre la misión social del sistema de justicia penal (2005); así como la Recomendación N.º R. (2006) 8 sobre la asistencia a las víctimas. Dentro de Naciones Unidas cabe mencionar los Principios básicos sobre la utilización de los programas de la justicia restaurativa en asuntos penales (2002) y el Manual de Programas de Justicia Restaurativa (2006).

²² Martínez Escamilla propone la denominación de "modelo conciliador".

²³ Véase en Justicia Restaurativa y Fines del Derecho Penal. Xabier Etxebarria Zarrabeitia Profesor de

la infracción penal no es únicamente la averiguación del culpable y la imposición de la pena, sino que da entrada en la respuesta al delito a la satisfacción de las necesidades de la víctima concreta, expresadas por ella misma, sin menoscabo de las finalidades clásicas del derecho penal.

La justicia restaurativa parte de las necesidades de las víctimas: trato digno, protección, información, asistencia, acceso a la justicia, reparación y recuperación, así como que los hechos no se repitan, por lo que entran en juego concretas necesidades preventivo-especiales del infractor²⁴.

Desde esa perspectiva conceptual de la justicia restaurativa, la conciliación y la mediación penal deben entenderse como herramientas útiles para la solución de conflictos de menor gravedad y que no impliquen vulneración o perjuicio a intereses del Estado o colectivos.

Por ello, la Subcomisión se vio en la necesidad de reestructurar, reformular y readecuar la figura de la justicia restaurativa, conciliación y la mediación, a fin de convertirlo en un mecanismo útil y efectivo para la solución de los conflictos inter-partes, tomando como base la legislación comparada.

Reparación integral de la víctima: El artículo 75 de la Constitución de la República establece que se adoptarán los mecanismos para una reparación integral de las víctimas de la infracción penal, reparación que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

El proyecto de Código del Ejecutivo cuando hace la descripción de las reparaciones integrales habla exclusivamente del pago de los daños y perjuicios; esta delimitación constituye una concepción limitada de la reparación indemnizatoria, pues los daños y perjuicios constituyen sólo una parte de los daños a repararse. La nueva concepción doctrinaria debe referirse a la reparación de los daños materiales e inmateriales, dentro de la reparación integral de los derechos a ser compensados e indemnizados, caso contrario, dejarlo como daños y perjuicios limitará la acción indemnizatoria al daño emergente y lucro cesante que son las dos categorías de daños y perjuicios.

Derecho al silencio: El desarrollo del derecho a la defensa, núcleo esencial del debido proceso, se encuentra conformado por el derecho a ser oído, a contradecir, refutar, a impugnar y el derecho a guardar silencio, es decir su derecho a callar, así como a dar su propia versión sobre los hechos en ejercicio pleno de su derecho de defensa, entre otras cosas. Ello se traduce a su vez, en la garantía que tiene toda persona a no autoincriminarse, ni a incriminar a su cónyuge o a sus parientes más cercanos.

El derecho fundamental a guardar silencio es "un presupuesto esencial para el ejercicio del *ius tacendi*, en tanto que, cumpliendo una función informativa, va a permitir la elección del tipo de comportamiento. Su función no es influir sobre la conducta del sujeto, sino hacerle saber su situación jurídica y las posibilidades sobre la que puede orientar su defensa ante el interrogatorio."²⁵

La no incriminación debe ser entendida tanto como el derecho del procesado de introducir en el proceso la información que él considere conveniente así como también su derecho a no ser coaccionado a declarar con violencia física, tortura, entre otros.

Derecho Penal en la Universidad de Deusto). Prefiero este término al de justicia retributiva, empleado en ocasiones para oponerlo al de justicia restaurativa, porque la retribución no es la única justificación de las actuales tendencias punitivas y su progresiva radicalización. En mi opinión, las actuales políticas criminales se basan más en orientaciones preventivo general positivas de tendencia demagógica y la virtualidad inocuizadora de la prisión, sin perjuicio de que en el fondo lata también una determinada concepción vindicativa.

²⁴ Véase en Justicia Restaurativa y Fines del Derecho Penal. Xabier Etxebarria Zarrabeltia Profesor de Derecho Penal en la Universidad de Deusto). Varona Martínez (2007) p. 10.

²⁵ José-Alberto, Revilla González, *El Interrogatorio del imputado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2,000. p. 38.

El valor que debe darse al reconocimiento legal de la no incriminación y al derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse responsable de una infracción, es una manifestación de los derechos constitucionales de defensa y de la presunción de inocencia; y, el derecho del procesado a introducir en el proceso información que considere conveniente tiene dos expresiones: el derecho a declarar y el derecho de no hacerlo.

Así, el derecho a guardar silencio del procesado no puede ser tenido como indicio de responsabilidad y tampoco puede ser valorado por el juez, este derecho ha sido producto de la lucha de los ciudadanos a fin de protegerse de la fuerza pública del Estado y de sus desbordes, constituye un verdadero límite a éste poder y por eso tiene rango constitucional, pero a la vez constituye principio orientador de la actividad legislativa del Estado en materia de derechos y justicia.

Procedimientos especiales: Uno de los objetivos fundamentales que inspiran la reforma procesal penal ecuatoriana es la eficacia, descongestión y racionalización de la carga de trabajo de los operadores jurídicos con el fin de favorecer la concentración de los recursos en la persecución de los casos más graves y que mayor alarma generan en la sociedad; diversificar la respuesta del Estado frente al fenómeno delictivo, posibilitando la solución del conflicto por medios distintos de los tradicionales de mayor rendimiento social que los puramente represivos en los supuestos de infracciones leves e incluso medias; y, la simplificación del procedimiento, con el fin de obtener condenas rápidas en los casos de infracciones de menor gravedad.²⁸

Como se aprecia, se trata de instrumentos jurídico-procesales que se introducen con claros objetivos de carácter político-criminal y de conveniencia, para, por una parte, hacer más eficiente la persecución penal, y por otra, proveer al sistema de soluciones alternativas a las puramente represivas, aunque este último objetivo resulta altamente cuestionable.

No obstante, la Subcomisión se vio en la necesidad de reestructurar, reformular y, en algunos casos, reelaborar los procedimientos especiales: abreviado, expedito, por razón del fuero, violencia intrafamiliar, de ejercicio privado de la acción, medios de comunicación y extradición; sin perjuicio que, conforme quedó indicado, se reelaboró todo el capítulo relativo a justicia restaurativa y mecanismos alternativos de solución de conflictos y acuerdos reparatorios.

Los procedimientos por violencia intrafamiliar todavía tienen que ser revisados y se encuentran aún en construcción.

5.5.2 Nudos críticos del debate del procedimiento

Reglas para las audiencias sin la presencia de la persona procesada: En el libro segundo, la Comisión consideró que las audiencias de juicio en ausencia de la persona procesada, salvo los casos previstos en la Norma Suprema, afectan gravemente aspectos constitucionales como el derecho a la defensa, no contar con el propio abogado privado o contar con uno público, designado a última hora para que solo llene la exigencia legal, pero que no puede defenderle adecuadamente; a la presunción de inocencia de toda persona mientras no exista sentencia condenatoria ejecutoriada, pues en nuestro medio, al menos para algunos periodistas o comentaristas, quien está prófugo automáticamente está o debe ser condenado como culpable y que los juzgadores formulen juicios de valor sin haberle visto ni haber escuchado al procesado. En el ámbito procesal, no se puede llegar al cabal descubrimiento de la verdad de los hechos más allá de toda duda razonable, objetivo fundamental del proceso penal y del juzgamiento. Si el acusado no está presente no se puede recibir su testimonio, con o sin juramento, ni preguntarle o repreguntarle acerca de los acontecimientos.

²⁸ Cfr. Jorge Mera Figueroa, *Discrecionalidad del ministerio público, calificación jurídica y control judicial*, s/e, Chile, p. 5.

tos que se le atribuyen. No se podrá recibir ni evaluar prueba de descargo, que podría aportar el procesado, de haber estado presente en la audiencia de juicio; más aún, si la propia Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, al declarar en los artículos 167, la frase "y la del juicio" y 168, su inconstitucionalidad de fondo (Resolución No. 24-10-SCN-CC publicada en el RO-S 294, de octubre 6 de 2010).

Flagrancia: Con relación a la flagrancia la Comisión consideró que el texto presentado por el Ejecutivo adolecía de graves imprecisiones sintácticas, que podían ser objeto de declaratoria de inconstitucionalidad, pues señalar que "se entenderá que se encuentra en infracción flagrante la persona: "(...) 4. Que fuere encontrada con objetos procedentes de aquella o con señales o vestigios, en sí mismo o en su vestimenta, o con las armas, objetos o instrumentos que hubieren sido empleados para cometerlo, en un tiempo inmediato a la perpetración de la infracción (...)", partía de un supuesto que cualquier persona (cometa o no la infracción), cuando sea encontrada con objetos procedentes de aquella podía ser aprehendida en flagrancia. ¿Significaba ello que cualquier persona que fuere encontrada con objetos procedentes de la infracción (incluso quienes se encontraron dichos objetos o portaban en un momento dado dichos objetos eran presuntos autores de una infracción? En resumen, la interpretación sugerida, podía conllevar graves afectaciones a la tutela, al debido proceso, a la seguridad jurídica, y específicamente a la presunción de inocencia. Por ello, la Comisión, optó por mantener el texto del Código de Procedimiento Penal vigente.

Política criminal: De igual manera y siguiendo la precitada explicación, la redacción ambigua del texto presentado por el Ejecutivo sobre el "Comité de Política Criminal", podía dar lugar a malinterpretaciones y cuestionamientos de tipo constitucional. Así, resultaba alejado a las funciones del Comité de Política Criminal en el proceso penal que: "las decisiones de los órganos de la Función Judicial deben ser coordinadas (...)", ya que ello atentaría contra el principio de independencia externa de esta Función estatal, que proclama que las juezas y jueces solo están sometidos en el ejercicio de su potestad jurisdiccional a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y demás normas jurídicas y que ninguna función, órgano o autoridad del Estado puede interferir en el ejercicio de los deberes y atribuciones de la Función Judicial. Las políticas de justicia deben estar encaminadas a garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución, dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabos constitucionales.

En todo caso, la comisión decidió acoger el Comité de Política Criminal, pero lo introdujo como una política pública dentro del Libro Preliminar, con las atribuciones y funciones propias al mismo.

Servicios previos al juicio: Los servicios previos al juicio es una institución novedosa, pero que aún debe ser analizada de manera pormenorizada por la Comisión, a fin de no violentar posibles disposiciones constitucionales y legales.

5.6 Trabajo de la Comisión sobre el Libro III Ejecución de penas

Tal vez, el componente más olvidado pero más demostrativo de las debilidades del sistema penal es el de la ejecución de la pena privativa de libertad. La Constitución, así como los instrumentos internacionales de derechos humanos, exige la inclusión de ciertas exigencias garantistas sobre la base de la dignidad e igualdad de las personas privadas de la libertad.

5.6.1 Reestructuración

Se realizó una primera aproximación al Libro III, que partió de su reestructuración, a fin de dotarle de legitimidad, sobre la base al principio resocializador. El libro quedó: el juez de garantías penitenciarias, la administración de los centros de privación de libertad y todo lo relacionado a régimen que organiza la forma de vida en estos establecimientos.

5.6.2 Juez de garantías penitenciarias.

Para este fin, se ha considerado el rol fundamental que cumple la o el juez de garantías penitenciarias, para asegurar el principio de jurisdiccionalidad, pues los derechos de las personas privadas de la libertad no se extinguen detrás de las paredes de los centros de rehabilitación. La competencia de estos jueces están en el Código Orgánico de la Función Judicial, limitadas a "brindar amparo legal a los derechos y beneficios de los internos en los establecimientos penitenciarios", es decir, además, les corresponde resolver los reclamos sobre sanciones disciplinarias y respecto del sistema progresivo: cerrado, semiabierto y abierto.

De acuerdo a las normas de procedimiento, es el o la jueza o tribunal de garantías penales quien fija la pena o medida de seguridad y las condiciones de cumplimiento. Sin embargo, es el o la jueza de garantías penitenciarias quien conoce y resuelve peticiones y quejas de las personas privadas de libertad, para lo cual requiere de un procedimiento ágil que no sea el mismo expedito, pues la naturaleza es diferente.

5.6.3 Sistema nacional de rehabilitación social

En cuanto a la administración de los centros de privación de libertad, sean estos provisionales o de rehabilitación, se crea un sistema nacional de rehabilitación social, en base a la norma constitucional, para la atención "integral" de las personas privadas de libertad. A su vez, el organismo técnico es el encargado de la ejecución de las políticas previstas por el directorio del sistema nacional de rehabilitación.

Las normas referentes a procedimiento, como son las medidas cautelares personales fueron reubicadas en el libro segundo sobre procedimiento, a fin de establecer un orden y secuencia lógica para que los administradores de justicia tengan en un solo libro las normas procedimentales que les permitan cumplir con su función constitucional

Así mismo, en el Libro Tercero se ha ajustado a la realidad constitucional ciertas normas que iban más allá de la Constitución, como era el establecimiento de un Sistema de Rehabilitación Social y Medidas Cautelares, institución que no se encuentra comprendida dentro de la Carta fundamental, ya que en ésta únicamente se habla de un Sistema de Rehabilitación Social. De la misma manera, se establecían instituciones administrativas cuya composición es facultad del Presidente de la República, por lo que se ha dejado abierta esta normativa a fin de que el ejecutivo pueda ejercer dichas facultades.

Como segundo punto fundamental, se ha ubicado las normas que describen al Sistema nacional de rehabilitación social, tanto en sus finalidades como en su composición, en la cual se ha establecido la estructura que dicho Sistema tendrá, empezando por la composición del Directorio, lo cual ha sido reformado en relación al proyecto original, puesto que se ha reducido el número de miembros, así como se ha constitucionalizado las facultades previstas para el Presidente de la República, en lo concerniente a la administración del sistema penitenciario.

También se ha depurado las atribuciones del Organismo técnico de rehabilitación social, creado en el proyecto original, a fin de precautelar el incremento innecesario de gasto públi-

co a consecuencia del establecimiento de dicho organismo.

En lo concerniente a los establecimientos o centros de privación de libertad, en su gran mayoría se ha mantenido lo establecido en el proyecto original, toda vez que se tratan de normas administrativas, cuya ejecución, administración y manejo le compete a la función ejecutiva, conforme lo establece la Constitución.

5.6.4 Penas no privativas de la libertad y medidas cautelares

Se ha ubicado, al régimen de penas no privativas de la libertad en el cual se establecen la forma en que se aplicarán las penas alternativas a la privación de libertad, donde se atribuye al organismo técnico las facultades administrativas para que dichas medidas sean manejadas adecuadamente.

Una de las reformas importantes introducidas en este libro es el tratamiento de las medidas cautelares las cuales, como se mencionó, se trasladaron al libro de procedimiento, no obstante de mantener en el Libro Tercero el régimen de aplicación de dichas medidas cautelares, con lo cual se guarda concordancia con la función que el Libro de Ejecución y, por tanto, los jueces de garantías penitenciarias de deben cumplir con sus obligaciones de supervisión, manejo y control de las medidas cautelares.

En lo que tiene que ver con el régimen general de rehabilitación social, se ha mantenido casi en su integridad lo previsto en el proyecto original, dentro del cual se instituyen varios regímenes de rehabilitación social, conforme a las circunstancias particulares de cada caso de las personas privadas de libertad, así como la regulación de las fases que se deben cumplir dentro de dicho sistema.

Dentro de este tema se establece además la administración que se debe implementar, respecto de la ubicación poblacional penitenciaria y la progresión de los centros de rehabilitación social; que son un conjunto de normas administrativas que se encargan de establecer los lineamientos a seguir respecto de las personas privadas de libertad y los espacios en los que éstos deben ser ubicados.

Consiguientemente, dentro de la reforma de la estructura de este libro, se ha ubicado los ejes de tratamiento para las personas privadas de libertad, que constan en el proyecto original.

5.6.5 Repatriación

El Libro III concluye con el título referente al procedimiento y reglas aplicables en materia de repatriación, el cual se revisó y corrigió en lo pertinente, a fin de ajustar dichas reglas a las normas vigentes y a los procedimientos adecuados.

6 Conclusiones

1. La Comisión de Justicia y Estructura del Estado resolvió prescindir del tratamiento del Libro Cuarto, pues consideró que constitucionalmente los adolescentes no debían incluirse en la legislación penal ordinaria sino especializada conforme los mandatos constitucionales. Por ello, resolvió incluir todo el tratamiento de menores infractores en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, a través de las disposiciones reformativas al Código Orgánico Integral Penal, con el fin de contar con una legislación coherente y completa en este ámbito. En este sentido, la propuesta pretende resguardar

el derecho de los adolescentes a una legislación y administración de justicia especializada, diferente de los adultos, y acentuar la *corresponsabilidad social* en el destino de los adolescentes del país. Hay que considerar que los procesos en los que se encuentran involucrados los menores justiciables son de alta prioridad y especial importancia pública y en ellos debemos respetar el debido proceso, la presunción de inocencia, la tutela efectiva de los derechos en contexto con lo que significa la protección integral y el interés superior de la niñas, niños y adolescentes establecidos y desarrollados en nuestra Constitución de la República y demás instrumentos internacionales aprobados por el Ecuador.

2. Las normas rectoras del libro preliminar son un eje transversal que facilitan la tarea de las y los jueces y tribunales de garantías penales y las y los jueces de garantías penitenciarias, así como de todos los operadores de justicia.
3. El libro primero desarrolla un nuevo marco que sistematiza el derecho penal, desde la determinación de lo que es una conducta penalmente relevante como hipótesis susceptible de la consecuencia de la pena, pasando por la participación en la ejecución del delito y las circunstancias que pueden modificar la pena y que sirven al juzgador para su particularización.
4. Aunque la criminalización primaria y el aumento de penas no resuelven el delito, es impostergable la tipificación de todo lo relacionado con la delincuencia organizada, considerando cómo lesiona derechos de la ciudadanía y de qué manera se están cometiendo en nuestro país, evitando al máximo la copia de otras legislaciones ajenas a nuestra realidad.
5. La determinación de las sanciones requiere cumplir con el mandato constitucional de proporcionalidad, y bajo esa premisa debe revisarse cuidadosamente el catálogo de penas en base a una dosimetría penal bien fundada.
6. En materia procedimental, la Comisión considera que si bien es necesario que el ordenamiento adjetivo deba adecuarse a las cambiantes necesidades actuales de la sociedad y las concepciones modernas de la ciencia penal y política criminal, a fin de no contar con leyes obsoletas o caducas, no obstante, debe cuidar que su filosofía corresponda con los postulados constitucionales de corte democrático, pues de la revisión de esa parte ideológica y funcional se derivará la necesidad de su actualización o no.
7. La deficiente administración de justicia atribuible a diversas causas como los rezagos del sistema de corte inquisitivo en el proceso penal, pese a que hablamos de un supuesto sistema "acusatorio oral", la lentitud de los procedimientos debido a la existencia de normas obsoletas e incongruentes o viciadas por prácticas corruptas de los operadores judiciales, la carencia de mecanismos modernos en la investigación de los delitos, la inestabilidad de los jueces y juezas y la mal llamada jurisprudencia a menudo contradictoria e incongruente, deben ser materia de análisis y debate por parte de los y las assembleístas para la vigencia del COIP, pero tomando en consideración todo el Código en general, esto es, sin descuidar, la parte sustantiva y la de ejecución, puesto que de nada sirve un buen proceso con un estado deplorable de las cárceles o prisiones en el cual existe un hacinamiento con abusos de autoridad y corrupción.
8. La Comisión, finalmente, recomienda que el debate sobre el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, en el seno de la Asamblea Nacional, se lo haga por Libros y/o títulos en varias sesiones, con el afán de permitir un debate amplio e intenso entre las y los Assembleístas y, así, recoger el mayor número de observaciones y aportes que contribuyan a conseguir una reforma penal que cumpla sus fines sociales y políticos.

