

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

EL PERFIL PROFESIONAL DE LA POLICIA FRENTE
A LA SITUACION ACTUAL Y FUTURA DE LA NACION.
TCRNL E.M. POL. JORGE H. VILLARROEL MERINO.

1990 - 1991

**EL PERFIL PROFESIONAL
DE LA POLICIA EN LA SOCIEDAD
ACTUAL Y FUTURA DE LA
NACION**

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | I |
| CAPTULO I | |
| 1. <u>ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA POLICIA NACIONAL</u> | 1 |
| 1.1. EN LA COLONIA | 1 |
| 1.2. EN LA REPUBLICA | 4 |
| 1.3. PROFESIONALIZACION | 7 |
| CAPITULO II | |
| 2. <u>LA POLICIA EN LA SOCIEDAD ECUATORIANA MODERNA</u> | 11 |
| 2.1. SITUACION LEGAL Y NATURALEZA JURIDICA | 11 |
| 2.1.1. <u>El Bien Común</u> ✓ | 13 |
| 2.1.2. <u>El Orden Público</u> ✓ | 13 |
| 2.1.3. <u>Fundamentos legales</u> | 14 |
| 2.1.4. <u>Elementos que integran el Orden Público</u> ✓ | 16 |
| 2.1.5. <u>Limitaciones de la Policía</u> | 16 |
| 2.2. LAS FUNCIONES DE LA POLICIA NACIONAL | 18 |
| 2.2.1. <u>Lucha contra la delincuencia</u> | 19 |
| 2.2.2. <u>Acción Administrativa</u> | 19 |
| 2.2.3. <u>Mantenimiento del Orden Público</u> | 20 |
| 2.2.4. <u>Información</u> | 20 |
| 2.2.5. <u>Labor Social</u> | 21 |
| 2.3. EL PODER DE POLICIA | 21 |
| 2.4. ETICA POLICIAL | 23 |
| 2.4.1. <u>Recomendaciones de la ONU para un código moral universal de Policía</u> | 26 |
| 2.4.2. <u>¿Qué contenido debe tener un código moral para la Policía?</u> | 29 |
| 2.5. EFICACIA POLICIAL | 33 |
| 2.5.1. <u>Problemas relacionados con la criminalidad</u> | 34 |
| 2.5.2. <u>Estratos sociales a los que pertenecen los miembros de la Policía Nacional Ecuatoriana</u> | 37 |
| 2.5.3. <u>La nueva fisonomía de la delincuencia</u> | 40 |
| 2.5.4. <u>La tecnología como medio para obtener mayor eficacia</u> | 41 |
| CAPITULO III | |
| 3. <u>EL MODELO POLICIAL ECUATORIANO</u> | 43 |
| 3.1. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA | 43 |
| 3.1.1. <u>Categoría de las funciones</u> | 44 |
| 3.1.2. <u>Organismos</u> | 44 |
| 3.1.3. <u>El desarrollo de la estructura de la organización policial</u> | 48 |
| 3.2. LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS | 50 |
| 3.2.1. <u>La división tradicional de la función policial</u> | 52 |
| 3.3. PERFIL DEL POLICIA | 57 |
| 3.3.1. <u>Aptitudes técnicas</u> ✓ | 59 |

| | |
|---|-----|
| 3.3.2 <u>Aptitudes humanas</u> | 60 |
| 3.3.3. <u>Aptitudes conceptuales</u> | 60 |
| 3.4. LA FORMACION POLICIAL | 61 |
| 3.4.1. <u>Objetivos Pedagógicos</u> | 61 |
| 3.4.2. <u>Objetivos fundamentales dentro de la formación de la Policía</u> | 65 |
| 3.4.3. <u>Una nueva política en la formación policial</u> | 66 |
| 3.4.4. <u>El Instituto Nacional de Policía</u> | 68 |
| 3.4.5. <u>La Escuela de Estado Mayor</u> | 68 |
| 3.4.6. <u>La Especialización</u> | 70 |
| 3.4.7. <u>Reforma Educativa</u> | 72 |
| 3.4.8. <u>Limitaciones u obstáculos para la reforma educativa</u> | 74 |
| 3.5. IMAGENES DE LA POLICIA | 76 |
| 3.5.1. <u>Imágenes que la Policía tiene del público</u> | 76 |
| 3.5.2. <u>Imágenes que el público tiene de la Policía</u> | 79 |
| CAPITULO IV | |
| 4. <u>PERFIL INSTITUCIONAL Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO</u> | 82 |
| 4.1. PRINCIPIOS INSTITUCIONALES | 82 |
| 4.2. PERFIL PROFESIONAL IDEAL | 84 |
| 4.2.1. <u>El desafío del futuro</u> | 85 |
| 4.2.2. <u>Algunas consideraciones sobre la organización policial del futuro</u> | 87 |
| 4.3. CONDICIONES PARA ALCANZAR EL PERFIL PROFESIONAL IDEAL DE LA POLICIA NACIONAL | 90 |
| 4.3.1. <u>Modelo de sociedad ecuatoriana</u> | 91 |
| 4.3.2. <u>Tendencias generales de la sociedad</u> | 94 |
| 4.3.3. <u>Tendencias de la justicia penal</u> | 99 |
| 4.3.4. <u>Tendencias de la Policía</u> | 102 |
| 4.4. ESTRATEGIA OPERATIVA | 103 |
| 4.4.1. <u>Proyecto 1: Marco Legal Institucional</u> | 105 |
| 4.4.2. <u>Proyecto 2: Organización y Funciones de la Policía Nacional</u> | 105 |
| 4.4.3. <u>Proyecto 3: Procedimientos básicos de la Institución</u> | 105 |
| 4.4.4. <u>Proyecto 4: Administración de los Recursos Humanos</u> | 106 |
| 4.4.5. <u>Proyecto 5: Administración Financiera</u> | 106 |
| 4.4.6. <u>Proyecto 6: Administración General</u> | 106 |
| 4.4.7. <u>Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica relativo a la modernización de la Policía Nacional</u> | 107 |
| CAPITULO V | |
| 5. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u> | 121 |
| 5.1. CONCLUSIONES | 121 |
| 5.2. RECOMENDACIONES | 127 |
| BIBLIOGRAFIA | 132 |
| ANEXO | |

INDICE DE CUADROS

| | |
|--|-----|
| 1. NIVEL DE EDUCACION OFICIALES Y TROPA | 39 |
| 2. ORGANISMOS DE LA POLICIA NACIONAL | 45 |
| 3. ORGANIGRAMA ESTUCTURAL DE LA POLICIA NACIONAL | 47 |
| 4. ACCIDENTES DE TRANSITO EN EL ECUADOR-VEHICULOS MATRICULADOS | 54 |
| 5. DETENCIONES DIFERENTES DELITOS | 55 |
| 6. ESQUEMA DE LA FORMACION POLICIAL | 62 |
| 7. ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO POLICIAL | 63 |
| 8. ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE POLICIA | 69 |
| 9. ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION GENERAL DE EDUCACION | 75 |
| 10. MACRO ORGANIZACION ESTRUCTURAL DE LA POLICIA NACIONAL | 110 |

INTRODUCCION

Los debates y estudios científicos sobre la Policía son escasos, particularmente en los países latinoamericanos. En nuestro país son muy pocas las ocasiones (congresos, seminarios, simposios, coloquios, debates) en que la Institución Policial es analizada con seriedad y detenimiento, y menos aún las destinadas a contribuir a la eventual reforma de las fuerzas del orden público.

Pronunciarse sobre este tema parece incómodo, poco rentable políticamente hablando e incluso mal visto en los medios universitarios, académicos y cuerpos colegiados. Es curioso observar cómo en estos sectores no parece haber inconveniente en analizar otras importantes instituciones sociales como la Iglesia, el Seguro Social, la Función Jurisdiccional, etc., existiendo en cambio una gran reticencia cuando se trata de abordar el análisis de la situación de la Policía, aparecen eso sí las críticas y los reclamos consabidos.