7 Aprobación del informe

Por las motivaciones constitucionales y jurídicas expuestas, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, **RESUELVE** aprobar el presente informe para primer debate sobre el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal.

8 Asambleísta ponente

Dr. MAURO ANDINO REINOSO, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.



Mauro Andino Reinoso
PRESIDENTE

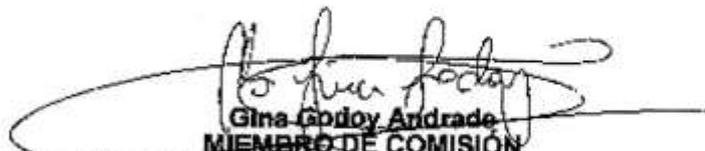


Henry Cují Goello
VICEPRESIDENTE

Luis Almelda Morán
MIEMBRO DE COMISIÓN



Rosana Alvarado Carrión
MIEMBRO DE COMISIÓN



Gina Godoy Andrade
MIEMBRO DE COMISIÓN



César Gracia Gámez
MIEMBRO DE COMISIÓN

Mariangel Muñoz Vicuña
MIEMBRO DE COMISIÓN

Marisol Peñafiel Montesdeoca
MIEMBRO DE COMISIÓN

María Paula Romo Rodríguez
MIEMBRO DE COMISIÓN

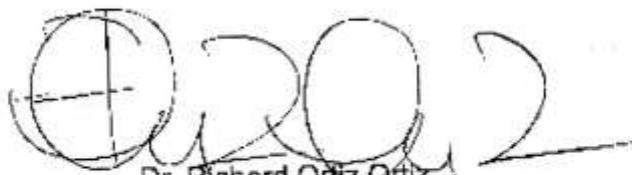
Vicente Taiano Álvarez
MIEMBRO DE COMISIÓN



Xavier Tomalá Montenegro
MIEMBRO DE COMISIÓN

Razón: Siento como tal, que el informe para primer debate sobre Proyecto de Código Orgánico Integral Penal fue debatido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Per-

manente de Justicia y Estructura del Estado, en sesión de 13 de junio de 2012.- Quito, 13 de junio de 2012.- Lo certifico.



Dr. Richard Ortiz Ortiz

**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO**



ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
**Comisión Especializada Permanente de Justicia
y Estructura del Estado**



– Primer debate –

Proyecto
Código Orgánico Integral Penal

COMISIÓN:

MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE

Henry Cuji Coello, Vicepresidente

Luis Almeida Morán

Rosana Alvarado Carrión

Gina Godoy Andrade

César Gracia Gámez

Mariangel Muñoz Vicuña

Marisol Peñafiel Motesdeoca

María Paula Romo Rodríguez

Vicente Taiano Álvarez

Xavier Tomalá Montenegro



Quito, 13 de junio de 2012

R.OM7

persona que por culpa, en el desempeño de su profesión, ocasione la muerte de otra persona, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años y la inhabilitación para el ejercicio de su profesión de seis meses a un año.

Cuando se trate del profesional de la salud la pena de inhabilitación será de uno a tres años.

Artículo 136.- Asesinato.- La persona que mate a otra, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veinticinco años, si concurrieran en alguna de las siguientes circunstancias:

1. Ser la víctima su ascendiente, descendiente, hermana o hermano, cónyuge, conviviente, o la persona con la que se mantenga o se haya mantenido una relación consensual de pareja.
2. Colocar a la víctima en situación de indefensión, inferioridad o aprovecharse de esta situación.
3. Provocar inundación, envenenamiento, incendio o cualquier otro medio que ponga en peligro la vida o la salud de otras personas.
4. Buscar de propósito la noche o el despoblado.
5. Utilizar medio o medios capaces de causar grandes estragos.
6. Evitar que se descubra o se detenga a la persona infractora.
7. Aumentar deliberada e inhumanamente el dolor de la víctima.
8. Preparar, facilitar, consumir u ocultar otra infracción.
9. Asegurar los resultados o impunidad de otra infracción.
10. Por causa o motivo de sus cargos o dignidades o por razón del desempeño de sus funciones.

Artículo 137.- Sicariato.- La persona que mate a otra por precio, pago, recompensa, promesa remuneratoria, u otra forma de beneficio para sí o un tercero, será sancionada con pena privativa de libertad de veinticinco a veintiocho años.

La misma pena será aplicable a la persona que en forma directa o por intermediación, encargue u ordene el cometimiento de este ilícito.

Se entenderá que la infracción fue cometida en territorio y jurisdicción ecuatorianos cuando los actos de preparación, organización y planificación, fueren realizados en el Ecuador, aun cuando su ejecución se consume en territorio de otro Estado.

La sola publicidad u oferta de servicios de sicariato será sancionado con pena privativa de libertad de cinco a diez años.

Artículo 138.- Femicidio.- La persona que mate a otra, por el hecho de ser mujer, será sancionada con pena privativa de libertad de veinticinco a



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

56 75

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Trámite **154836**

Código verificación **YPNHJNH54X**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 04-oct-2013 15:37

Numaración 248-cepjee-p
documentos

Fecha oficio 04-oct-2013

Remitente ANILINDO REINOSO MAURO
EDUARDO

Razón social

Remite el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gov.ec>
<http://asambleatramite.gub.ec>

Quito, 4 de octubre de 2013
Ofc. No.- 248-CEPJEE-P

Señora
Gabriela Rivadeneira
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho.-

1721 folios

De mi consideración:

Adjunto al presente, el informe para segundo debate del **Proyecto de Código Orgánico Integral Penal**, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución de la República del Ecuador y en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de que se proceda al trámite constitucional y legal correspondiente.

Según consta en el informe, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado recomienda que el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal sea debatido y aprobado Libro por Libro, y se sugiere que se lo haga de la siguiente manera:

1. Libro Preliminar y Libro I: Infracción Penal;
2. Libro II: Procedimiento;
3. Libro III: Ejecución; y,
4. Reformatorias al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, Código Orgánico de la Función Judicial y demás disposiciones generales, modificatorias, reformatorias y transitorias.

Hago propicia la ocasión para reiterarle mi consideración más distinguida.

Atentamente.



Dr. Mauro Andino Reinoso
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO.**

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
**Comisión Especializada Permanente de Justicia
y Estructura del Estado**



Informe para segundo debate
Proyecto de Código Orgánico
Integral Penal

COMISIÓN:

MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE
Gina Godoy Andrade, Vicepresidenta

Marcela Aguiñaga Vallejo
Gilberto Guamangate Ante
Nicolás Issa Wagner
Miguel Moreta Panchez
Mariangel Muñoz Vicuña
Magali Orellana Marquínez
Gabriel Rivera López
Fabián Solano Moreno
Luis Fernando Torres Torres



Quito, 4 de octubre de 2013

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]



Índice

1 Objeto	4
2 Antecedentes	4
3 Síntesis del trabajo de la Comisión.....	5
3.1 SESIONES Y ASISTENCIA DE LOS COMISIONADOS.....	5
3.2 INSUMOS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME Y ARTICULADO	7
4 Contenido del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal	18
4.1 LIBRO PRELIMINAR: NORMAS RECTORAS	19
4.2 LIBRO PRIMERO: INFRACCIÓN PENAL	20
4.3 LIBRO SEGUNDO: PROCEDIMIENTO.....	23
4.4 LIBRO TERCERO: EJECUCIÓN	25
4.5 REFORMA AL LIBRO IV DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.	27
5 Conclusiones	28
6 Aprobación del Informe.....	30
7 Asambleísta ponente	30

ell/1



Objeto

El presente Informe tiene por objeto recoger el debate y resoluciones de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado sobre el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal y ponerlo a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión en segundo debate.

2 Antecedentes

1. El 13 de octubre de 2011, el Presidente Constitucional de la República, economista Rafael Correa Delgado, a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, remitió al Presidente de la Asamblea Nacional, de conformidad con el número 2 del artículo 134 de la Constitución de la República y número 2 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, mediante oficio No. T-6136-SNJ-11-1297.
2. El 14 de octubre de 2011, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado resolvió recomendar al Presidente de la Asamblea Nacional y, por su intermedio, a los miembros del Consejo de Administración Legislativa, CAL, que se proceda a la calificación como urgente y prioritario al Proyecto de Código Orgánico Integral Penal y que se incorporen como insumos a su discusión todos los proyectos de reformas penales presentados en la Asamblea Nacional, mediante oficio No. 575-CEPJEE-S.
3. El 18 de octubre de 2011, el Consejo de Administración Legislativa, CAL, resolvió calificar el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, presentado por el Presidente de la República y remitirlo al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, mediante memorando No. SAN-2011-1880.
4. En sesión de 19 de octubre de 2011, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado resolvió conformar, entre sus miembros, tres subcomisiones para el tratamiento del proyecto de COIP, estructuradas de la siguiente forma:

SUBCOMISIÓN No. 1	SUBCOMISIÓN No. 2	SUBCOMISIÓN No. 3
LIBRO I DE LA INFRACCIÓN PENAL	LIBRO II DEL PROCEDIMIENTO	LIBRO III DE EJECUCIÓN Y MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS
Mauro Andino Mariángel Muñoz Luis Almeida Marisol Peñañiel	Gina Godoy Vicente Talano Rosana Alvarado César Gracia	Xavier Tomalá Henry Cujl María Paula Romo

5. El 18 de noviembre de 2011, la Subcomisión 1, que estudió el Libro 1 del Proyecto de COIP "De la infracción penal", presentó su informe y recomendaciones.
6. El 01 de diciembre de 2011, la Subcomisión 2, que estudió el Libro II del Proyecto de COIP: "Del procedimiento", presentó su informe y recomendaciones a la Comi-



sión.

7. El 1 de diciembre de 2011, la Subcomisión 3, que estudió el Libro III (De la Ejecución) y IV (Medidas Socioeducativas), presentó su informe y recomendaciones a la Comisión).
8. En sesiones de 01, 05 y 12 de diciembre de 2011, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, conoció y resolvió acoger las recomendaciones de las tres Subcomisiones.
9. El 13 de junio de 2012, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado aprobó el Informe para primer debate del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, el cual fue remitido al señor Presidente de la Asamblea Nacional el 14 de junio de 2012 para que se prosiga con el trámite constitucional correspondiente.
10. En la sesión No. 174 del Pleno de la Asamblea Nacional, que se inició a partir del 28 de junio de 2012 y se extendió hasta el 17 de julio de 2012, se llevó a cabo el primer debate del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal.

3 Síntesis del trabajo de la Comisión

Esta sección resume el proceso de elaboración del Informe para segundo debate del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal; presenta cuadros de las asistencias de las y los Asambleístas a las sesiones realizadas; enumera los proyectos de reforma penal presentados por iniciativa de los y las asambleístas y que fueron incluidos en el debate del Proyecto de Ley; y, sistematiza las observaciones formuladas después del primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional.

3.1 Sesiones y asistencia de los comisionados

La Tabla 1 resume la asistencia de las y los asambleístas miembros de la Comisión desde el 26 de junio de 2013 —fecha en cual la actual Comisión reinició el debate del Proyecto de Ley en la presente legislatura— hasta el 4 de octubre 2013 —fecha en que se aprobó el Informe para segundo debate en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado—.



3.2 Insumos para la elaboración del Informe y articulado

Los principales insumos para la revisión del texto —enviado originalmente por el Ejecutivo— han sido los proyectos de reforma penal presentados por varios asambleístas, los cuales, tras ser revisados, fueron integrados en el Informe para primer debate del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal y también se ha considerado su pertinencia para la elaboración de este Informe.

La Tabla 2 enumera las 44 iniciativas con sus respectivos proponentes.

Tabla 2: Listado de proyectos incorporados al debate del COIP

	PROYECTO	PROPONENTE
1.	Proyecto de Ley Reformatoria de los artículos 53 y 54 del Código Penal	Abdala Bucaram y Gabriela Pazmiño
2.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y del Código Penal	Susana González
3.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Leonardo Viteri
4.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Mercedes Villacrés
5.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal para la tipificación del delito de sicariato	Henry Cuji
6.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal que sanciona los delitos de usura	Paco Fierro
7.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal Ecuatoriano.	Vicente Talano
8.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal para la tipificación del delito de sicariato	Guillermina Cruz
9.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Mercedes Villacrés
10.	Proyecto de 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
11.	Proyecto de Ley de Responsabilidad Penal para los Adolescentes Infractores	Paco Fierro
12.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, Código de Procedimiento Penal y leyes conexas	Presidente de la República
13.	Proyecto de 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	Fiscal General del Estado
14.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal	Mauro Andino
15.	Proyecto de Ley Reformatoria en materia penal	Cintha Viteri
16.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social	Andrés Páez
17.	Proyecto de Ley Derogatoria del numeral 12 del artículo 606 del Código Penal	Defensor del Pueblo del Ecuador y Comisión Nacional de Derechos Humanos
18.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal (07 de octubre de 2010)	Fernando Romo Carpio
19.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal (01 de octubre de 2010)	Fernando Romo Carpio
20.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica los delitos de clonación de tarjetas, vaciamiento de cuentas por internet o transferencias electrónicas indebidas	Jorge Salomón Fadul
21.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social	Washington Cruz
22.	Proyecto de Ley Derogatoria de los artículos 230 y 231 del Código Penal	Paco Fierro
23.	Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Procedimiento Penal, Ley Interpretativa del artículo 189 del Código de Procedimiento penal, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y al Código Orgánico de la Función Judicial	Gina Godoy
24.	Proyecto de 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	María Alejandra Vicuña



	enriquecimiento privado no justificado	
	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Andrés Páez
	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Andrés Páez
27.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal y a la Ley de Seguridad Social que penaliza la no afiliación al Seguro General Obligatorio	Mary Verduga Cedeño
28.	Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Penal, para la eliminación del desacato y la despenalización de la protesta social y las injurias en contra de las autoridades y otros obstáculos a la libertad de expresión	César Montúfar
29.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Richard Guillén
30.	Ley Reformatoria al Código Penal para la tipificación y sanción de la no afiliación al IESS	Nivea Vélez
31.	Ley Reformatoria al Código Penal para la tipificación de los delitos de mala práctica y falta de atención médica	Marco Murillo
32.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal y a la Ley de Seguridad Social	Carlos Samaniego
33.	Proyecto de Ley Reformatoria que tipifica delito de violencia del Estado contra particulares	Luis Almeida
34.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y al Código Penal	María Paula Romo
35.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal, referente al maltrato y violencia contra niños, niñas y adolescentes	Marisol Peñafiel María Soledad Vela
36.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal y al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.	Edwin Vaca
37.	Proyecto de Ley Reformatoria al artículo 552 del Código Penal Ecuatoriano	Vicente Taiano
38.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Linder Altafuya
39.	Ley Reformatoria al Código Penal	Andrés Páez
40.	Proyecto de Ley para prevenir y sancionar la trata de personas	Fernando Vélez
41.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Andrés Páez
42.	Proyecto de Ley de Transparencia del Patrimonio Privado	Silvia Saigado
43.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Civil, Procedimiento Civil y Código Penal	Andrés Páez
44.	Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal	Miguel Moreta

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión de Justicia y Estructura del estado.

Otros insumos que enriquecieron el debate y el texto del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal fueron las observaciones presentadas por las y los Asambleístas, varias instituciones del Estado —principalmente del sector justicia—, grupos de la sociedad civil, expertos y académicos.

La Tabla 3 enumera las observaciones enviadas a la Comisión en relación con el articulado contenido en el Informe para primer debate y nuevas propuestas.

Tabla 3: Observaciones presentadas en la Comisión al articulado del informe para primer debate

	Proponente	Fecha	Artículos observados
1.	Asambleísta Paco Moncayo	20/07/2012	Exposición de Motivos, Arts. 1, 2, 3, 5, 6, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 24, 27, 30, 31, 32, 39, 48, 49, 50, 51, agregar innumerado luego del 52, 61, 71, 86, 89, innumerado luego del 89, 95, 97, 99, 100, 101, 105, 106, 107, 111, 120, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 138, 140, 142, 143, 148, 150, 151, 152, 155, 158, 160, 163, 166, 167, 177, 186, 192, 198, 201, 203, 218, 219, 227, 232, 235, 236, 239, 261, 262, 271, 281, 282, 284, 285, 295, 306, 315, 316, 323, 325, 332, 352, 354, 355, 357, 363, 374, 375, 376, 377, 378, 380, 381, 382, 383, 384, 387, 388, 390, 391, 395, 399, 400, 401, 402, 403, 405, 407, 408, 414, 416, 421, 424, 428, 429, 434, 438, 450, 455, 456, 457, 458, 462, 463, 467, 468, 469, 472, 478, 479, 487, 488, 489, 493, 502, 505, 506, 567,