Hay que romper con estas actitudes antagónicas y facilistas, en la modernización del Estado está implícita la Policía Nacional, y se impone más bien un profundo debate sobre este tema, dejando a un lado falsos temores y sacando a relucir el análisis sincero bajo la premisa de que en un Estado democrático es necesaria una policía democrática y eminentemente técnica, por lo tanto necesita del apoyo de gobernantes y gobernados.

Por esta razón, constituye una valiosa oportunidad para un miembro de la Institución haber analizado e investigado el tema, "Perfil Profesional de la Policía frente a la situación actual y futura de la Nación", ponerlo a consideración del Instituto de Altos Estudios Nacionales como Trabajo de Investigación Individual, y al Alto Mando de la Institución como un aporte al análisis de su problemática.

El presente trabajo se inicia con una rápida revisión de los antecedentes históricos de lo que hoy es la Policía Nacional Ecuatoriana, porque creo sinceramente que ningún estudio sobre la Institución se podría realizarlo sin revisar aunque sea someramente su pasado histórico, en él encontraremos la explicación de los estigmas que hasta ahora lleva consigo.

El papel de la policía en la sociedad ecuatoriana moderna es analizado desde el punto de vista del marco legal que respalda su accionar, de la naturaleza jurídica y social que justifica plenamente sus deberes y atribuciones, necesarias para el cumplimiento de sus funciones específicas, y frente a este "poder de policía" que restringe la libertad de las personas en procura del bien común y del orden público están la ética profesional y la eficacia policial condicionada desde luego a variados factores que son debidamente explicados.

En las páginas que siguen se trata de describir el modelo policial ecuatoriano partiendo de su organización y estructura con la cual la Institución hace frente a la complejidad de problemas que presenta la sociedad en la que se desenvuelve, seguidamente se trazan los perfiles de sus miembros en los diferentes niveles, hacia la consecución de los cuales se orienta el sistema de formación, capacitación, perfeccionamiento y especialización policial, así como las nuevas orientaciones pedagógicas y la reforma educativa en sí mismo. Concluyo esta parte presentando las imágenes de la policía, es decir, la forma como el público y la Policía se perciben mutuamente.

Y en este avance investigativo quizás llegamos al tema más importante, cuando se determinan los principios institucionales sobre los cuales debe basarse el accionar policial en beneficio de la comunidad a la que pertenece, el perfil profesional ideal de la Policía Nacional Ecuatoriana y las condiciones necesarias para alcanzarlo; para el efecto se analizan las tendencias de la sociedad actual, de la justicia penal y de la propia policía que debe enfrentar el futuro.

Para concluir el tema antes mencionado, se define la estrategia institucional para alcanzar la modernización y el definitivo progreso, en este sentido se hace mención al Plan de Desarrollo de la Policía Nacional, que nació en el presente año como consecuencia precisamente de la inquietud de los mandos policiales por analizar los caminos a seguir para superarlos. Además se incluye en este esfuerzo valiosos criterios del señor Comandante General de la Policía Nacional Dr. Gilberto Molina y de varios Oficiales Generales que vivieron y viven muy de cerca los problemas institucionales.

Finalmente se plantean algunas conclusiones y recomendaciones, que espero puedan inte-

resar a los miembros de la institución y a los ciudadanos interesados por conocerla un poco más, pues, de su apoyo, comprensión y colaboración depende en gran medida que la Policía Nacional pueda cumplir satisfactoriamente las funciones que la comunidad le ha confiado.

El presente trabajo tiene el firme propósito de contribuir a la necesaria y urgente atención a la Policía Ecuatoriana, en él se abordan los principales aspectos que inciden en su accionar frente a la sociedad contemporánea, y los posibles cambios que en ella deben operarse tanto con el esfuerzo de sus propios miembros como con el apoyo decisivo del Estado y sus instituciones políticas.