			569, 588, 595, 667, 671, 673, 676, 713, 716, 721, 731, 732, 734, 735, 737, 740, 743, 744, imputabilidad de los adolescentes- transitoria
2.	Asambleísta Galo Vaca	12/07/2012	Arts. 5, 23, 29, 32, 42, 65, 89, 93, 95, 98, 100, 101, 105, 121, 123, 125, 128, 140, 159, 171, 172, 174, 197, 201, 202, 203, 204, 205, 206, delitos informáticos, 222, 224, 228, 229, 230, 231, 232, 235, 236, 237, 236, 239, 243, 247, 251, 253, 271, 276, 284, 330, 338, 388, 389, 390, 391, 392, 396, 761, 772, 802, 804, transitoria sobre responsabilidad del adolescente en conflicto con la ley penal
3.	Asambleísta Betty Amores	30/07/2012	Arts. 1, 3, 4, 34, 50, 53, 56, 69, 73, 143, 166, 167, 215, 216, 227, 258, 260, 285, 293, Capítulo Sexto Sección Primera, Incorporar el art. 132 del Código Penal vigente, 329, 330, 334, 339, 357, 412, 421, 442, 589, 593, 669, 670, incorporar los siguientes Arts. sobre contravenciones en materia de Violencia contra la Mujer y la Familia, Art. Medidas de Amparo, Art. Procedimiento para el juzgamiento de las contravenciones de violencia intrafamiliar, Art. De la Notificación, Art. Términos para dictar medidas de amparo y audiencia oral única, Art. Audiencia oral única, Art. Sentencia, Incorporar a las disposiciones comunes Art. Ejercicio de la acción, Art. Obligados a denunciar, Art. La suspensión del proceso, Art. Reanudación del proceso, Art. Valor jurídico de los informes periciales, transitoria décima, décimo tercera, derogatorias 40, 54, 55
4.	Asambleísta Marisol Peñafiel	19/07/2012	Arts. 5, 12, 47, 61, 72, 73, 93, 95, 138, 139, 140, 141, 142, 143, añadir los siguientes Arts. Formas de violencia contra la mujer y la familia, Art. Sanciones para infracciones de violencia contra la mujer y la familia, 162, 177, 229, 230, 266, 401, 414, 415, 421, 452, 457, 458, 479, 509, 510, 511, 513, 548, 566, 599, 669, añadir disposición general "delitos contra la mujer", añadir una disposición transitoria, añadir una disposición reformativa
5.	Asambleísta Silvia Salgado	26/07/2012	Arts. 27,28, 32, 43, agregar Art después de los Arts. 45, 50, 51, 77, 135, 138, 158, agregar Art sobre el estupro luego del 159, 159, 162, 227, 229, 230, 285, 326, 328, 345, 380, 361, 449, incluir Art. medidas de amparo luego del 513, 514, 669, 745, 753, 755, agregar Art. Visita íntima luego del 779, 801, disposición general, disposición transitoria, disposición derogatoria 54
6.	Asambleísta Juan Carlos Cassinelli	10/07/2012	Arts. 1, 5, 10, 18, 38, 142, 168, 201, 203, 206, agregar Art. Jurisdicción contra la violencia de la mujer y la familia después del Art. 404, 414, 421, 428, 436, 461, 462, 473, 490, 493, 499, 529, 532
7.	Asambleísta Alfredo Ortiz	03/07/2012	Arts. 5, 69, 138, 142, 201, 228, 230, 235, 236, 239, 243, 247, 250, agregarse un Art innumerado luego del 250, 252, 270, 277, 285, 323, 324, 328, 333, 334
8.	Asambleísta Washington Cruz	20/07/2012	Arts. 731, 732, 733, 734, 736, 737, 739, 740, 741, 759, 760, 761, 769, 770, 772, 773, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 785
9.	Asambleísta Gastón Gagliardo	12/07/2012	Arts. 1, 2, 19, 34, 39, 40, 43, 50, 66, 70, 93, 135, 165, 201, 228, 230, 737, 739, 759, 785, disposiciones generales, disposiciones transitorias.
10.	Asambleísta José Picoita	26/07/2012	Arts. 6, 9, 43, 63, 404, 422, 427, 429, 521, 526, 528, 530, 531, 587, 593, 732, 766, 767, 769, 776, 778, 802
11.	Asambleísta Stalin Subía	10/07/2012	Arts. 7, 8, 13, 15, 19, 30, 36, 43, 103, 227, 230, 404, 427, 428, 438, sección única, 478, 479, 509, 574, 628
12.	Asambleísta Mercedes Diminich	01/07/2012	Arts. 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, disposiciones derogatorias
13.	Asambleísta Luis Morales	03/07/2012	Arts. 7, 8, 14, 15, 19, 29, 30, 32, 43, 135, 142, 227, 230, 235, 295
14.	Asambleísta Ángel Vilema	02/07/2012	Arts. 77, 80, 81, 84, 86, 87, 136, 152, 159, 236, 239, 243, 354, 360
15.	Asambleísta Lenin Chica	18/07/2012	Arts. 19, 25, 30, 37, 99, 135, 142, 201, 206, 230, 233, 235, 426, 528
16.	Asambleísta Leonardo Viteri	27/07/2012	Arts. 94, 95, 96, 109, 117, 135, 139, 140, 141, 142, 154, 155, 197, 200
17.	Asambleísta Betty Carrillo	13/07/2012	Arts. 13, 421, 428, CAPITULO TERCERO FISCALÍA, 493, 548, EJECUCION DE PENAS, incorporar el Art. Principios prioritarios de la función penitenciaria luego del Art. 743, 746, 748, 796
18.	Asambleísta Fernando Bustamante	20/07/2012	Arts. 30, 50, 100, 159, 233, 252, incluir el delito de exacción luego del Art 273, 285, 325, 658
19.	Asambleísta Omar Juez	17/07/2012	Arts. 7, 8, 9, 10, 11, 13, 734, 737, 752, 778
20.	Asambleísta Wladimir Vargas	11/07/2012	Arts. 120, 142, 201, 271, 285, 336, 346, 347, 407
21.	Asambleísta Mao Moreno	12/07/2012	Arts. 11, 48, 61, 201, 246, 259, 271, 298
22.	Asambleísta Paco Fierro	18/07/2012	Arts. 5, 17, 47, 82, 94, 261, 298, agregar dos Art. luego del Art. 324
23.	Asambleísta Pamela Falconi	04/07/2012	Arts. 155, 198, agregar un Art. Publicidad engañosa luego del Art. 199, 200, agregar un Art. sobre Seguridad Laboral luego del Art. 228, 334
24.	Asambleísta Celso Maldonado	19/07/2012	Arts. 32, 35, 53, Libro Tercero, Título Primero, Capítulo Primero, 778, 810
25.	Asambleísta Magali Orellana	11/07/2012	Arts. 256, 257, 328, 328
26.	Asambleísta Pedro de la Cruz	20/07/2012	Arts. 8, 30, 227, 230

Handwritten signature/initials

Handwritten signature/initials



	Asambleísta Virgilio Hernández	11/07/2012	Art. 48, incorporar luego del Art. 94 un TÍTULO IV Contravenciones, a continuación del Art. 135 (Homicidio culposo por mala práctica profesional), incorporar Art. Homicidio culposo de responsables de eventos deportivos y de concurrencia masiva, a continuación del Art.172 Estafa un nuevo Art. Estafa de organización de eventos deportivos o de concurrencia masiva
28.	Asambleísta Raúl Abad	07/08/2012	Arts. 457, 548, 555
29.	Asambleísta Vicente Taiano	10/07/2012	Arts. 228, 285, 778
30.	Asambleísta Galo Lara	11/07/2012	Arts. 135, 201
31.	Asambleísta Lourdes Tibán	28/08/2012	Art. 404, incorporar a continuación del Art. 404 los siguiente arts. Art. Autoridades con Jurisdicción Indígena, Art. Ámbito Territorial, Art. Declinación de competencia, Art. Registro de las sentencias o resoluciones de las autoridades indígenas, Art. Principios de Coordinación y Cooperación
32.	Asambleísta Rolando Panchana	27/06/2012	Arts. 142, 201
33.	Asambleísta Linda Machuca	28/08/2012	Art: 288, 410
34.	Asambleísta Eduardo Encalada	12/09/2012	Arts. 258, 260
35.	Asambleísta Henry Cují	10/07/2012	Arts. 142, 235
36.	Asambleísta Rocío Valarezo	10/07/2012	Arts. 296, 323
37.	Asambleísta Fernando Cáceres	10/07/2012	Transitorias
38.	Asambleísta Cynthia Viteri	08/08/2012	Art. 58
39.	Asambleísta Maruja Jaramillo	17/07/2012	Art. 428
40.	Asambleísta María Kronfle	24/07/2012	Arts. 528
41.	Sector Justicia	16/07/2012	Arts. 2, 5, 6, 8, 19, 20, 25, 29, 30, 32, 38, 39, 42, 46, 47, 49, 56, 58, 61, 69, 72, 73, 74, 75, 78, 89, 93, 94, 95, 105, 142, 143, 144, 145, 153, 159, 163, 166, 167, 182, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 228, 229, 230, 233, 235, 237, 238, 252, 255, 256, 265, 266, 267, 285, 298, 403, 408, 411, 418, 420, 421, 423, 424, 425, 428, 437, 441, 446, 447, 450, 456, 457, 458, 459, 460, 462, 463, 464, 470, 472, 473, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 487, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 498, 502, 503, 506, 507, 508, 510, 512, 513, 514, 516, 518, 519, 527, 524, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 535, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 549, 551, 554, 555, 556, 558, 559, 558, 568, 569, 570, 571, 572, 574, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 585, 586, 587, 589, 590, 595, 599, 600, 601, 603, 610, 615, 616, 618, 619, 621, 622, 623, 624, 625, 628, 629, 630, 642, 643, 646, 647, 648, 649, 652, 653, 654, 655, 657, 660, 662, 663, 665, 666, 668, 669, 671, 674, 675, 677, 678, 680, 681, 683, 684, 686, 687, 688, 689, incorporar Art. información complementaria, 690, incorporar Art. notificaciones de resoluciones, 691, 692, 693, 694, 695, 696, incorporar Art. Entrega diferida, 697, 698, incorporar Art. Re-extradición a un tercer Estado, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 706, 709, 711, 714, 715, 716, 719, 721, 723, 724, 725, 726, 729, 734, 737, 739, 745, 746, 752, 753, 755, 762, 764, 765, incorporar Art. Excepciones, 766, agregar Art. Progresividad, 767, 772, 773, 778, 802, 803, 804, 805, 810, Disposiciones Transitorias
42.	Distrito Metropolitano de Quito	31/07/2012	Arts. 5, 6, 12, 27, 56, 58, 63, 69, 72, 89, 90, 95, 105, 135, 136, 138, 142, 145, 147, 152, 153, 158, 161, 163, 186, 167, 169, 177, 179, 180, 182, 184, 185, 187, 190, 191, 199, 201, 202, 220, 221, 222, 223, 224, 227, 229, 230, 235, 237, 245, 259, 262, 266, Agregar Art. Contravención por desacato judicial en la sustanciación de audiencias, 267, 269, 271, 272, 274, 275, 286, 363, 395, 396, 397, 398, 427, 433, 434, 439, 446, 458, 462, 463, 469, 508, 510, 519, después del Art. 532 agregar un CAPÍTULO OTRAS MEDIDAS CAUTELARES PERSONALES EN PROTECCIÓN DE LA SOCIEDAD, 574, 619, 655, 657, 662
43.	Ministerio Coordinador del Patrimonio	27/07/2012	Arts. 222, 223, 224, 225, 226, 231, 232, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249
44.	Ministerio de Salud Pública	11/07/2012	Arts.13, 94, 95, 96, 105, 109, 117, 122, 135, 141, 154, 155, 174, 197, 198, 199, 209, 210, 211
45.	Defensor Público General	29/08/2012	Arts. 12, 404, 419, 421, 422, 453, 490, 493, 512, 532, 566, 595, 586, 691
46.	Procuraduría General del Estado	05/09/2012	Arts. A continuación del Art 42 incorporar Art. Conspiración, 50, 51, 59, 233, 357, 358, 359, 397, 535, 537, Disposiciones Generales
47.	CEDENMA	30/11/2012	Art. 69, 231, 232, 234, 235, 237, 238, 242, 244, 246
48.	Policía Nacional del Ecuador " Zona 09 Distrito Metropolitano de Quito"	25/07/2012	Arts. 434, 439, 458, 463, 469
49.	Superintendencia de	29/08/2012	CAPITULO QUINTO LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LA PERSONA



	Bancos y Seguros		JURÍDICA y Art. 71
50.	Fiscalía General del Estado	03/08/2012	Art. 233, 297
51.	Mayor de Policía Pablo Coello	03/08/2012	Art. 470, 472
52.	Superintendencia de Compañías	30/08/2012	Art. CAPÍTULO QUINTO LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LA PERSONA JURÍDICA
53.	Participación Ciudadana	17/07/2012	Art. 9
54.	Cámaras de la Construcción de Quito	12/07/2012	Art. 135
55.	Ministerio de Recursos No Renovables	16/07/2012	Art. SECCIÓN SEXTA Delitos contra los recursos naturales no renovables PARÁGRAFO PRIMERO Delitos contra los recursos mineros
56.	Movimiento Nacional de Mujeres Feministas del Ecuador	12/09/2012	Arts. 3, 5, 12, 48, luego del Art 79 incorporar Art. Femicidio, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 157, 159, 166, Disposiciones Derogatorias
57.	Consejo Ecuatoriano Laico Católico	11/07/2012	Arts. 142, 201, 324
58.	Dr. Luis Gonzalo Vaca	19/07/2012	Arts. 140
59.	Dr. Jaime Viteri	25/07/2012	Arts. 140
60.	DIABLUMA	28/06/2012	Arts. 201
61.	PRO-VIDA	10/07/2012	Arts. 142
62.	Asambleísta César Montúfar	20/07/2012	Arts. 219, 227, 323, 325, 326, 338, 670, 671, 675
63.	Ministerio de Salud	23/07/2012	Arts. 94, 95, 96
64.	Defence for Children Internacional-Ecuador	23/07/2012	Adolescentes en conflicto con la Ley Penal
65.	Asambleísta José Picoita	24/07/2012	Arts. 6, 9, 43, 404, 422, 427, 429, 521, 526, 528, 530, 531, 587, 732, 766, 767, 769, 778, 802, 803, 805
66.	Asambleísta Fernando Bustamante	24/07/2012	Arts. 30, 50, 100, 159, 233, 252, 285, 325, 658
67.	Dr. Jaime Viteri	25/07/2012	Aborto
68.	Juan Rueda Comandante de Policía	26/07/2012	Arts. 434, 439, 442, 458, 463, 469
69.	Asambleísta Silvia Saigado	26/07/2012	Arts. 27, 32, 43, 50, 51, 77, 135, 138, 158, 159, 162, 227, 229, 230, 285, 514, 669, 745
70.	Ministerio Coordinador de Patrimonio	27/07/2012	Delitos contra el medio ambiente y la naturaleza
71.	Asambleísta Mercedes Diminich	30/07/2012	Arts. 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102
72.	Asambleísta Betty Amores	30/07/2012	Arts. 143, 231, 412, 442, 669
73.	Alcaldía Metropolitana de Quito	30/07/2012	Al Proyecto en general
74.	Ministerio de Salud Pública	01/08/2012	Arts. 94, 95, 96
75.	Fiscalía General del Estado	06/08/2012	Arts. 233, 397, 423
76.	Asambleísta Alfredo Ortíz	02/08/2012	Arts. 5, 69, 138, 142, 201, 228, 230, 235, 236, 239, 243, 247, 250, 252, 270, 277, 285, 323, 324, 325, 333, 334
77.	Asambleísta Raúl Abad	02/08/2012	Arts. 76, 457, 548, 555
78.	Asamblea Provincial de Mujeres de Loja	02/08/2012	Delitos sexuales
79.	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	02/08/2012	Salud sexual y reproductiva (carta ONU)
80.	Mayor Pablo Coello, Jefe de servicio de investigación de accidentes de tránsito	03/08/2012	Arts. 470, 472
81.	Asambleísta Cynthia Viteri	08/08/2012	Aumento y acumulación de penas, juzgamiento en ausencia, eliminación de sustitutivas, detención obligada, año sin sentencia
82.	Asociación de Mujeres Municipales del Ecuador	09/08/2012	Violencia a la Mujer y la Familia y violencia política

	Procuraduría General del Estado	13/08/2012	Arts. 69, 357, 358, 359, 535, 538
	Dr. Italo Rojas, Policía Judicial	15/08/2012	Arts. 35, 36, 139, 143, 158
85.	Asambleísta Lourdes Tibán	28/08/2012	Arts. 404, añádase los siguientes artículos, Autoridades con jurisdicción indígena, Ambito territorial, Declinación de Competencia, Registro de las sentencias o resoluciones de las autoridades indígenas, principios de coordinación y cooperación. Disposiciones Generales
86.	Asambleísta Linda Machuca	28/08/2012	Arts. 298, 410
87.	Superintendencia de Bancos y Seguros	30/08/2012	Arts. 50, 51, 52, 71, 172, 185, 226, 229, 286, 292, 294, 295 – 305, 309, 310, 311, 312, 313, 314
88.	Defensoría del Pueblo	30/08/2012	Responsabilidad penal de las personas jurídicas
89.	Superintendencia de Compañías	30/08/2012	Responsabilidad penal de las personas jurídicas
90.	Procuraduría General del Estado	05/09/2012	Responsabilidad penal de las personas jurídicas
91.	Asambleísta Paco Moncayo	06/09/2012	Arts. 49, 50, 51, 71, 89, 97, 99, 100, 101, 156, 160, 194, 524
92.	Luis Morales	11/09/2012	Arts. 7, 8, 14, 15, 29, 30, 32, 43, 135, 142, 227, 235
93.	Movimiento Nacional de Mujeres Feministas del Ecuador	12/09/2012	Arts. 3, 5, 12, 48, 80, 136, 138, 142, 160, 166
94.	Asambleísta Eduardo Encalada	12/09/2012	Arts. 201, 202, 203, 204, 205
95.	Asambleísta Marisol Peñafiel	19/09/2012	Arts. 5, 12, 47, 61, 72, 73, 93, 95, 138, 139, 140, 143, 144, 145, 146, 162, 177, 229, 230, 266, 401, 414, 416, 421, 452, 457, 458, 479, 509, 510, 511, 513, 548, 566, 599, 669
96.	Asambleísta Andrés Páez	24/09/2012	Arts. 30, 31, 33, 37, 41, 43, 45, 47, 49, 56, 58
97.	Dra. Amira Herdoíza	03/10/2012	Maia Práctica profesional
98.	Asambleísta Andrés Páez	03/10/2012	Art. 142
99.	Confederación de Profesionales de la Salud	04/10/2012	Mala Práctica profesional
100.	Asambleísta Fernando Bustamante	10/10/2012	Ley para la seguridad de los eventos deportivos y Ley de prevención y control de la violencia en los escenarios deportivos
101.	Cml. de Tsto. Luis Lalama	15/10/2012	Arts. 462, 465, 466, 468, 469, 477, 519, 567
102.	Christian Viteri	18/10/2012	Arts. 40, 140, 142
103.	Asambleísta Marisol Peñafiel	30/10/2012	Niñez y adolescencia
104.	Victor Quiroa	30/10/2012	Contravenciones de tercera clase
105.	Superintendencia de Compañías – Guayaquil.	31/10/2012	Arts. 50, 51, 52, 71, 93, 105, 173, 185, 187, 222, 228, 229, 231, 248, 249, 251, 252, 273, 286, 291, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 3010, 311, 312, 313, 314, 358, 359, 361, 366, 377, 455, 483, 535
106.	Maruja Jaramillo	06/11/2012	Arts. 135, 201, 207
107.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.	09/11/2012	Despenalización y decisión ética del aborto por causa de violación
108.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	12/11/2012	Tenencia de drogas para consumo
109.	Asambleísta Vicente Talano	22/11/2012	Arts. 34, 475
110.	Acuerdo Nacional de Jóvenes	26/11/2012	Arts. 40, 80, 89, 90, 91, 92, 93, 97, 98, 99, 142, 158, 159, 160
111.	Red Anti Trata	08/09/2012	Arts. 49, 50, 51, 71, 89, 93, 97, 99, 100, 101, 156, 160, 194, 524
112.	Instituto de Neurociencias, Junta de Beneficencia de Guayaquil.	13/11/2012	Abandono de personas
113.	Asambleísta Marisol Peñafiel	10/12/2012	Arts. 48, 50, 70, 137, 139, 140, 169, 425, 483, 489, 513, 545, 519, 550, 721
114.	Abel Echeverría, Representante de la Organización "Somos 14	12/12/2012	Aborto, Consumo de drogas



	Millones*		
115.	Federación de Obstetrias	12/12/2012	Art. 138
116.	Colegio de Odontólogos de Pichincha	12/12/2012	Mala práctica profesional
117.	Dr. Luis Granja	12/12/2012	Mala práctica profesional
118.	Dr. Raúl Cabanilla	12/12/2012	Enriquecimiento ilícito
119.	Federación Ecuatoriana de Enfermeras y Enfermeros.	12/12/2012	Mala práctica profesional
120.	Dr. Alberto Narváez Federación Médica Ecuatoriana	12/12/2012	Mala práctica profesional
121.	Agencia Nacional Postal	20/12/2012	Art. 167
122.	Dr. Byron Villagómez	28/12/2012	Comentarios Criminológicos
123.	Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza	30/12/2012	Arts. 69, 231, 232, 234, 235, 237, 238, 242, 244, 246
124.	Dr. Richard Guillen	03/01/2013	Arts. 135, 166, 179, 201, 270, 355
125.	Procuraduría General del Estado	26/02/2013	Arts. 52, 67, 380, 381, 382, 574, 577
126.	Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental	10/03/2013	<i>Amicus Curiae</i>
127.	Fiscalía General del Estado	13/03/2013	Arts. 306, 326
128.	Ricardo Darquea, Consejo Cantonal de Cuenca	01/04/2013	Violencia de género
129.	Asambleista Xavier Tomalá	02/04/2013	Arts. 6, 7, 12, 15, 47, 51, 146, 290, 439, 507, 564, 585, 587, 618, 629, 631, 633, 634, 637, 640, 647, 689, 695, 703, 742
130.	Asambleista Silvia Saigado	03/04/2013	Art. 506
131.	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria	08/04/2013	Arts. 153, 204, 247, 264, 268, 491
132.	Dr. Vicente Robalino, Juez de la Corte Nacional de Justicia	16/04/2013	Arts. 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 141, 142, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 703, 704, 705, 706
133.	Gloria Camacho, Directora Ejecutiva CEPLAES	30/05/2013	Arts. 70, 141, 147, 159, 581, 592, 708, 720, 726
134.	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria	04/06/2013	Arts. 153, 204, 247, 264, 268, 491
135.	Procuraduría General del Estado	05/06/2013	Arts. 52, 67, 380, 381, 382, 574, 577
136.	Pablo Romero, Secretario Nacional de Inteligencia.	06/06/2013	Tipos penales relacionados al sector seguridad
137.	Unidad de Análisis Financiero	17/06/2013	Delitos de terrorismo y financiación del terrorismo
138.	Ministerio del Deporte	18/06/2013	Violencia en los escenarios deportivos
139.	Centro Ecuatoriano para la promoción y acción de la mujer	18/06/2013	Femicidio
140.	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	24/06/2013	Adolescentes en conflicto con la ley penal
141.	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	26/06/2013	Infracciones que afecten el sistema vial nacional
142.	Dr. Víctor Álvarez, Presidente del Colegio de Médicos Pichincha	26/06/2013	Arts. 137, 381, 396,
143.	Alcaldía Metropolitana de Quito	26/06/2013	Infracciones de tránsito y daño a la propiedad
144.	Dr. Víctor Álvarez, Presidente del Colegio de Médicos de Pichincha	26/06/2013	Art. 137,

Handwritten signature or initials.

Handwritten signature or initials.

145	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	28/06/2013	Adolescentes en conflicto con la ley penal
146	Fernando Cordero, Presidente del Consejo Directivo IESS	01/07/2013	Producción, fabricación, importación, exportación, distribución, comercialización, prescripción y dispensación legal de fármacos o insumos médicos.
147	Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia - Ambato	02/07/2013	Art. 398
148	Aduana del Ecuador	03/07/2013	Lavado de Activos
149	General Juan Barragán, Director Nacional de Antinarcóticos	03/07/2013	Arts. 204, 205, 207, 208, 211, 213
150	Asambleísta Alberto Zambrano	03/07/2013	Arts. 102, 142, 513
151	Club de Abogados Portoviejo	05/07/2013	Materia Ambiental
152	Unidad de Análisis Financiero	15/07/2013	Delincuencia Organizada transnacional, lavado de activos y el terrorismo y su financiación
153	ASFADEZC Luis Sigcho	15/07/2013	Desaparición involuntaria de personas
154	Movimiento de mujeres, Margarita Carranco	16/07/2013	Arts. 56, 125, 131, 142
155	Bayron Pacheco	16/07/2013	Arts. 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213
156	Asambleísta Fanny Uribe	16/07/2013	Arts. 381, inclusión de varios artículos
157	Asambleísta Gina Godoy	18/07/2013	Arts. 13,14,16,23
158	Fiscalía General del Estado	18/07/2013	Arts. 589, 590
159	Consortio Jurídico VELASTEGUI & VELASTEGUI	22/07/2013	Arts. 257, 270, 277, 278
160	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	22/07/2013	Arts. 74, 75, 76, 77, 78
161	Defensoría Pública General	22/07/2013	Arts. 43, 48, 54, 60, 80, 136, 137, 158, 200, 260, 271, 323, 391 #5
162	Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer	22/07/2013	Feminicidio
163	Abg. Augusto Vivar	22/07/2013	Caducidad Preventiva
164	Consejo de Participación Ciudadana	22/07/2013	Información e implementación de Instrumentos Internacionales
165	Abg. Franz Romero	22/07/2013	Arts. 50, 217, 234, 253
166	Fiscalía General del Estado	22/07/2013	Arts. 589, 590
167	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	23/07/2013	Contravenciones
168	Asambleísta Noralma Zambrano	23/07/2013	Error de tipo, error de prohibición, error de prohibición culturalmente condicionado
169	Asambleísta Rocío Vaiareso	23/07/2013	Arts. 83
170	Confederación de Profesionales de la Salud	24/07/2013	Maia Práctica Sanitaria
171	Consejo Consultivo Provincial de Niños, Niñas y Adolescentes de Galápagos	24/07/2013	Imputabilidad de los adolescentes infractores
172	Abg. Armando Yépez	25/07/2013	Art. 606
173	Sociedad Médica Homeopática Ecuatoriana	25/07/2013	Prácticas de salud Ancestral y Alternativa
174	Confederación de Profesionales de la Salud	25/07/2013	Arts.135, 137, 380, 381, 382, 383, 395, 396
175	Asambleísta Ángel Vilema	26/07/2013	Arts. 38, 53, 86, 147, 151, 152, 158,161, 162, 165,174, 193, 213, 215, 216, 217,218, 219
176	Asambleísta Carlos Velasco	29/07/2013	Art. 122



177.	CEDENMA	29/07/2013	Arts. 2, 35, 69, 231, 232, 233, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 242, 244, 246
178.	Asambleísta Carlos Viteri	30/07/2013	Arts. 21, 230, 231, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271
179.	Asambleísta Marcela Aguiñaga	30/07/2013	Arts. 15, 18, 19, 25, 29, 31, 36, 61
180.	Agencia Nacional Postal	30/07/2013	Art. 167
181.	Asambleísta Miguel Moreta	31/07/2013	Arts. 1, 2, 3, Título I incluir artículos: proporcionalidad de la pena, fines de la pena y medidas de seguridad, obligatoriedad de operadores de justicia, 10, 13, 16, 21, 25, 36
182.	Asambleísta Gilberto Guamangate	31/07/2013	Arts. 71, 78, 90, 91, 124, 168, 177, 194, 203, 232, 241, 262, 263, 265, 266, 281, 282, 298
183.	Asambleísta Rocío Valarezo	31/07/2013	Art. 18
184.	Agencia de Regulación y Control Minero	31/07/2013	Arts. 56, 57
185.	Gestión Antipiratería	31/07/2013	Falsificación de alimentos y medicamentos
186.	Asambleísta Marcela Aguiñaga	01/08/2013	Delitos ambientales
187.	Asambleísta Reyta Dahik	06/08/2013	Arts. 122, 405
188.	Agencia de Regulación y Control Minero	06/08/2013	Minería ilegal
189.	Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Ministerio de Transporte y Obras Públicas	07/08/2013	Arts. 43, 46, 48, 53, 54, 60, 80, 136, 137, 158, 159, 200, 260, 262, 271, 323, 391, 588, 590
190.	Asambleísta María Augusta Calle	07/08/2013	Linchamiento mediático
191.	Dr. Armando Yépez	08/08/2013	Art. 449
192.	Asambleísta Verónica Guevara	08/08/2013	Violencia de Género hacia las Mujeres
193.	Asambleísta Rocío Valarezo	09/08/2013	Arts. 141, 142
194.	Asambleísta Marcela Aguiñaga	13/08/2013	Arts. 180, 394
195.	Secretaría Nacional de Inteligencia	13/08/2013	Art. 391
196.	Movimiento de niñas, niños y Adolescentes del Azuay	13/08/2013	Inimputabilidad de las y los adolescentes
197.	Asambleísta Ángel Vilema	14/08/2013	Arts. 38, 53, 86, 147, 151, 152, 158, 161, 162, 165, 174, 193, 213, 215, 216, 217, 218, 219
198.	Unión General de Trabajadores del Ecuador	14/08/2013	Responsabilidad de las personas jurídicas
199.	Comité Nacional de Planificación	16/08/2013	Delitos aeronáuticos, Arts. 324, 325, 326, 335, 336, 340, 349, 282, 332, 333, 138, 163, 177, 182, 262, 266, 268, 278, 334, 343, 345
200.	Consejos Consultivos y Movimientos de Niños, Niñas y Adolescentes del Azuay	20/08/2013	Inimputabilidad de las y los adolescentes
201.	Organización social Diabluma	20/08/2013	Arts. 201, 204, 208
202.	Asambleísta Marisol Peñafiel	20/08/2013	Arts. 332, 352, 367, 434, 435, 436
203.	Defensoría Pública	20/08/2013	Arts. 401, 405, 429, 431, 450, 460, 470, 480, 507, 522, 526, 537, 591, 596, 599, 602, 605, 625, 635, 636, 637, 638, 647
204.	Dr. Segundo Molina Varas	20/08/2013	Mala práctica profesional
205.	Dr. Ernesto Pazmiño, Defensor Público	27/08/2013	Libro II
206.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	28/08/2013	Dosimetría Penal del Código Orgánico Integral Penal
207.	Frente Ecuatoriano por la defensa de los derechos	29/08/2013	Aborto

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

	sexuales y reproductivos		
	Asambleísta Denisse Robles	29/08/2013	Mal práctica profesional
208.	Movimiento Nacional de Mujeres y Feministas - Ecuador-	14/08/2013	Arts. 3, 5, 12, 48, 80, 136, 136, 166, 139, 140, 141, 142, 323, 324, 326, 336, 338, 339, 343, 353, 354, 355, 356
210.	Comisión de Transición para la definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres	04/08/2013	Violencia de género
211.	Asambleísta Denisse Robles	05/09/2013	Arts. 67 y 71
212.	Asambleísta Bolívar Castillo	05/09/2013	Arts. 13, 14, 30, 32, 35, 36, 161, 166, 168, 175, 192, 265, 286,
213.	Asambleísta Dora Aguirre	10/09/2013	Art. 258
214.	Asambleísta Gilberto Guamangate	10/09/2013	Arts. 679, 680, 683, 689, 690, 694, 696, 697, 706, 707, 714, 723, 724, 732
215.	Asambleísta Gilberto Guamangate	10/09/2013	Arts. 326, 336, 337, 342, 343, 345, 348, 352, 363, 367, 392, 400,412
216.	Red de Trabajadoras Sexuales	10/09/2013	Inclusión de un artículo que define el trabajo sexual
217.	Asambleísta José Zapata	29/08/2013	Arts. 4, 6, 7, 13, 16, 19, 21, 23, 39, 39, 90, 91, 180, 198, 199, 219, 221, 244, 245, 247, 255, 314
218.	Consejo Mujeres	09/09/2013	Arts. 77, 88, 90, 99, 100, 103, 104, 108, 122, 126, 139, 140, 141, 142, 144, 146, 147, 154, 157, 159, 163, 164, 166, 167, 168, 169
219.	Red de Trabajadoras Sexuales del Ecuador	10/09/2013	Trabajo sexual
220.	Ministerio de Justicia	12/09/2013	Arts. 679, 685, 686, 687, 689, 690, 691, 696, 697, 710, 714, 717, 718, 719, 723, 726
221.	CONSEP	12/09/2013	Arts. 25, 53, 277, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 368, 379, 470, 553
222.	Asambleísta Mariangel Muñoz	12/09/2013 17/09/2013	Arts. 2, 13, 16, 23, 50, 55, 63, 64, 66, 68, 69, 73, 74, 78, 118, 124, 125, 130, 133, 136, 138, 161, 162, 198, 221, 232, 246, 323
223.	Ministerio de finanzas	18/09/2013	Inviolabilidad del secreto
224.	Confederación de Profesionales de la Salud	19/09/2013	Arts. 14, 15, 122, 132, 408, 427, 507
225.	Consejo de Regulación de la Información y Comunicación	19/09/2013	inserción de un artículo "La información que se difunda en medios de comunicación"
226.	Asambleísta José Vélez	20/09/2013	Etnocidio
227.	Dr. Armando Yépez	23/09/2013	Infraacciones levísimas de tercera clase
228.	Asambleísta Byron Pacheco.	24/09/2013	Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 21, 22, 23, 24, 30, 48, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 60, 66, 70, 71, 87, 105, 148, 168, 169, 190, 192, 201, 202, 203, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 260, 267, 285, 325, 327, 328, 329, 330, 333, 339, 345, 346, 357, 358, 360, 361, 385
229.	Asambleísta Gilberto Guamangate	25/09/2013	Arts. 5, 24, 39, 41, 43, 45, 49, 50, 67, 73, 74, 82, 87, 90, 105, 108, 128, 143, 144, 147, 151, 188, 237, 239, 286, 312, 398, 399, 406, 407, 408, 409, 430, 498, 524
230.	Beiba Rincón, colectivo de saberes ancestrales y alternativos del Ecuador	26/09/2013	Arts. 188, 206 y 207
231.	Asambleísta Marcela Aguiñaga	01/10/2013	Arts. 95, 125, 211, 212, 213, 222, 223, 224, 226, 228, 230, 234, 237, 241, 254, 255, 257, 267, 270, 279, 282, 283, 267, 289, 290, 293, 294, 296, 302, 313, 343, 358
232.	Comisión de Soberanía Alimentaria	01/10/2013	Al articulado del Proyecto de Ley.
233.	Asambleísta Miguel Moreta	02/10/2013	Arts. 1, 2, 3, proporcionalidad de la pena, fines de la pena y medidas de seguridad, obligatoriedad de operadores de justicia, 10, 16, 21, 25, 34, 36, 38, 48, 53, 54, 58, 60, 81, 91, 113, 118, 122, 133, 136, 145, 180, 184, 190, 194, 197, 200, 201, 204, 206, 221, 227, 228, 229, 245, 251, 255, 264, 265, 267, 270, 292, 271, 272, 295, 308, 318, 367, 369, 371, 377, 378, 381, 395, 399, 401, 405, 406, 460, 472, 480, 481, 498, 503, 519, 556, 537, 540, 557, 559, 563, 566, 568, 569, 573, 578, 580,583, 660, 661, 682, 685, 692, 704,706, 714, 717,738, 739, Código de la Niñez y Adolescencia.
234.	Asambleísta Mary Verduga	03/10/2013	Arts. 277, 55, 298, 306, 312, 711, 712, 713, 717, 721
235.	Asambleísta Arcadio	03/10/2013	Varios artículos.



Bustos

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión.

Con el fin dar cumplimiento al mandato de participación en el proceso de elaboración de las leyes, la Comisión recibió en comisión general a varios representantes de instituciones del Estado, de organizaciones sociales, académicos y expertos.

La Tabla 4 resume las 42 comisiones generales que, durante el periodo del 18 de julio de 2012 al 9 de septiembre de 2013, se llevaron a cabo.

Tabla 4: Comisiones generales

	FECHA	INVITADOS	APORTES
1.	18/07/12	Representantes del Cabildo por las Mujeres de Cuenca	Criterios y observaciones sobre violencia contra la mujer prevista en el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal.- Procedimiento de Juzgamiento, Ley 103.
2.	18/07/12	Asociación de Personas con Discapacidad UNAMONOS	Criterios y observaciones respecto de: violencia y abuso sexual en el grupo de niñas, niños y mujeres con discapacidad.
3.	25/07/12	Representantes de la Cámara de Comercio de Guayaquil	Criterios y observaciones generales.- Mala práctica profesional, responsabilidad penal personas jurídicas.
4.	25/07/12	Asociación Nacional de Clínicas y Hospitales Privados del Ecuador	Criterios y observaciones respecto de la mala práctica profesional.
5.	01/08/12	Econ. Ramiro González, Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS	Criterios y observaciones respecto de la tipificación de la falta de afiliación al seguro social.
6.	01/08/12	Superintendente de Compañías, Suad Raquel Mansur Vilagrán	Criterios y observaciones respecto de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, prevista en el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal.
7.	01/08/12	Representantes de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito	Criterios y observaciones generales.
8.	08/08/12	Fundación Niño Carlitos Rodríguez Cárdenas FUNCARLY	Criterios y observaciones: tipificación mala práctica médica.
9.	09/08/12	Representantes del Programa de Apoyo a la Mujer Embarazada y de la Red Vida y Familia	Criterios y observaciones generales.- Oposición al aborto, aun en caso de violación.
10.	05/09/12	Doctor Diego García, Procurador General del Estado	Criterios y observaciones sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas.
11.	05/09/12	Confederación Unitaria de Barrios del Ecuador	Criterios y observaciones generales: no tipificación de la protesta social.
12.	10/09/12	Dra. Rocio Rosero, representante de la Plataforma Nacional por los Derechos de las Mujeres	Criterios y observaciones respecto de la tipificación de la violencia contra las mujeres en el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal.- Ley 103.
13.	14/09/12	Representantes de la Fundación Manos que Construyen y Centro de Mediación Sumak Kawsay	Criterios y observaciones generales.- Criterios y observaciones generales.- Delitos de tránsito.
14.	03/12/12	Representantes del Acuerdo Nacional de Jóvenes ANJ	Criterios y observaciones generales: aborto, trata de personas, responsabilidad personas jurídicas, inimputabilidad de los adolescentes.
15.	03/12/12	Representantes de la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente CEDENMA	Criterios y observaciones sobre delitos contra los derechos de la naturaleza, tipificación adecuada, corrección técnica legislativa, proporcionalidad de penas, propuesta de articulado.
16.	10/04/13	Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)	Criterios y observaciones generales sobre delitos ambientales.
17.	26/06/13	Dr. Augusto Barrera Guarderas, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito	Infracciones de tránsito contenidas en el COIP.
18.	26/06/13	Dr. Víctor Manuel Álvarez Chávez, Presidente del Colegio de Médicos de Pichincha	Observaciones generales al COIP.
19.	26/06/13	Ing. Rodrigo Vélez Valarezo, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	Cantidades máximas admisibles para el consumo y tenencia de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización.
20.	03/07/13	Margarita Carranco y Nelly Jácome, representantes del movimiento de Mujeres	Observaciones generales al COIP.



10/07/13	Dra. María de Los Angeles Morales, Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional Postal	Observaciones generales al COIP.
10/07/13	Dr. Patricio López, Presidente de la Fundación NATIVA	Observaciones sobre la protección animal en el COIP.
23. 10/07/13	Sra. Rocio Rosero Garcés, representante de la Plataforma Nacional por los Derechos de las Mujeres	Observaciones generales al COIP.
24. 29/07/13	Dr. Ramiro García Falconi, experto en derecho penal y catedrático universitario	Observaciones al Libro Primero del COIP.
25. 31/07/13	Dra. Paulina Araujo, experta en derecho penal y catedrática universitaria	Observaciones al Libro Primero del COIP.
26. 31/07/13	José de la Mata, representante de EUROSOCIAL	Observaciones sobre el modelo de gestión para la ejecución de la pena.
27. 31/07/13	Marlo Brito, representante de la Defensoría Pública	Exposición sobre el modelo de gestión para la ejecución de la pena.
28. 05/08/13	Dr. Andrés Ycaza Mantilla, Director Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual	Exposición de la propuesta técnica sobre la propiedad intelectual en materia penal.
29. 05/08/13	Dr. Renato Guaraldo, catedrático universitario	Observaciones sobre la mala práctica profesional regulada en el COIP.
30. 07/08/13	Dr. Pablo Romero Quezada, Secretario Nacional de Inteligencia	Observaciones sobre los delitos contra la seguridad pública regulados en el COIP.
31. 07/08/13	Dr. Ernesto Pazmiño, Defensor Público	Observaciones generales al COIP.
32. 14/08/13	Asambleísta Ángel Vilma	Observaciones sobre los delitos cibernéticos.
33. 14/08/13	Nicolay Zapata, Mayor de Policía	Observaciones sobre los delitos cibernéticos.
34. 14/08/13	Sr. Nelson Erazo, Presidente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador	Observaciones sobre el terrorismo y sabotaje que se encuentra regulado en el COIP.
35. 19/08/13	Dr. Vicente Robalino, Juez de la Corte Nacional	Observaciones sobre el Libro Segundo, Procedimiento del COIP.
36. 19/08/13	Lcdo. Edison Noboa, analista de la Subsecretaría de Rehabilitación Social del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Observaciones sobre el sistema de rehabilitación social.
37. 21/08/13	Dr. Renato Guaraldo, catedrático universitario	Observaciones sobre el Libro Tercero, ejecución de penas del COIP.
38. 21/08/13	Dra. Licia Casares, vocera de la mesa ciudadana por la seguridad	Observaciones generales al COIP.
39. 28/08/13	Dr. Alexis Mera, Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador	Observaciones generales al COIP.
40. 28/08/13	Dra. María Fernanda Román, perita experta en identificación de productos falsificados	Observaciones generales al COIP.
41. 28/08/13	Dr. Lenin Lara, Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Observaciones generales al COIP.
42. 09/09/13	Dr. Luis Sigcho Garzón, Presidente de la Asociación de familiares y amigos de personas desaparecidas en Ecuador	Observaciones generales al COIP.