Las reformas sustanciales que deben iniciarse en la estructura misma de la institución le permitirán salir del sistema tradicional a la formación general y especializada de su personal, y por lo mismo a la obtención de un alto grado de profesionalismo.

No existen obras que analicen a la Policía en la realidad social en que vivimos, de ahí la dificultad de encontrar mayores fuentes de información e investigación que pudieran servir de base para el tratamiento del tema, por estas limitaciones y las propias del autor, el trabajo responde a un esfuerzo para motivar una mayor preocupación por la suerte de la Institución Policial, si sólo eso se lograra habría cumplido con los objetivos trazados por el Instituto de Altos Estudios Nacionales y las aspiraciones del Alto Mando Policial.

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA POLICIA NACIONAL

1.1. EN LA COLONIA

Antes de referirme a las "formas" policiales que aparecieron en la colonia, creo necesario mencionar el término Cabildo, por llevar consigo una tradición centenaria que encierra el orgullo merecido de tantas ciudades, que si bien se remonta al descubrimiento y conquista, logra mantenerse y agrandarse en el correr de los tiempos.

La investigación histórica, cada día más especializada y profunda, ha permitido a los historiadores del derecho no sólo ofrecer los perfiles precisos de la Institución Municipal, sino mostrar la exacta estructura de su existencia y evolución. Nadie podrá negar la realidad vigorosa de una institución que, con sus altas y bajas de prestigio e influencia, fue núcleo vital de nuestra organización territorial y prácticamente origen de la Policía Ecuatoriana.

El Cabildo americano llega a través del derecho castellano su trasplante a América llevó consigo una revitalización asombrosa, que tendrá como justificación razones de emergencia y de distancia, porque inmediatamente tenían que fundarse ciudades en el territorio descubierto y la distancia imponía la dificultad de consultar a tiempo mientras se daba forma a la administración indiana.

Se ha dicho y con acierto que la colonización española en América en una "colonización urbana", a diferencia de la que sería por ejemplo, la sajona en Norteamérica. Y es urbana la colonización, porque las ciudades sirvieron a la vez de defensa contra el indígena, y de centro político, social y económico y de escala en las comunicaciones. Ciudades como Quito fueron simultáneamente fortaleza y mercado, sede gubernativa y centro cultural, y núcleo de donde partía la expansión militar, religiosa y económica. En ella residían los propietarios de las tierras, los encomenderos, los funcionarios y los sacerdotes, que eran quienes de una manera u otra presidían la colonización.

Así se forman los cabildos de Quito, Guayaquil, Riobamba, Portoviejo, Loja, Cuenca, etc.,

una red de ciudades que luego será la realidad ecuatoriana sobre la base municipal, donde unos altivos caballeros, apegados a su honra y afincados en la tierra, constituyen el fermento / centenario de la nacionalidad contemporánea.

Pero el Cabildo no es una simple concentración más o menos numerosa de vecinos que establecen una población; el Cabildo es una realidad esencialmente jurídica, de carácter consuetudinario, que surge ante conveniencias de lugar y de personas, por un acto administrativo de quien tiene jurisdicción, y, por el cual, los que resultan sus personeros adquieren la representación real y una amplia competencia.

Al constituirse los primeros cabildos se designan alcaldes ordinarios y regidores, que constituyen las primeras autoridades con funciones policiales de que se tiene conocimiento, pues, a cargo de los alcaldes ordinarios estaban las (rondas nocturnas) la "prima" hasta la media noche y la "segunda" hasta la madrugada.

En 1563, año en el que se inicia la Real Audiencia de Quito, esta incipiente policía ve incrementada sus tareas con la creación de nuevos cargos en los ayuntamientos para contrarrestar los crímenes que se cometían dentro y fuera de los poblados. De esta forma se origina los "alcaldes de la hermandad", designados especialmente para evitar, reprimir y castigar ciertos crímenes, robos, hurtos, salteamiento de caminos, etc., a semejanza de la "Santa Hermandad", la institución policial de más raigambre en España. La función policial en las ciudades estaba a cargo de los Alcaldes Ordinarios, que administraban justicia, del Alguacil Mayor, Alguaciles Menores y los Corchetes que ejercían la acción policial en el plano operativo de vigilancia y seguridad. Todos estos personajes dependían de el Cabildo, el cual los nombraba.