Fuente: Secretaría Relatora de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado.

Finalmente, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado desea expresar su agradecimiento a la **Unidad de Técnica Legislativa** de la Asamblea Nacional, que durante la elaboración del borrador del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal para segundo debate, contribuyó en la corrección de estilo de los diferentes libros que componen el Proyecto de Ley.

4 Contenido del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal

El Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, que se presenta a segundo debate, contiene cuatro libros estructurados en títulos, capítulos, secciones y párrafos.



La Comisión, al emitir el Informe para primer debate, eliminó el Libro IV del proyecto presentado inicialmente por el Ejecutivo sobre los adolescentes en conflicto con la Ley penal, pues consideró que, conforme lo ordena la Constitución, los adolescentes deben tener una legislación y una administración de justicia especializada. Desde esa perspectiva, los cambios respecto del tratamiento de las infracciones penales cometidas por adolescentes se incorporan al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia mediante disposiciones reformativas. Con estas precisiones, la estructura del Código es:

Libro Preliminar:	Normas rectoras
Libro I:	Infracción penal
Libro II:	Procedimiento
Libro III:	Ejecución

A continuación se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes que contienen cada uno de los libros del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, así como de las reformas respecto del tratamiento de adolescentes que se incorporan al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

4.1 Libro Preliminar: Normas rectoras

El Libro Preliminar es el **pilar conceptual** de la normativa penal. Ha sido organizado como un sistema de normas que surgen y proyectan un mismo eje articulador y rector de todo el Código. Se caracteriza por desarrollar los principios constitucionales y los derechos fundamentales que se ven afectados o que deben operar cuando el Estado asume su responsabilidad de ofrecer a los ciudadanos una respuesta jurídica legítima y eficaz para procesar los delitos cometidos en su jurisdicción.

El primer artículo de la Constitución de la República define al Ecuador como un *Estado constitucional de derechos y de justicia* y su primera función es defenderlos, por mandato directo del pueblo que la aprobó.

Es indispensable asegurar el mandato constitucional de respetar el bloque de constitucionalidad dirigido a todos los operadores de justicia. Desde esa perspectiva, este Libro contiene las directrices generales con respecto a finalidad, derechos, garantías y principios, ámbitos de aplicación e interpretación penal, es decir, que contiene las normas que permiten constitucionalizar el sistema penal¹.

De esta forma, el Libro Preliminar actúa como un sistema de principios básicos, pero indispensables, que orientan y condicionan el desempeño de los operadores de justicia para realizar la adecuación típica de una conducta prohibida por la norma penal, el establecimiento de responsabilidades y la imposición de sanciones en uso legítimo y racional

¹ "El fundamento de la legitimidad sustancial de la jurisdicción no es, en efecto, el consenso de la mayoría, sino la verdad de sus decisiones, que viene asegurada, de un lado, por las garantías penales, especialmente por la estricta legalidad, o sea la taxatividad y materialidad y, por tanto, la verificabilidad y refutabilidad de los supuestos de hechos legales, y de otro, por las garantías procesales de la carga de la prueba para la acusación y del contradictorio, o sea del derecho a la refutación conferido a la defensa. No se puede condenar o absolver a un hombre porque convenga a los intereses o a la voluntad de la mayoría. Ninguna mayoría, por aplastante que sea, puede hacer legítima la condena de un inocente o la absolución de un culpable." Ferrajoli.

del poder punitivo del Estado. Todo ello, destinado a cumplir los fines que nuestra Constitución establece para el derecho penal en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, fines que reflejan la filosofía política y jurídica que anima cada disposición de este Proyecto de Código y que han sido establecidos en el artículo 1 del COIP:

Artículo 1.- Finalidad. Este Código tiene como finalidad normar la intervención estatal para proteger la convivencia social frente a las infracciones penales, evitar la impunidad y regular el ejercicio del poder punitivo del Estado.

4.2 Libro Primero: Infracción penal

El derecho penal y los derechos fundamentales de las personas se encuentran estrechamente relacionados.

La Comisión en su búsqueda de un derecho penal moderno, diseñado para la posteridad, ha conciliado la concepción humanista con la eficiencia, pensando en los derechos de cada uno de los sujetos contrapuestos: procesado y víctima. Para este fin, ha tomado como base la escuela finalista del derecho penal porque entiende a la delincuencia desde perspectivas más amplias, particularmente, responde al pedido de la sociedad: garantiza la seguridad y es un instrumento de lucha efectiva contra la impunidad.

Diferentes sectores políticos y actores sociales e institucionales del país se han congregado en torno al Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, a fin de lograr un nuevo sistema cuya base permita tipificar conductas actuales; retirar del catálogo aquellas que han caído en desuso; y, reestructurar tipos para incluir modalidades cibernéticas. La diversificación de los estilos delincuenciales requiere herramientas capaces de responder en la misma dimensión.

Desde esta perspectiva, se ha recogido gran parte de los delitos tipificados en el vigente Código Penal, eliminado otros tantos que se contraponían con los grandes avances constitucionales que ha logrado el país e incluido nuevos tipos penales que permiten perseguir y sancionar nuevas modalidades delictivas, especialmente las relacionadas con la delincuencia organizada.

En los casos de delitos de **injurias** —que se encuentran divididas entre injurias calumniosas y no calumniosas, entre públicas y privadas— previstas en el Código Penal vigente, se mantuvo en el informe para primer debate, únicamente la calumnia y difamación; sin embargo, esta última figura se eliminó en respuesta a la tendencia a su despenalización, porque las expresiones genéricas, vagas o analógicas, pueden ser objeto de resarcimiento económico, a través del daño moral.

La tipificación de la **mala práctica profesional** se circunscribió a la muerte como consecuencia de la culpa. Su redacción ha sido el producto de un fuerte debate en torno a la comprensión del deber objetivo de cuidado. Es decir, la muerte causada por no haber observado el cuidado necesario para evitar lesionar el bien jurídico vida.

La tipificación del **terrorismo** y la delincuencia organizada fue actualizada y adecuada a las formas que han desarrollado las organizaciones criminales y los compromisos internacionales adquiridos por el país.



Existe una normativa internacional importante con respecto a la temática de la **violencia** o discriminación contra la mujer: el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, con respecto al menoscabo o anulación en el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la *mujer*, el artículo 1 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de *Belem do Pará*, sobre el derecho de toda *mujer* a tener una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado; las formas de violencia contra la mujer que constan en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995; el Protocolo Facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1999, entre otras.

La Constitución de la República -artículo 81- ordena un procedimiento *especial y expedito* para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar. Así mismo, la Ley contra la violencia a la mujer y la familia de 1995 —conocida como 103— identifica como su víctima principal a la mujer y luego a los otros integrantes de la familia. No se puede ignorar lo positivo de esta Ley en la lucha contra la violencia hacia la mujer.

Como un avance, en tanto mecanismo normativo para luchar contra la violencia que sufren las mujeres, para evitar la impunidad y visibilizar un problema social oculto, desatendido y extremadamente grave cuya dimensión no se logra comprender todavía, se tipifica el **femicidio**.

La **violencia intrafamiliar** se aborda desde la responsabilidad y obligación del Estado en la investigación, sanción, protección y reparación de las víctimas. El propósito es extremar los esfuerzos por combatir este grave problema social y elevar su nivel de protección jurídica.

Además de estos avances, en el articulado del Informe para segundo debate se introducen algunas modificaciones al Libro I, producto de las observaciones presentadas por las y los asambleístas y otros actores institucionales y sociales. En ese sentido, cabe destacar la depuración y mejoramiento de los artículos relacionados con la **trata de personas** para establecer que su finalidad es la explotación en diversas formas, las cuales incluyen conductas típicas que han sido establecidas también como delitos autónomos, tales como: el comercio de órganos, la explotación sexual de personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, la prostitución forzada, los trabajos forzados, el matrimonio servil y la adopción ilegal. Esta tipificación busca eliminar la dificultad que tienen actualmente los fiscales para formular y sustentar cargos por trata de personas, por ejemplo, en contra de aquellos sujetos que, en la cadena de acciones de la trata, cumplen el papel de organizar y ejecutar la explotación sexual o laboral de las personas tratadas, aunque no fueron ellos quienes las engancharon o transportaron.²

Nos encontramos en un mundo de modelos de consumo cambiantes, en el que el poder de los mercados despierta reacciones defensivas que pueden ser evaluadas, y de hecho deben serlo, de maneras muy diferentes. La Comisión preocupada por la respuesta que debe darse frente a la **responsabilidad de las personas jurídicas**, convocó a las instituciones especializadas —como la Superintendencia de Compañías, Superintendencia

² En la CEDAW, pese a que en su articulado se menciona únicamente medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (art.6), en 1992 expide la Recomendación No. 19 que aborda la violencia contra la mujer, en la que se expresa el vínculo de la violencia con la discriminación hacia la mujer, que al ser una problemática estructural está presente en los distintos ámbitos y esferas como la política, social, económica y cultural.

de Bancos y Seguros; Superintendencia Economía Popular y Solidaria; Superintendencia de Telecomunicaciones, entre otras— que respaldaron la iniciativa del Ejecutivo, para incluir la figura de la responsabilidad penal de las empresas en el cometimiento de ciertos delitos. La responsabilidad de las personas jurídicas no sustituye ni disminuye la responsabilidad de las personas naturales que cometen delitos, sino que busca impedir que las personas jurídicas —más allá de quienes trabajan en ellas, de quienes son sus titulares o de quienes las representan— sean instrumentos utilizados para la realización de conductas prohibidas por la ley penal.

El delito de **plagio** se ha modificado en su denominación por el delito de secuestro y se ha dividido en secuestro y secuestro extorsivo, siendo este último, sancionado con mayor gravedad porque se comete con el fin de alcanzar algún provecho personal, especialmente el pago de altas sumas de dinero.

En relación con el delito de **aborto**, la regla general sigue siendo sancionar a todas las personas que intervengan en su realización. Con respecto al aborto no punible, la única innovación que se ha realizado, por parte de la Comisión, consiste en sustituir los términos de "idiota o demente", al referirse a la mujer violada, por "discapacidad".

Se han incorporado tipos penales para sancionar conductas cotidianas que por su habitualidad generan la percepción de inseguridad y, que además, configuran un mercado ilegal que moviliza una considerable cantidad de recursos económicos. Es así que dentro de estos delitos se prohíbe la reprogramación o modificación de información de equipos **terminales móviles**; intercambio, comercialización o compra de información de equipos terminales móviles; reemplazo de etiquetas de fabricación de terminales móviles; comercialización ilícita de terminales móviles; todo ello orientado a poner un alto al robo y comercialización ilegal de celulares.

El consumo de **sustancias estupefacientes, psicotrópicas sujetas a fiscalización** constituye un problema de salud pública —consumidores ocasionales, habituales y problemáticos³, sin embargo, la producción y tráfico son delitos de suma gravedad. En este sentido, la Comisión, atendiendo a la propuesta presentada por el CONSEP, y las cifras del último informe de Naciones Unidas sobre el tema, resolvió que la normativa de salud establezca las dosis máximas para el consumo y anexar a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas un cuadro de valores para distinguir la producción y tráfico de mínima, mediana, alta y gran escala. Además, se incorpora una disposición transitoria para que el Ministerio de Salud, elabore el correspondiente reglamento sobre esta materia, en un plazo no mayor de noventa días desde su aprobación.

Finalmente, la Comisión ha solucionado los problemas de **dosimetría y proporcionalidad** penal atendiendo, en entre otras, la sugerencias técnicas del Sector Justicia conformado por varias instituciones como la Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Defensoría Pública y Consejo de la Judicatura. Uno de los insumos ha sido el informe presentado por el doctor Francisco Muñoz Conde, que revisa cada uno de los tipos penales y su sanción.

³ Artículo 363 de la Constitución de la República del Ecuador.



4.3 Libro Segundo: Procedimiento

El Código de Procedimiento Penal —vigente desde el año 2000— introdujo un cambio fundamental en relación con el procedimiento de 1983: el **sistema acusatorio**. Sin embargo, este no resultó de fácil aplicación y sufrió múltiples y, algunas veces, sustanciales modificaciones. En total, este Código se ha reformado aproximadamente trece veces.

La estrategia de implementación del nuevo proceso penal fue poco meditada, lo que produjo que el cambio legal tuviera escaso impacto en las prácticas cotidianas de los operadores del sistema.⁴

Los trámites siguen siendo escritos y en muchas ocasiones no se escucha a las personas involucradas en el conflicto penal. Es por ello que, en la discusión y análisis sobre el Procedimiento en el Proyecto de Código Penal Integral, se determinó que la oralidad debe convertirse en el medio que garantiza la inmediación y el derecho a ser escuchado desde el primer momento procesal hasta la sentencia.

En el Estado constitucional de derechos y justicia se exige que el proceso penal garantice protección idónea, oportuna, especial y efectiva a las ciudadanas y a los ciudadanos que se ven involucrados en el juzgamiento de una infracción penal. En ese sentido, el proceso penal debe realizarse garantizando condiciones de igualdad y el ejercicio del derecho de defensa, con el fin de lograr —según palabras de Morello— una *efectiva prestación de justicia*.

La adopción real de la oralidad en todas las fases del proceso, como el medio idóneo para poner en marcha los principios rectores del sistema acusatorio, debe estar presidido por la idea de debate, de controversia, de contradicción, de lucha de contrarios, con el objetivo de reducir los tiempos y garantizar la inmediación de los juzgadores en el proceso.

Todas las decisiones se toman en audiencia y deben grabarse y únicamente transcribir su contenido principal. Los actos procesales importantes, como la práctica de prueba o la determinación de la sentencia, se desarrolla en el juicio oral. Se regula la posibilidad de las audiencias telemáticas. Los expedientes, las comunicaciones a los participantes del procedimiento, y el registro, deben ser electrónicos, salvo que en un lugar determinado no se haya implementado los mecanismos técnicos para que así funcione. Con estas disposiciones se pretende lograr un ahorro no solo de tiempo sino también de talento humano.

El sistema acusatorio tiene una característica fundamental, que es la contradicción y esta presupone lo que se conoce como el equilibrio procesal.

En este sentido, el proceso pretende crear un equilibrio entre los sujetos procesales, de tal manera que no concentren muchas facultades y otros queden en situación de debilidad y que ocasione que el sistema se torne desproporcionado y, por lo tanto, poco efectivo. Además de controlar el ejercicio del poder entre todos los operadores, el sistema debe equilibrar principalmente la relación que se presenta entre los derechos del proce-

⁴ En un estudio de CEJA en el 2008 se determinó que tan solo el 27% de las audiencias de juicio programadas efectivamente se realizaban y en los casos de delitos flagrantes la duración de la investigación tenía un promedio de 133 días, lo cual denota el incumplimiento en los objetivos planteados con la reforma del sistema.



sado frente a los derechos de la víctima.

Actualmente existen demasiados controles entre los operadores de justicia, en especial en la actuación de la Fiscalía, por la desconfianza a su gestión. Estos se eliminan para evitar los nudos críticos y demoras innecesarias en el flujo del proceso, salvo en los delitos muy graves que requieren una mayor atención, logrando así un equilibrio.

Además, se elimina la conversión y se cambia las reglas del procedimiento abreviado sobre la base de las cifras presentadas por el Consejo de la Judicatura, las cuales son muy bajas en el uso de estas y la tendencia es estacionaria.

Ahora existe un solo procedimiento para todo tipo de infracciones penales, con algunas salidas alternativas. En el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal se distingue los procedimientos en función de la gravedad de los bienes jurídicos lesionados penalmente, creando los juicios directos, expeditos, tratando de lograr procesos penales eficientes, que eviten la impunidad y garanticen la justicia.

El sistema prevé además otro tipo de instituciones, como la suspensión condicional de la pena y otros mecanismos alternativos a la solución de conflictos.

Adicional a las reformas mencionadas también se encuentran características necesarias para el perfeccionamiento del sistema acusatorio actual y son las siguientes:

1. En el Título I: Jurisdicción y Competencia, se precisaron conceptos y se incluyeron varias disposiciones sobre la forma de funcionamiento de los órganos de la jurisdicción penal con el fin de que el proceso cumpla el cometido constitucional de asegurar el derecho a la tutela judicial efectiva.
2. Se incluyeron disposiciones precisas sobre la determinación de los órganos de apelación en caso de contravenciones, con el fin de no lesionar los principios centrales de la tutela jurisdiccional y de efectividad.

Por razones de técnica legislativa, y para facilitar el acceso y apropiación del texto por los actores que cotidianamente litigan, se eliminaron de este Título los latinismos.

3. En el Título II: Acción penal, se precisaron las disposiciones sobre el ejercicio público y privado de la acción.
4. El Título III: Sujetos procesales, se precisó la redacción de los artículos que tratan de la persona procesada, víctima y la defensa. Se mejoró la redacción de los artículos relacionados con la Fiscalía, de modo que se pueda formular acusación contra el procesado si se tiene los elementos de convicción para tal efecto o abstenerse de acusar, de no ser así. Se crea el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como apoyo técnico y científico a la administración de justicia a cargo de la Fiscalía.
5. El Título IV: Medios de investigación, estas disposiciones fueron tratadas con el criterio de garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales de todos los involucrados en el proceso al tiempo de maximizar la eficacia y legitimidad de los medios de prueba en la determinación precisa del ámbito subjetivo de las investigaciones.
6. Con respecto a las medidas cautelares y de protección, tratadas en el Título V, se adecuaron las finalidades y los criterios de las mismas para que puedan ser aplica-

das sin necesidad de burocratizar el sistema de justicia. Así, se incorporan disposiciones que se toman en cuenta para limitar el acceso a la revocatoria, sustitución o revisión de las medidas cautelares: el número de detenciones, la reincidencia en la comisión de delitos establecida mediante sentencias condenatorias, la existencia de procesos pendientes, el hecho de que el imputado se haya beneficiado con uno o varios de los procedimientos especiales previstos en el Código o incluso cuando este se haya beneficiado de una medida alternativa a la prisión preventiva.

7. Las disposiciones relativas a la prueba fueron precisadas y adecuadas con mayor rigor a los parámetros constitucionales, a fin de que el plazo de prueba dure lo necesario para que los sujetos procesales puedan exponer y demostrar sus argumentos y lo suficiente para que el juzgador se forme convicción fundada sobre los mismos y dicte la resolución correspondiente de manera oportuna.
8. En los Títulos VII y VIII, se precisan las disposiciones del procedimiento bajo la lógica de un modelo de prosecución penal por audiencias que aplica los principios de debida diligencia, simplificación, uniformidad, eficacia, celeridad, inmediación y economía procesal, con respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad y de las víctimas, sin descuidar el objetivo del derecho penal y estableciendo mecanismos idóneos de protección frente al ejercicio de la mala fe o deslealtad procesal.
9. En el Título IX se reformularon y precisaron los procedimientos especiales penales: abreviado, expedito, directo y de ejercicio privado de la acción, con el objeto de hacer más eficiente la persecución penal y, por otra parte, proveer al sistema de sanciones alternativas a la privación de libertad.
10. El Capítulo referente a la extradición que se estableció en el Informe para primer debate fue eliminado por tratarse de una institución de asistencia administrativo-diplomática interestatal y no estrictamente procesal penal.
11. Además, en el Título X se promueve una institucionalidad que procese los conflictos penales considerados de menor relevancia social, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana, mediante el desarrollo y aplicación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos a través de la conciliación y mediación.

Desde esa perspectiva conceptual, la conciliación y la mediación penal deben entenderse como herramientas útiles para la solución de conflictos de menor gravedad y que no impliquen vulneración o perjuicio a intereses del Estado o colectivos.

4.4 Libro Tercero: Ejecución

Respecto a la ejecución de penas, nuestro país cuenta con un cuerpo normativo anacrónico. El Código de Ejecución de Penas fue publicado hace más de treinta años, y sus reformas no han servido para un adecuado desarrollo normativo acorde con los principios constitucionales y disposiciones de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Las deficiencias de la regulación vigente han permitido que se establezca un sistema penitenciario con enormes desigualdades, violencia, corrupción y con graves violaciones a los derechos humanos, sin que exista un adecuado control judicial sobre las condicio-

nes, **carcelarias** y resoluciones administrativas tomadas de manera discrecional.

Dicho vacío normativo nos lleva a la necesaria tarea de reformar el Código de Ejecución de Penas en la que los mandatos constitucionales se materialicen mediante la institucionalización de condiciones propicias para una eficaz rehabilitación e inclusión social.

El Libro III de Ejecución tiene como **finalidad principal** establecer condiciones que contribuyan a desarrollar las capacidades de las personas a las que se les ha impuesto una sanción penal, de modo que puedan ejercer sus derechos, cumplir sus responsabilidades, alcanzar su inclusión social y gozar de respeto a su dignidad humana.

En este orden de ideas, el Libro III del Proyecto de Código Integral Penal denominado Ejecución contiene **cincuenta y ocho artículos**, distribuidos en cinco títulos sobre: órganos competentes, centros de privación de libertad, régimen de penas no privativas de libertad, régimen de medidas cautelares personales y rehabilitación social; y, repatriación.

Entre los principales cambios se destaca que la principal **competencia de las y los jueces de garantías penitenciarias** es ser garante de los derechos de las personas privadas de la libertad, por lo que se ha determinado que en las localidades donde exista un centro de privación de libertad habrá al menos un juzgado de garantías penitenciarias.

En esta línea se ha previsto, también, que dichos jueces y juezas tengan a su cargo el control y supervisión de la ejecución de las penas y las medidas cautelares, que serán ejecutadas por el Organismo Técnico creado para el efecto.

El Libro III desarrolla, adicionalmente, varias reglas generales que deberán ser aplicadas por las y los jueces de garantías penitenciarias, se destaca como ejemplo la función de cómputo de la pena en la que la o el juez de garantías penitenciarias determina con exactitud la fecha en que finaliza la condena y la fecha desde la cual se puede solicitar cambio de un régimen de rehabilitación social.

También, se ha previsto como competencia general, de las y los jueces de garantías penitenciarias, el conocer y resolver las impugnaciones a las solicitudes de traslado de lugar de la persona privada de libertad por razones de cercanía familiar, padecimiento de enfermedades, necesidad de tratamiento psiquiátrico, seguridad y condiciones de hacinamiento.

Además, respecto de las y los jueces de garantías penitenciarias, se ha incorporado un artículo sobre la **vigilancia y control**. En este se determina que dichos jueces pueden realizar inspecciones a los centros de privación de libertad o pueden hacer comparecer ante sí a las personas privadas de libertad por razones de vigilancia.

Por otra parte, sobre el Sistema de Rehabilitación Social, el Libro III de Ejecución desarrolla su **institucionalidad**, conformación y se determinan sus órganos ejecutores.

El Sistema de Rehabilitación Social será el organismo encargado de la administración de los centros de privación de libertad, sean estos provisionales o de rehabilitación y de la atención integral de las personas privadas de libertad.

Sobre los centros de privación de libertad se ha previsto que estén integrados por **unidades de seguridad** mínima, mediana y máxima; cuenten con áreas habitacionales



comunales e individuales, creadas en virtud del principio de separación y adecuación para el desarrollo de las actividades y programas previstos por el órgano competente.

En la misma línea, este Libro, desarrolla el **sistema de progresividad** mediante la aplicación de regímenes de rehabilitación social. Estos se clasifican en: régimen abierto, régimen semiabierto y régimen cerrado. Una persona privada de libertad puede pasar de un régimen a otro en razón del acatamiento o no acatamiento de un plan individualizado de cumplimiento de la pena, de los requisitos previstos en el reglamento respectivo y el respeto a las normas disciplinarias.

En lo referente al tratamiento de **rehabilitación social**, cabe resaltar el diseño de este régimen enmarcado en cinco ejes en las materias de salud, educación, cultura y deporte, laboral, vínculos familiares, reinserción e inclusión; los cuales constituyen los pilares fundamentales del nuevo sistema de ejecución penal que plantea el Código Orgánico Integral Penal.

Por otra parte, se desarrolla un **régimen disciplinario** que prevé faltas leves, graves y gravísimas, con sanciones y procedimientos apegados al debido proceso para juzgar dichas faltas.

Finalmente, se prevé algunas reglas sobre **repatriación**, condiciones para el traslado y cumplimiento de condenas para extranjeros; y, exoneración de multas en caso de razones humanitarias, conforme con la normativa internacional vigente que desarrolla esta figura jurídica.

El Libro III prevé varias normas generales que deberán ser desarrolladas por la reglamentación pertinente. Sin embargo, las normas previstas en este Libro buscan, en lo principal, mantener concordancia con la Norma Suprema y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos de las personas privadas de la libertad, entre los que se destacan los principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas, reglas mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas, informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros instrumentos.

4.5 Reforma al Libro IV del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia

La reforma al Libro IV del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia agrupa e incrementa los principios procesales que forman parte del debido proceso en materia de adolescentes en conflicto con la Ley penal.

Desde esta perspectiva, además de los derechos establecidos en el régimen común para el juzgamiento de los adultos, se establece un plus de derechos para los adolescentes, entre otros, a ser interrogados en su propio idioma de relación intercultural; a disponer de un número mayor de opciones de justicia restaurativa y medios alternativos de solución de conflictos, posibilitando así las salidas anticipadas o de cierre del proceso en aras de alejarse del proceso penal; a la participación del adolescente en la solución de los conflictos; a contar con una o un juez especializado en casos de conflicto con la ley penal.



Procesalmente y cumpliendo el mandamiento del artículo 175 de la Constitución se regula efectivamente la implementación de una administración de justicia especializada, así como la garantía de operadores de justicia debidamente capacitados, conocedores de la doctrina de protección integral, competentes para conocer, sustanciar y dictar sentencias y resoluciones de primera instancia, en el juzgamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal. Es decir, resolver sobre la responsabilidad del adolescente pertenece a un juzgador que debe proteger, sobre todo, sus derechos. Asimismo, serán profesionales especializados, tanto los fiscales como los defensores públicos, quienes actúen en el proceso.

La reforma se articula desde una visión progresista que propende a la justicia restaurativa y reparación integral de la víctima, incluyendo en la solución de los conflictos a los padres o representantes legales, para buscar la solución sobre los efectos de la infracción penal. Así, la sentencia condenatoria que se emita necesariamente contempla la imposición de una o varias condiciones a la reparación integral de la víctima.

En busca de mecanismos alternativos y eficientes a la solución del proceso, se ha desarrollado la conciliación promovida por el fiscal o por el propio juez, la mediación penal, la suspensión del proceso a prueba, la remisión fiscal entendida como la abstención de ejercer la acción penal y la remisión con autorización judicial.

Para el tema de ejecución de medidas socioeducativas se desarrolla un libro quinto dedicado al tratamiento de las medidas socioeducativas, en el que se regula la organización, gestión y articulación de instituciones y entidades necesarias para el correcto funcionamiento de los centros de adolescentes infractores y unidades zonales de desarrollo integral para adolescentes infractores. Se lleva un mejor control sobre la aplicación, modificación, sustitución de las medidas socioeducativas y se desarrolla tratamientos a favor del adolescente responsable, mediante la aplicación de programas de educación debidamente regulados. Adicionalmente se determina la actuación judicial para el control del cumplimiento de las medidas socioeducativas impuestas.

5 Conclusiones

1. Las normas rectoras del Libro Preliminar son un eje transversal que facilitan la tarea de las y los jueces y tribunales de garantías penales y las y los jueces de garantías penitenciarias, así como de todos los operadores de justicia.
2. El Libro I ha desarrollado una legislación mucho más depurada para sancionar conductas que en el proceso de modernización penal han quedado fuera de la legislación vigente. Así, se han incluido tipificaciones modernas como el femicidio, violencia intrafamiliar, delincuencia organizada, trata de personas, delitos cibernéticos, acoso político, entre otros.
3. Se ha dado un paso muy importante en la modernización de la política criminal ecuatoriana al incluir sanciones para las personas jurídicas, que en ocasiones han sido utilizadas como instrumento para el cometimiento de delitos, con el propósito de eludir la responsabilidad de los administradores, titulares o de quienes las representan.
4. Se ha eliminado la vigilancia posterior como medida de seguridad por cuanto podría



- ser interpretada como una pena infamante.
5. En cumplimiento al principio constitucional de proporcionalidad de las penas, se ha desarrollado una propuesta técnica sobre la base de las sugerencias de las instituciones que conforman el Sector Justicia.
 6. En el Libro II, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado tuvo entre sus objetivos fortalecer el procedimiento penal acusatorio oral establecido en la Constitución, fundamentado en los principios de igualdad, tutela judicial efectiva, debido proceso y acceso a la justicia.
 7. Se han establecido normas para configurar un proceso penal oportuno y efectivo, para los ciudadanos y ciudadanas que se ven involucrados en el juzgamiento de una infracción penal, que responda a las nuevas exigencias de una sociedad en transformación que busca lograr justicia y paz social.
 8. Se fortalece el sistema de medidas cautelares como un remedio para que el cumplimiento de la sentencia no se torne ilusorio, sino que se convierta en una realidad jurídica y social.
 9. La Comisión eliminó el capítulo referente a la extradición por tratarse de una institución de asistencia administrativo-diplomática interestatal y no estrictamente procesal penal.
 10. Se implementan formas de justicia restaurativa y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en materia penal, como una alternativa opcional para el tratamiento y resolución de conflictos de menor gravedad y la reparación integral a la víctima frente a los procesos penales ordinarios, desestimulando la dinámica punitiva convencional.
 11. El Libro III del Código Integral Penal incorpora una nueva visión del sistema de ejecución de penas articulado a la normativa sustantiva y adjetiva penal, que busca que las personas con condena penal desarrollen sus capacidades y cumplan sus obligaciones para que puedan alcanzar, de este modo, su inclusión social; y en cumplimiento del artículo 51 de la Constitución, el Libro de Ejecución canaliza la aplicación de los derechos de las personas privadas de la libertad con énfasis en el derecho a la salud, alimentación, educación y trabajo.
 12. El Libro de Ejecución contiene una normativa específica para dar cumplimiento a la obligación constitucional de dar tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres, personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.
 13. El Libro III es el reflejo del intenso debate alrededor del sistema penitenciario de nuestro país. Las normas de este libro son sencillas, coherentes, técnicas, prácticas y apegadas a respetar los derechos de todas las personas privadas de la libertad.
 14. A través de las reformas al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia se cumple con el postulado que la Constitución ha señalado, esto es, la implementación de la justicia especializada en materia de responsabilidad de adolescentes que garantice la aplicación del debido proceso y la protección de sus derechos fundamentales y específicos.
 15. Se ha incorporado como reformatorias, importantes precisiones al Código Orgánico



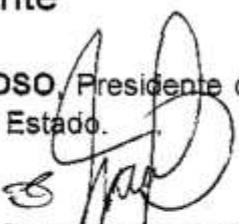
de la Función Judicial, además de otros cuerpos legales para unificar términos y complementar disposiciones.

6 Aprobación del Informe

Por las motivaciones constitucionales y jurídicas expuestas, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, **RESUELVE**, con el voto favorable de las y los asambleístas **Mauro Andino, Marcela Aguiñaga, Gilberto Guamangate, María del Carmen Alman (A), Mariangel Muñoz, Gabriel Rivera, Fabián Solano**, con el voto en contra de los asambleístas de Miguel Moreta, Magali Orellana y Luis Fernando Torres; y la ausencia de la asambleísta Gina Godoy, **aprobar** el presente Informe para segundo debate sobre el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal; y, recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional que el texto del Proyecto de Ley sea debatido y aprobado Libro por Libro.

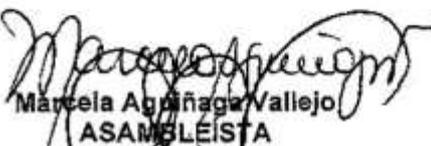
7 Asambleísta ponente

Doctor MAURO ANDINO REINOSO, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.



Mauro Andino Reinoso
PRESIDENTE

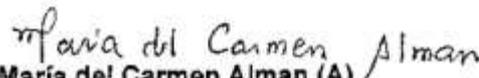
Gina Godoy Andrade
VICEPRESIDENTA



Marcela Aguiñaga Vallejo
ASAMBLEÍSTA



Gilberto Guamangate Ante
ASAMBLEÍSTA



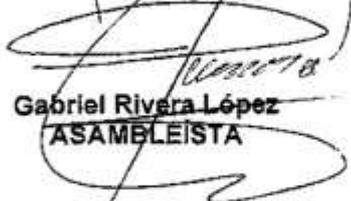
María del Carmen Alman (A)
ASAMBLEÍSTA

Miguel Moreta Panchez
ASAMBLEÍSTA



Mariangel Muñoz Vicuña
ASAMBLEÍSTA

Magali Orellana Marquinez
ASAMBLEÍSTA



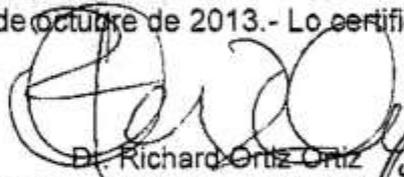
Gabriel Rivera López
ASAMBLEÍSTA



Fabián Solano Moreno
ASAMBLEÍSTA

Luis Fernando Torres Torres
ASAMBLEÍSTA

Razón: Siento como tal, que el Informe para segundo debate sobre Proyecto de Código Orgánico Integral Penal fue debatido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en sesión del 04 de octubre de octubre de 2013.- Quito, 04 de octubre de 2013.- Lo certifico.



Dr. Richard Ortiz Ortiz

SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO



ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
**Comisión Especializada Permanente de Justicia
y Estructura del Estado**



— Segundo Debate —
**Proyecto de Código Orgánico
Integral Penal**

COMISIÓN:

MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE
Gina Godoy Andrade, Vicepresidenta

Marcela Aguiñaga Vallejo
Gilberto Guamangate Ante
Nicolás Issa Wagner
Miguel Moreta Panchez
Mariangel Muñoz Vicuña
Magali Orellana Marquínez
Gabriel Rivera López
Fabián Solano Moreno
Luis Fernando Torres Torres



Quito, 4 de octubre de 2013

Roberto
ll

Artículo 144.- Homicidio culposo. La persona que por culpa mate a otra será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

Artículo 145.- Homicidio culposo por mala práctica profesional. La persona que al infringir un deber objetivo de cuidado en el ejercicio o práctica de su profesión, ocasione la muerte de otra, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

Además será inhabilitada para el ejercicio de su profesión por un tiempo igual a la mitad de la condena.

Artículo 146.- Aborto con muerte. Cuando los medios empleados con el fin de hacer abortar a una mujer ha causado la muerte de esta, la persona que los haya aplicado o indicado con dicho fin, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años, si la mujer ha consentido en el aborto; y con pena privativa de libertad de trece a dieciséis años, si ella no lo ha consentido.

Artículo 147.- Aborto no consentido. La persona que haga abortar a una mujer que no ha consentido en ello, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

Si los medios empleados no han tenido efecto, se sancionará como tentativa.

Artículo 148.- Aborto consentido. La persona que haga abortar a una mujer que ha consentido en ello, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

La mujer que cause su aborto o permita que otro se lo cause, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a dos años.

Artículo 149.- Aborto no punible. El aborto practicado por un médico u otro profesional de la salud capacitado, que cuente con el consentimiento de la mujer o de su cónyuge, pareja, familiares íntimos o su representante legal, cuando ella no se encuentre en posibilidad de prestarlo, no será punible en los siguientes casos:

1. Si se ha practicado para evitar un peligro para la vida o salud de la mujer embarazada y si este peligro no puede ser evitado por otros medios.
2. Si el embarazo es consecuencia de una violación en una mujer que padezca de discapacidad mental.

Artículo 150.- Aborto practicado por un profesional de la salud. En todos los casos de aborto, si este es practicado por una o un profesional de la salud, además quedará inhabilitado para el ejercicio de su profesión por seis meses.



Anexo 4: Federación Médica Ecuatoriana Cronología de una lucha. Información proporcionada por el Colegio de Médicos de Pichincha. Junio de 2017.

Cronología de nuestra lucha

Octubre de 2012

Reformas al código penal requieren cirugía urgente

Se acabó el tiempo del temor, el silencio y la resignación. Los médicos saben que su



profesión y la de todos los agentes de salud penden de un hilo, al igual que la salud de la población. No están dispuestos a correr ese riesgo. Por eso, el Colegio Médico de Pichincha (CMP) y la Federación Médica Ecuatoriana (FME) realizaron foros de reflexión acerca de los graves perjuicios que causaría la aprobación de las reformas al código penal integral, tratado ya en primer debate. Y planifican su defensa.

14 de noviembre de 2012



MASIVA CONCURRENCIA A PLANTÓN Y FORO CONTRA PENALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA MÉDICA

Acompañados por la lluvia, numerosos grupos de profesionales y estudiantes de la salud se ubicaron a lo largo de la calle, sembrándola de

paraguas, frente a la fachada principal de la Asamblea Nacional. Así, a las 16h00, del pasado miércoles 14 de noviembre, iniciaron el plantón y foro para protestar en contra de la penalización de la práctica médica.

¡Somos médicos, no criminales! fue la consigna que se dirigió, desde la calle, a la Asamblea y se abrió paso por todos sus rincones. Era el grito de guerra de esta lucha que tuvo un feliz inicio pues congregó a una multitud convencida de la necesidad de no permitir el atropello.

Si el esfuerzo, sacrificio y larga preparación del foro y plantón en contra de la criminalización de la práctica médica tiene la respuesta que tuvo, entonces vale la pena continuar en nuestra lucha. Los trabajadores de la salud demuestran, con hechos, su decisión de hacer respetar su dignidad y sus derechos, dice con convicción el doctor

Víctor Manuel Álvarez, Presidente del Colegio Médico de Pichincha.

Abril de 2013

**LA PRÁCTICA
MÉDICA Y EL
CÓDIGO
INTEGRAL PENAL**
*Ha sido un primer
encuentro fructífero,
fue el consenso
generalizado de los
representantes de
las instituciones
que participaron en
la primera reunión,*



convocada por el Colegio Médico de Pichincha, para analizar la inclusión de la práctica médica en las reformas al Código Integral Penal y para plantear sus propias propuestas al respecto.

La reunión, presidida por el doctor Víctor Álvarez Chávez, Presidente del Colegio Médico de Pichincha, se realizó en el Hotel Colón Internacional, el pasado jueves 18 de abril y contó con la asistencia de representantes del Consejo de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Fiscalía del Estado, Facultades de Medicina de varias universidades, Asambleístas en funciones y electos y la Federación Médica Ecuatoriana.

Junio de 2013



**NUESTRA
PROPUESTA A LA
COMISIÓN DE
JUSTICIA**

El doctor Víctor Manuel Álvarez, Presidente del Colegio, compareció, el miércoles 26 de junio pasado, ante la Comisión de Justicia de la Asamblea, para presentar nuestra propuesta respecto de la inclusión de la práctica médica en el

Código Integral Penal que está en discusión.

En este tiempo hemos trabajado arduamente todos los gremios de profesionales y trabajadores de la salud para acercarnos a una propuesta conjunta.

Julio de 2013



**Asamblea
médica
decide
resistencia**

A las 19h30 del pasado 25 de julio, comenzó la Asamblea Provincial del Colegio Médico de Pichincha, en el Hotel Colón, en el salón Pinzón colmado de galenos. Su decisión fue acogerse al derecho a la resistencia, sin confrontaciones, con voluntad firme

de defender su dignidad y derechos.

Agosto de 2013

**Vigilia de
mandiles blancos**

A las 19h00 del 1 de agosto, en la Plaza de San Francisco se inició, con entusiasmo, la vigilia de los mandiles blancos. A las 19h30, se movilizaron por la Benalcázar, bajaron por la Bolívar y por la García Moreno llegaron a Carondelet. Fue el punto de encuentro con compañeros del

Hospital Eugenio Espejo. La policía desplegada, ante la compostura de los profesionales de la salud, fueron parte de la manifestación. Transeúntes de a pie y motorizados expresaron su respaldo.



**“MALA
PRÁCTICA**

PROFESIONAL”

Organizado por la asambleísta María José Carrión, se realizó el foro “Mala práctica profesional”, en el salón del ex Senado, el jueves 8 de agosto. Participaron, además de varios asambleístas, dirigentes de los gremios de la salud, de los pacientes afectados y público en general.

CRECEMOS EN UNIDAD

*Llegada la hora, el
jueves 29 a las
19h00, el salón
Bartolomé, del
Hotel Colón,
empezó a llenarse.*

*La Asamblea
Provincial del
Colegio Médico de
Pichincha se*

inició, pasadas las 19h30, con el aforo colmado. Buena señal. Los profesionales de la salud, cada día que pasa, toman mayor conciencia de la lucha por sus derechos.

Intervino, en primer lugar, el doctor Víctor Manuel Álvarez, Presidente del Colegio Médico de Pichincha. Recordó que, hace aproximadamente un mes, en una Asamblea anterior, los profesionales de la salud decidieron demostrar a la opinión pública, al gobierno y a los asambleístas que, sin una posición político-partidaria, están presentes para defender su dignidad, trabajo y libertad.

Septiembre 2013

Profesionales en vigilia



Por segunda ocasión en este año, los profesionales de la salud se reunieron, en la plaza de San Francisco, el pasado jueves, a las 19h00. El propósito es impedir que se estigmatice y criminalice la práctica de la medicina, pues, el mayor perjudicado será la

salud el pueblo.

La solemne formalidad de los médicos se unió a la desbordante alegría de la juventud. Juntos por una noble causa, comenzaron la segunda "Vigilia por la Salud".

Octubre 2013

CONCENTRACIÓN POR LA SALUD, AYER FRENTE A LA ASAMBLEA

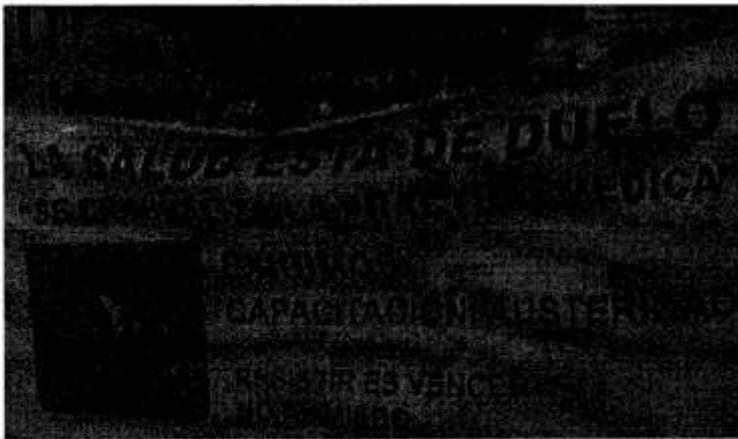
Este nueve de octubre fue, para los médicos y jóvenes estudiantes del país, la continuación

de su lucha por hacer respetar sus derechos y defender su dignidad.

A las 16h00 comenzó a llenarse el frente sur del Palacio Legislativo. Los assembleístas empezaron a tratar, en segundo debate, el Código orgánico integral penal que pretende criminalizar la práctica médica.

La espontaneidad y decisión con que los jóvenes asumieron la protesta es, para los profesionales, un llamado de atención que debe hacerles despertar y dejar de lado desidias y miedos. Solo así será posible que los assembleístas se propongan escuchar sus legítimas exigencias.

¡NO AMENAZAMOS!



La Asamblea Nacional, en una demostración inequívoca de desprecio a los trabajadores de la salud, aprobó la criminalización de la práctica médica; actitud que ha sido criticada, incluso, por el Presidente de la República. Aprobación que nos deja en total indefensión y nos

obliga a presentar nuestras renunciaciones individuales, en forma masiva, si no hay la imprescindible rectificación.

En su sabatina del 19 de octubre, el Presidente de la República manifestó que no han sido tomadas en cuenta sus sugerencias para la redacción del articulado correspondiente a la salud. Y que aún le queda el derecho a veto.



Nuestra unidad fructifica

La Plaza de San Francisco nos acogió, el jueves 24 de octubre, a los profesionales de la salud.

Férreamente unidos marchamos, a las 19h30, a Carondelet para hacer escuchar nuestra propuesta, contraria a la impunidad y a la criminalización de la práctica médica. Esta vez, los medios de comunicación

aguardaron en San Francisco y nos acompañaron durante toda la vigilia.

Las reiteradas reuniones en nuestros lugares de trabajo, las Asambleas provinciales y las vigiliadas realizadas dan, ahora, sus frutos que son la concientización y unidad de los trabajadores de la salud.

En esa situación, parodiando a Mao, una sola chispa incendió la pradera. Y esa chispa fue la oportuna decisión, de nuestros colegas del Hospital Pablo Arturo Suárez, de renunciar a sus puestos de trabajo si se aprueba, en las condiciones redactadas por la Asamblea Nacional, el Código Orgánico Integral Penal.

Ahora, luego del consenso con las autoridades de gobierno, esperamos que la Asamblea Nacional acoja nuestro planteamiento conjunto, para bien del pueblo ecuatoriano.

Noviembre 2013

***Dispuestos a
mojarnos, nos
concentramos en San
Francisco, a las
19h00, de ayer jueves
26 de noviembre. El
cielo quiteño
demostró su acuerdo
con la vigilia
médica y no dejó caer
ni una gota de lluvia.
Esta vez, la Policía no
nos
acompañó. Sabe de
nuestro
comportamiento
impecable.***



Enero 2014



En la plaza de San Francisco, a las 19h00, se dio inicio a la quinta vigilia médica, el pasado martes 14 de enero. En esta oportunidad, los grandes protagonistas fueron los estudiantes de la Facultad de medicina de la Universidad Central, en un marco de un

numeroso despliegue policial, como no se dio en las anteriores viglias.

Reunión en el Eugenio Espejo

Este viernes, 24 de enero, los profesionales de la salud del Hospital Eugenio Espejo se reunieron en Asamblea, en horas de la mañana. El doctor Víctor Álvarez, Presidente de la Asociación médica del hospital, manifestó que los profesionales deben tomar decisiones, frente a la negativa de la Asamblea Nacional de retirar el ambiguo inciso que añadió al art. 146, así como la negativa del Presidente de la república de vetarlo.



Marcha de profesionales públicos y privados

La marcha de los profesionales de la salud partió el lunes 27 de enero, a las 16h00, del Hospital Carlos Andrade Marín, atravesó la ciudad y llegó al Ministerio de Salud.

Fue una demostración de unidad y solidaridad que convocó a profesionales tanto públicos como privados. El objetivo no es hacer politiquería sino exigir un ambiente adecuado para realizar su práctica profesional, reiteraron. Y así lo difundían en sus



consignas. Los transeúntes y motorizados, a lo largo del recorrido, se solidarizaron con los marchantes.

Febrero 2014

Médicos al Consejo de la Judicatura



Nuevamente marcharon los profesionales de la salud, el martes 4 de febrero. Se inició en El Arbolito, a las 16h30, y llegó hasta el Consejo de la Judicatura. Allí entregaron la solicitud de interpretación del tercer inciso del art.

146, del COIP. El Dr. Víctor Álvarez, Presidente del Colegio Médico de Pichincha, pidió, a los profesionales, permanecer vigilantes.

Homenaje a Eugenio Espejo

Para rendir homenaje a su patrono, Eugenio Espejo, en conmemoración, el 21 de febrero, del 267 aniversario de su natalicio, delegaciones de médicos de numerosas



instituciones de salud, convocadas por el Hospital Carlos Andrade Marín, el Colegio Médico de Pichincha, la Federación Médica Ecuatoriana, realizaron una marcha, el martes 18 de febrero, a las 16h30.

Las delegaciones se reunieron en el parqueadero del Hospital Carlos Andrade Marín y desde allí iniciaron su caminata hacia el busto de Eugenio Espejo, ubicado en la parte frontal del ingreso al Ágora de la Casa de la Cultura, en la Av. 12 de octubre.

Academia

La intensa actividad gremial en defensa de los profesionales de la salud no impidió que se realicen las demás labores programadas por el Colegio. Es así que en julio de 2013 se realizó el Primer Congreso de medicina familiar, con una buena acogida, por parte de los médicos. Intervinieron expositores de varios países.



La bienvenida estuvo a cargo del doctor Víctor Álvarez Ch., Presidente del Colegio Médico de Pichincha. Resaltó la importancia del Congreso, para la medicina en el país y lamentó que el gobierno no solo que no auspició este encuentro sino que no concedió permiso a los médicos que trabajan en instituciones públicas, para que asistan al evento.

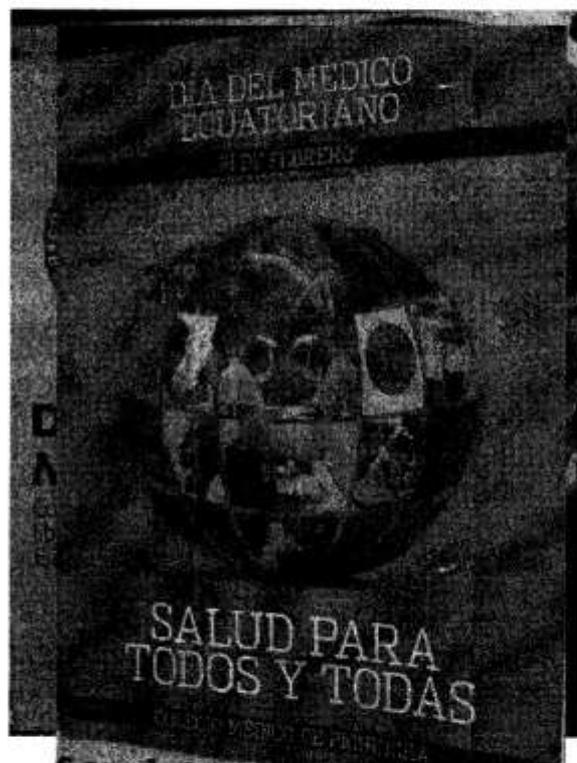
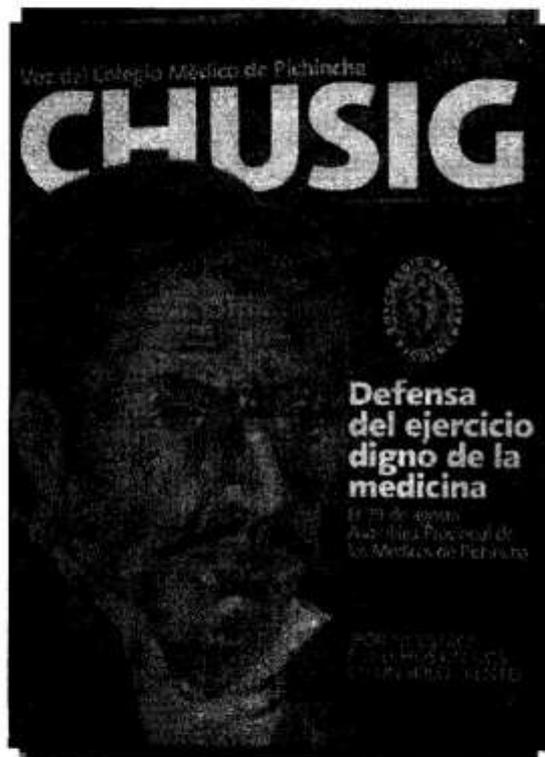
Labor comunitaria



En horas de la mañana, el miércoles 14 de agosto, el Colegio Médico de Pichincha entregó, en donación, un lote de cubrecamas para la Fundación "CENTRO DEL MUCHACHO

TRABAJADOR" que es una organización no gubernamental, privada, sin fines de lucro, fundada en 1964.

En la prensa



La presencia del Colegio en los medios de comunicación fue definitiva. Realizamos publicaciones en los diarios Hoy y El Comercio. El Presidente del Colegio estuvo

en periódicos, radios y televisión, en muchas oportunidades, informando que defender la profesión médica permite dar una mejor atención en salud, a nuestro pueblo.

PROPUESTA DE CAMBIOS AL ARTICULADO SOBRE MALA PRÁCTICA PROFESIONAL EN EL CÓDIGO PENAL

RESUMEN EJECUTIVO

1. PREMISAS FUNDAMENTALES DE NUESTRA DEFENSA

1. Las acciones u omisiones que causen daño, cometidas por los profesionales de la salud en cumplimiento de su servicio, no son delitos, pues no tienen intenciones ni propósitos antijurídicos.
2. Solo excepcionalmente los actos y omisiones culposas pueden estar tipificadas y sancionadas en un código penal.
3. Solo los actos u omisiones imputables a los profesionales de la salud en el cumplimiento de sus deberes, que implican "negligencia grave", "imprudencia temeraria y grave", se sancionan excepcionalmente dentro de los códigos penales, señalando siempre, dentro del tipo, que estas acciones no implican dolo.
4. Rechazamos el criterio de graduación de la culpa y de la sanción por el daño causado. La culpa del profesional de la salud, independientemente del daño causado, puede ser levísima, leve, grave, o puede no existir culpa como cuando se trata de una desviación de la práctica médica (aplicación correcta de procedimientos con un efecto adverso no deseado) caso fortuito o fuerza mayor.
5. Nuestra propuesta implica una defensa a ultranza del derecho de las víctimas, resaltando que no se ha determinado con exactitud la situación psicológica, médica y legal en la que se encuentran los profesionales de la salud y sus familias supervivientes cuando los profesionales han sufrido muertes, e incapacidades en el ejercicio de sus deberes (daños ocupacionales).

2. JUSTIFICACION

1.LAS ACCIONES U OMISIONES QUE CAUSEN DAÑO, COMETIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA SALUD EN CUMPLIMIENTO DE SU SERVICIO, NO SON DELITOS, PUES NO TIENEN INTENCIONES NI PROPÓSITOS ANTIJURÍDICOS.

Las acciones y omisiones dañosas atribuibles a los profesionales de la salud, en el ejercicio legítimo de su deber no son delitos. En este caso no existe responsabilidad delincuenciales dado que se elimina uno de los elementos fundamentales de la infracción criminal: la antijuridicidad, es decir, el propósito criminal.

En el caso de las acciones u omisiones dañosas que en el ejercicio de sus deberes, son atribuibles a los profesionales de la salud, el objeto o finalidad de estas profesiones es condición única, es condición *sine qua non* PARA LA NO EXISTENCIA JURÍDICA DE DELITO. En cambio, los profesionales si son responsables de culpa con obligación civil y reparación integral del daño causado, lo que se define como cuasidelito.

2. SOLO EXCEPCIONALMENTE LOS ACTOS Y OMISIONES CULPOSAS PUEDEN ESTAR TIPIFICADAS Y SANCIONADAS EN UN CÓDIGO PENAL

En el proyecto de Ley en construcción los señores asambleístas establecen:

“Art. 31.- Antijuridicidad.- Para que la conducta penalmente relevante sea antijurídica debe amenazar o lesionar, sin justa causa, un bien jurídico protegido por la ley.”

- Aquí en este artículo se ha expresado con mucha razón que la intención ofensiva no es el último punto de llegada, que tanto para el legislador como para el juez, es preciso entender cuál es el objeto, el propósito final del acto realizado con voluntad e intención. Que ese objeto para ser delito, para estar tipificado en un Código Penal, debe ser un objeto antijurídico.

3. SOLO LOS ACTOS U OMISIONES IMPUTABLES A LOS PROFESIONALES DE LA SALUD EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS DEBERES, QUE IMPLICAN "NEGLIGENCIA GRAVE O DELIVERADA", "IMPRUDENCIA TEMERARIA Y GRAVE", SE SANCIONAN EXCEPCIONALMENTE DENTRO DE LOS CÓDIGOS PENALES, SEÑALANDO SIEMPRE, DENTRO DEL TIPO, QUE ESTAS ACCIONES NO IMPLICAN DOLO.

Los actos, imprudentes, las omisiones, las negligencias, impericias no son delitos. En la legislación comparada encontramos que, la culpa es punible únicamente cuando:

1. Está expresamente tipificada; y,
2. Constituya "OMISIÓN GRAVE, NEGLIGENCIA GRAVE, IMPRUDENCIA TEMERARIA GRAVE" que ocasione muerte.

4. RECHAZAMOS EL CRITERIO DE GRADUACIÓN DE LA CULPA Y DE LA SANCIÓN POR EL DAÑO CAUSADO. LA CULPA DEL PROFESIONAL DE LA SALUD, INDEPENDIENTEMENTE DEL DAÑO CAUSADO, PUEDE SER LEVÍSIMA, LEVE, GRAVE, O PUEDE NO EXISTIR CULPA COMO CUANDO SE TRATA DE CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR;

Al respecto de graduación de la culpa y de la sanción hay tres doctrinas:

Primera: Culpa – Nivel de Previsibilidad: Autores que sostienen que la previsibilidad es el fundamento de la culpa. Así, pues, la responsabilidad y la punibilidad se construyen sobre el fundamento de la previsibilidad real presumida que el autor tuvo o la que pudo tener en el caso.

Segunda: Grado de culpa- Grado de responsabilidad: Es decir se parte del análisis del grado de la culpa, si es grave, leve o levísima, esta doctrina considera que no es posible prescindir de este análisis, pues en la práctica los jueces tienen en cuenta la mayor o menor gravedad de la culpa, a fin de establecer si el daño es reparable y de fijar el monto indemnizatorio.

Tercera: Nivel de daño –Nivel de Sanción: "Ley del Talion" (*lex talionis*) principio jurídico de justicia retributiva en el que la norma imponía un castigo que se identificaba con el daño cometido. El término "talion" deriva de la palabra latina "talis" o "tale" que significa idéntica o equivalente. La expresión más conocida de la ley del talión es "ojo por ojo, diente por diente". Doctrina

ANACRÓNICA Y AMPLIAMENTE SUPERADA POR LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Esta doctrina, en la que se fundamenta la actual propuesta del ejecutivo y legislativo, es opuesta al principio de proporcionalidad reconocido en la el Artículo 76 de la Constitución que ordena aplicar *proporcionalidad* a las penas, evidentemente bajo la visión de nivel de previsibilidad o nivel de culpa, no de justicia retributiva.

5. NUESTRA PROPUESTA IMPLICA UNA DEFENSA A ULTRANZA DEL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS, RESALTANDO QUE NO SE HA DETERMINADO CON EXACTITUD LA SITUACIÓN PSICOLÓGICA, MÉDICA Y LEGAL EN LA QUE SE ENCUENTRAN LOS PROFESIONALES DE LA SALUD Y SUS FAMILIAS SUPERVIVIENTES CUANDO LOS PROFESIONALES HAN SUFRIDO MUERTES, E INCAPACIDADES EN EL EJERCICIO DE SUS DEBERES.

Abogamos por una Ley de Protección Víctimas, que establezca protección psicológica, de salud, legal y social efectiva a las víctimas del abuso de poder, de la delincuencia, de los eventos atropogénicos. Entre ellas están una multitud de profesionales de la salud que se encuentran en situación de indefensión y sometidos a sobreexplotación del trabajo y condiciones de exigencias y riesgos laborales que están ocasionando daños a la salud de los mismos.

ES IMPRESCINDIBLE DAR UN TRATAMIENTO DIFERENTE AL PROFESIONAL DE LA SALUD O AL ESTABLECIMIENTO DE SALUD. SE PROPONE ESTABLECER MECANISMOS QUE PERMITAN UN PERITAJE ESPECIALIZADO QUE DETERMINE SI EL ACTO DE SALUD EN CUESTIÓN PRESUPONE UN ACTO DOLOSO O CULPOSO.

Hay la necesidad de un peritaje médico que dé cuenta del error médico, ya que la forma en la que juzgaría los tribunales penales no les permite probar la relación causal entre conducta negligente y daño, de manera que el peritaje médico permite conocer si hay o no motivo de demanda.

Así es importante contar con peritos médico que pueda dar cuenta de los errores médicos que se cometen así como de los márgenes del error, esto se puede hacer sólo desde el conocimiento médico capacitado. Un ejemplo de este trabajo lo tenemos en México, que tiene una Comisión de Arbitraje Médico (CONAMED), cuenta con autonomía técnica y tiene atribuciones para recibir quejas, investigar presuntas irregularidades y emitir sus opiniones, acuerdos a través de los que se solucionan los conflictos.

LA PROPUESTA DE LOS GREMIOS CUMPLE CON LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) AL TIPIFICAR LA NEGLIGENCIA GRAVE O INTENCIONAL COMO CONDUCTA PENAL. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD DESCRIBE A LA MALA PRACTICA COMO DOLOSA Y RECOMIENDA NO UTILIZAR ESTA TERMINOLOGIA PARA LOS ERRORES MEDICOS O CULPAS PRO SER ESTIGMATIZANTES.

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH sobre el caso Albán Cornejo vs Ecuador, es clara cuando dice que:

"158. Los representantes y la Comisión coincidieron en solicitar a la Corte que ordene al Estado que adopte las medidas necesarias en el ordenamiento interno "[...] mediante el establecimiento de mecanismos (legales o de cualquier otra índole), que permitan hacer efectiva la identificación de la conducta penal relacionada con la mala práctica médica."

"136. La mala praxis médica suele ser considerada dentro de los tipos penales de lesiones u homicidio. No parece indispensable instituir tipos específicos sobre aquélla si basta con las figuras generales y existen reglas pertinentes para la consideración judicial de la gravedad del delito, las circunstancias en que éste fue cometido y la culpabilidad del agente. Sin embargo, corresponde al propio Estado decidir la mejor forma de resolver, en este campo, las necesidades de la punición, puesto que no existe acuerdo vinculante acerca de la formulación del tipo, como los hay en otros casos en que los elementos esenciales de la figura penal e inclusive la precisión de tipos autónomos se hallan previstos en instrumentos internacionales, así por ejemplo, genocidio, tortura, desaparición forzada, etc."

Incluyendo la Negligencia Grave o Deliverada (sin mediar el principio de necesidad) en el Código Penal se cumple con la sentencia de la CIDH.

3. PROPUESTA DE CAMBIOS AL ARTICULADO DEL CÓDIGO PENAL INTEGRAL

LAS ACCIONES U OMISIONES QUE CAUSEN DAÑO, COMETIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA SALUD EN CUMPLIMIENTO DE SU SERVICIO, NO SON DELITOS, PUES NO TIENEN PROPÓSITOS ANTIJURÍDICOS.

1. El “CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL” máximo puede establecer sanciones para los actos y omisiones culposas, que, en el ejercicio legítimo de las profesiones de la salud, por imprudencia temeraria negligente y grave ocasionen muerte, señalando siempre que estas acciones son culposas y no implican dolo;
2. Las normas que se refieren a daños a bienes jurídicos protegidos, atribuibles a los profesionales de la salud en cumplimiento de sus deberes, deben estar tipificadas en la Ley Orgánica de Salud, y deben ser juzgadas en sede administrativa, según procedimiento previsto en dicho cuerpo legal;

Propuesta de modificaciones del articulado propuesto en el Borrador Segundo Debate.

CULPA

Borrador 2do Debate: Artículo 14.- Culpa.- Actúa con culpa la persona que viola un deber objetivo de cuidado por negligencia o impericia. Esta conducta será punible siempre y cuando se encuentre tipificada como infracción en la ley penal.

Propuesta gremios: Artículo 14.- Culpa.- Actúa con culpa la persona que viola un deber objetivo de cuidado por negligencia o impericia. La negligencia será punible siempre y cuando se encuentre tipificada como infracción en la ley penal.

NEGLIGENCIA PUNIBLE O INTENCIONAL

Borrador 2do Debate: Artículo 15.- Omisión dolosa.- La omisión dolosa describe el comportamiento de una persona que, deliberadamente, prefiere no evitar un resultado material típico, cuando se encuentra en posición de garante.

Se encuentran en posición de garantes las personas que tienen una obligación legal o contractual de cuidado o custodia de la vida, salud, libertad e integridad personal del titular del bien jurídico; y, quienes han provocado o incrementado precedentemente un riesgo que resulte determinante en la afectación de un bien jurídico.

Propuesta gremios: Artículo 15.- Negligencia Punible.-*La negligencia punible es la omisión grave entendida como* el comportamiento de una persona que, deliberadamente, prefiere no evitar un resultado material típico, cuando se encuentra en posición de garante.

Se encuentran en posición de garantes las personas que tienen una obligación legal o contractual de cuidado o custodia de la vida, salud, libertad e integridad personal del titular del bien jurídico; y, quienes han provocado o incrementado precedentemente un riesgo que resulte determinante en la afectación de un bien jurídico.

MUERTE POR MALA PRÁCTICA

Borrador 2do Debate: Artículo 122.- Homicidio culposo por mala práctica profesional.- La persona que por culpa en el ejercicio o práctica de su profesión, ocasione la muerte de otra persona, será sancionada con pena privativa de libertad de dos a cuatro años y la inhabilitación para el ejercicio de su profesión.

Propuesta gremios:Artículo 122.-*Muerte ocasionada por mala práctica profesional.- La persona que por negligencia punible en el ejercicio o práctica de su profesión, definida en el artículo 15, ocasione la muerte de otra,* será sancionada con pena privativa de libertad de dos a cuatro años y la inhabilitación para el ejercicio de su profesión mientras dure la pena.

Una vez cumplida la pena el profesional deberá certificarse nuevamente para poder ejercer la profesión.

LESIONES

Borrador 2do. Debate: Artículo 132.-Lesiones.- La persona que lesione a otra será sancionada de acuerdo a las siguientes reglas:

Si producto de las lesiones se produce en la víctima un daño, enfermedad o incapacidad de:

1. cuatro a ocho días, será sancionada con pena privativa de libertad de treinta días a tres meses;
2. de nueve a treinta días, será sancionada con pena privativa de libertad de tres meses a un año.
3. de treinta y uno a noventa días, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años;
4. Si produce a la víctima una grave enfermedad o una disminución de sus facultades físicas o mentales, o una incapacidad o enfermedad, que no siendo permanente, supere los noventa días, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años;
5. Si produce a la víctima enajenación mental, pérdida de un sentido o de la facultad del habla, inutilidad para el trabajo, incapacidad permanente, pérdida o inutilización de algún órgano o alguna grave enfermedad transmisible e incurable, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

Propuesta gremios: Artículo adicional al anterior. *Art. 132 A.- Lesiones causadas en el ejercicio profesional.- El que causare lesiones por negligencia punible en el ejercicio profesional, conforme al artículo 15 de este Código y al principio de gradualidad de la pena establecido en el artículo 132 de este mismo cuerpo legal, será sancionado con pena privativa de libertad de la mitad de las penas previstas en cada caso.*

PARÁGRAFO TERCEROLa pericia

Borrador Segundo Debate: Artículo 507.- Reglas generales.- Las y los peritos deberán: Ser profesionales expertos en el área, especialistas titulados o con conocimientos, experiencia o experticia en la materia, acreditados por el Consejo de la Judicatura.

De no existir persona acreditada como perito en determinadas áreas se contará con quien tenga conocimiento, experticia o título que acredite su capacidad para desarrollar la pericia.

Propuesta gremios: Artículo 507.- Reglas generales.- Las y los peritos deberán:

Ser profesionales expertos en el área, especialistas titulados o con conocimientos, experiencia o experticia en la materia, acreditados por el Consejo de la Judicatura. Cuando se trate de casos de ejercicio profesional sanitario siempre se contará con peritos titulados y especializados en el área de la pericia.

De no existir persona acreditada como perito en determinadas áreas se contará con quien tenga conocimiento, experticia o título que acredite su capacidad para desarrollar la pericia. Cuando se trate de ejercicio profesional sanitario y no se cuente con peritos acreditados se solicitará un especialista en la materia objeto de la pericia a la Autoridad Sanitaria Nacional.

Lista de referencias

- Abramovich Víctor y Curtis Christian 2009 “*Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*”. En Curtis Christian y Ávila Ramiro, 2009. *La protección judicial de los derechos sociales*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito, Ecuador.
- Albornoz María Belén (2015). “*Las redes de política*” en *El rol del Estado: contribuciones al debate*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SEMPLADES. Quito, Ecuador.
- Aguilar, L., 1992. *La hechura de las políticas*. Miguel Angel Porrúa. México.
- Ávila, Ramiro 2009. *Los retos en la exigibilidad de los derechos del buen vivir en el derecho ecuatoriano*. En Curtis Christian y Ávila Ramiro, 2009. *La protección judicial de los derechos sociales*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito, Ecuador.
- Ávila, Ramiro 2012. *El derecho a la salud en el contexto del buen vivir. La Constitución ecuatoriana de 2008 y el derecho a la salud*. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito Ecuador.
- Bacigalupo Enrique 1996. *Manual de Derecho Penal*. Ediciones Temis. Colombia
- Bache Ian y Flinders Matthew 2010. *Multi-level Governance*. Oxford University. New York.
- Bandeira George, Ureña René, Torres Aida 2013. *Protección Multinivel de Derechos Humanos. Red de Derechos Humanos*. Universidad Pompeu Fabra Barcelona.
- Bastidas Matheus, Nohely 2012. *La mala práctica médica y los derechos humanos*. Revista Razón y Palabra vol 17 noviembre enero 2012. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México
- Bergalli Roberto. 2005. *Relaciones entre control social y globalización. Fordismo y disciplina. Post-fordismo y control punitivo*. En Sociología Porto Alegre.
- Bobbio, Norberto y Bovero Michelangelo 1998, *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*, México D.F. México, Fondo de cultura económica
- Browne P. William. *Groups. Interest and US. Policy*. George Washington University Press. Washington D.C.
- Cañete, Roberto. 2013. *Paternalismo Médico*. Revista de Medicina Electrónica. Disponible en:
<http://www.revmatanzas.sid.cu/revista%20medica/ano/202013/vol2%202013/tema06.htm>
- Chaia Rubén, 2006. *La responsabilidad penal médica*. Editorial Hammurabi. Argentina

- Chaqués, L 2004, *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid
- Cigles Allan y Burdett A. Loomis 1983. *Los grupos de presión*. editorial Fraterna Buenos Aires Argentina.
- Considine Mark, Lewis M. Jenny and Damon Alexander 2009. *Networks, Innovation and Public Policy, Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change Inside Government*. Palgrave Macmillan New York U.S.A.
- Curtis Christian y Ávila Ramiro, 2009. *La protección judicial de los derechos sociales*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito, Ecuador.
- Evans, Mark 2001. "Understanding dialectics in policy network analysis". En *Political Studies*, Vol 49
- Fielding. Stephen, 1990. *The Social Construction of this Medical Malpractice Crisis: A Case Study of Massachusetts*. En *Sociological Forum*. Vol. 5. Pp- 279-295. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/684464> Accessed: 20 de mayo de 2015.
- Flores Walter y Gómez Ismael, 2010. *¿Qué es la gobernanza del sistema de salud y cuál es su relevancia?* En el taller "Promoviendo la gobernanza democrática en las políticas públicas de salud a nivel municipal" Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud. Disponible en: http://isags-unasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo3/que_es_la_gobernanza.pdf
- Freedman Diego y Rojas Shunko, 2012 en Alonso Regueira, Enrique, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino*. Editorial La Ley. Buenos Aires- Argentina.
- Fontán Balestra Carlos. *Tratado de Derecho Penal*. Tomo II. Segunda Edición. Buenos Aires Argentina.
- Fontaine Guillaume 2016 *Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Flacso Ecuador.
- Hill Michael 2009. *Public Policy Process*. Pearson education limited. Malaysia.
- Howlett, M. 2011 Roth Deubel, A.-N., (2014), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá,
- Howlett Michael, M Ramesh y Anthony Perl. *Studying Public Policy, policy cycles & Subsystems*. Oxford University. Canadá.
- Howlett Michael, Murcherjee. 2017. *Handbook of Policy Formulation*. Edwar Elgar Publishing Limited. USA.

- Huertas Díaz Omar 2009. *Durkheim: la perspectiva fundamentalista del delito en la criminología*. En *Rev. crim.*, volumen 51, número 2, pp. 103-115. Bogotá, D. C., Colombia
- Jann Werner, Kai Wegrich, 2007, “*Theories of the Policy Cycle*”. In: F. Fischer, G. Miller, M. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton.
- Kalleberg Arne, Marsden Peter, Reynolds Jeremy and Knoke David (2006) *Beyond Profit? Sectoral Differences in High-Performance Work Practices*. En *Work and Occupations* Vol 33 No. 3.
- Knoepfel Peter, Laure Corine, Varone Frédéric e Hinojosa Miriam 2007. *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*. En *Ciencia Política* No. 3. Junio. Pág. 6-29.
- Knoke David (2009) *Playing Well Together. Creating Corporate Social Capital in Strategic Alliance Networks*. En *American Behavioral Scientist* No.12 Vol 52.
- Knoke, D & Yang, S. 2008. *Social network analysis*. London: Sage.
- Knoke, David 1993. “*Networks as political glue*”. En Wilson (Ed.). *Sociology and the public agenda*. London: Sage
- Kooiman, Jan. 2003. “*Gobernar en gobernanza*”, en Instituto Internacional de Gobernanza de Catalunya, España, IIGC, 2003. (pdf). Ponencia presentada en la Conferencia Internacional, gobernanza, democracia y bienestar social, realizada en Barcelona, IIGC, 2003, pp. 58-81.
- Kooiman, Jan. 2005. *Social Political governance:overview, reflections and design* en Ron Hodges ed. *Governance and the public srvice*,61-83 United Kindom:Gheltenham.
- López-Almejo Leonardo, Palapa Leobardo, Bueno María Elena y Méndez Marco (2006) *Conocimiento de la responsabilidad profesional en la práctica médica*. Medigrafic. México
- Majone Giandomenico, 1997. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Mexico.
- Malo Miguel, Malo Nicolás. 2014. *Reforma de Salud en Ecuador: Nunca más el derecho a la salud como un privilegio*. En *Revista Perú Med Exp Salud Pública*. Perú.
- Marks Gary and Hooghe Liesbet 2010. *Constrasting Visions of Multi-level Governance*. En *Multi-level Governance*. Oxford Universty.

- Mayntz, R. 2005. Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerillo i Martínez, *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia* (págs. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- Mayntz R. 2006 “Governance en el Estado moderno”, Revista Postdata, Nro. 11.
- Méndez José Luis, 2010. “*La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas*”, en: Luis F. Aguilar (Ed.), *Políticas Públicas*. México: Siglo XXI.
- Merino Mauricio 2013. *Políticas Públicas, ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Gobierno y políticas públicas. México.
- Murillo Amaria Edwin 2014. *Estructuras de gobernanza en materia de promoción y protección de los derechos humanos en América Latina*. En Pastrana Buelvas y Gehring Hubert (2014) *Sudamérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*. Bogotá Colombia.
- Pierre Muller 1998, *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales* No. 12 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia (Julio-Diciembre) <http://www.jstor.org/stable/23741251>.
- Ordóñez Matamoros, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Colombia.
- Portero, Guillermo. 2002 *Responsabilidad Penal Culposa del Médico: Fundamentos para el establecimiento de la negligencia o impericia*. Revista Latinoamericana de Derecho Médico Legal. pp. 89-96
- Ramírez de la Cruz, Edgar 2016. *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*. Gobierno y Políticas Públicas. México.
- Ruiz Orejuela Wilson, 2010. *Responsabilidad médica*. En Lombana J. *Derecho Penal & responsabilidad médica*, Bogotá.
- Scott Jhon C 2017. *Mechanims of influence; interest groups, lobbysist and policy formulation*. En *Handbook of Policy Formulation*. Edwar Elgar Publishing Limited. USA.
- Stolkiner, Alicia 2010. *Derechos Humanos y derecho a la salud en América Latina: la doble faz de una idea potente*. En *Medicina Social*. Volumen 5.
- Subirats Joan 1994, “*Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración*” Madrid. Ministerio para las administraciones públicas
- Tamayo Jaime 2007. *La relación médico paciente y la mala praxis médica*. En *Revista Novedades Jurídicas Año VI No. 19*. Ediciones Legales.

- Tonkonoff Constantine Sergio 2012. *Las funciones sociales del crimen y el castigo. Una comparación entre las perspectivas de Durkheim y Foucault.* En <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v27n77/v27n77a4.pdf>
- Ureña René 2013. *¿Protección Multinivel de los Derechos Humanos en América Latina? Oportunidades, Desafíos y Riesgos.* En *Protección Multinivel de Derechos Humanos. Red de Derechos Humanos.* Universidad Pompeu Fabra Barcelona.
- Vásquez Ceballos, Cristo Avimael. 2014. *Gobernanza y Redes de Política Pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores públicos – sociales y privados en un área local turística.* En *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen III, número 1, enero-junio 2014 Pp. 147-178*
- Velásquez Fernando, 1997. *Derecho Penal. Parte General.* Tercera Edición Temis. Colombia
- Xun Wu, Ramesh M, et all, 2010. *The Public Policy Primer, Managing the policy proces.* Routledge.
- Yves Meny, Jean-Claude Thoenig, Francisco Morata. 1992. *Las Políticas Públicas.* Ariel. México.
- Zahariadis Nikolaos 2016. *Handbook of Public Policy. Agenda Setting.* Edward Elgar. Cheltenham U.K- Northampton, USA.
- Zaffaroni Eugenio Raúl. 1988. *Tratado de Derecho Penal. Parte General.* Tomo III-IV Cárdenas Editor y Distribuidor. México.
- Zubriggen, Cristina (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos* (México, D.F.), 24(66), 181-209. Recuperado en 8 de agosto de 2015, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018757952011000200008&lng=es&tlng=es.

Documentos Institucionales:

- Federación Médica Ecuatoriana, Federación Nacional de Obstétricas del Ecuador, Federación Ecuatoriana de Fisioterapia, Colegio Odontológico de Pichincha, Colegio de Tecnólogos Médicos de Pichincha, Colegio Médico de Pichincha (2010). *Propuesta de Ley de Responsabilidad Profesional y Mala Práctica Médica: Un desatino con más perjuicios que beneficios.*
- Asociación Nacional de Clínicas y Hospitales Privados del Ecuador *Informe sobre responsabilidad penal médica en Ecuador.* 21 de junio de 2013. Quito, Ecuador.

Ministerio de Salud Pública, Programa de Capacitación para servidoras(es), personal médico y de enfermería sobre el Artículo 146 del Código Integral Penal - COIP, Noviembre, 2014, Quito, Ecuador

Normas

Constitución Política del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 1. 11 de agosto de 1998. Estado: Derogado

Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Código Integral Penal. Ley 0. Registro Oficial Suplemento 180. Publicado el 10 de febrero de 2014.

Código de la Salud. Decreto Ejecutivo 188. Registro Oficial No. 158. Publicado el 8 de febrero de 1971. Estado Derogado

Ley Orgánica de la Salud. Registro Oficial Suplemento 423. Publicado el 22 de diciembre de 2006.

Corte Nacional de Justicia. Resolución No. 01-2014 de 15 de mayo de 2014. Registro Oficial No. 246

Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica. 7 al 22 de noviembre de 1969.

Ley Orgánica de la Función Legislativa. Ley 0. Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009.