Los Alcaldes de la Hermandad eran ayudados por los "cuadrilleros", oficiales auxiliares que cooperaban en sus procedimientos y que eran pagados con el valor de las multas a que eran condenados los reos de los delitos de hermandad. Tanto los Alcaldes de la Hermandad como los Cuadrilleros actuaban a la voz de, ¡Hermandad!, para lograr la colaboración de los ciudadanos. Los primeros Alcaldes de la Hermandad designados para Quito fueron el Capitán Diego de Sandoval Don Díaz de Fuenmayor.

En los primeros años de la Colonia la influencia religiosa en el campo de la justicia era casi total, muchos criminales y delincuentes se acogían al fuego eclesiástico, acción que se denominaba "Acogerse a Sagrado" y consistía en refugiarse en cualquier iglesia o convento, fuera del alcance de la acción legal, donde los religiosos los amparaban y defendían empleando contra los jueces y alguaciles toda clase de medidas incluso la excomulgación; hasta que el Presidente de la Real Audiencia de Quito Don Juan Fernández de Recalde expidió una Providencia por la cual el propio Presidente de la Real Audiencia conocía y resolvía los requerimientos y reclamos.

El 9 de agosto de 1771, con el título de "Capítulos de Buen Gobierno", Don Luis de Guzmán y Montero de Espinoza, Presidente de la Real Audiencia, dicta el primer Reglamento de Policía con vigencia para todo el territorio de la Audiencia; primer documento de este género en los anales de nuestra historia policial. La formación de este reglamento tuvo como base las distintas providencias y ordenanzas sobre policía dictadas por los antecesores Presidentes de la Real Audiencia y los Alcaldes Ordinarios de los Cabildos, tendientes al buen orden del vecindario y conducentes a la tranquilidad, limpieza, aseo, concierto y gobierno político de la Audiencia. Estos capítulos de Buen Gobierno fueron inmediatamente publicados por bando, como era costumbre, a fin de que con el transcurso del tiempo o por malicia no se alegue ignorancia.

Años más tarde, atendiendo a la realidad de las circunstancias de la población y con el fin de mejorar el cumplimiento de las disposiciones de los Ayuntamientos, se establece para este efecto los "alcaldes o comisarios de barrio", experimento que no tuvo mayor éxito a causa de diversos factores pero que, sin embargo, influyó casi inmediatamente en la evolución de los sistemas policiales de la época; así tenemos que en los albores del siglo XIX, en los inevitables desbordes ciudadanos que engendraron la primera gesta de la Independencia en 1809 y provocaron luego en Pichincha nuestra integración a la Gran Colombia en 1822, como Distrito del Sur o Provincia de Quito, ya se disponía de una nomenclatura de las autoridades y empleados para el ejercicio de la función policial en forma más definida, pues se contaba con Jefes y Jueces de Policía, Comisarios, Supervigilantes, Gendarmes y Celadores; siempre bajo la dependencia de los Municipios.

En este período aparece un personaje pintoresco y respetado por la población, el "Sereno"

Ronda Nocturna

o "Rondín", prestaba su servicio de vigilancia en una jurisdicción determinada, sus atuendos constituían: un poncho grueso sobre su vestimenta indígena, el sombrero bien calado hasta las cejas, un farol y una lanza que servía como arma para su protección, así como para apagar los faroles de las calles quiteñas, su inseparable instrumento musical (flauta o rondador) su accionar se desenvolvía desde las nueve de la noche hasta las primeras horas de la madrugada.

1.2. EN LA REPUBLICA

Pedro Jorge Vera califica al nacimiento de la República del Ecuador como un parto doloroso, "lo que había de ser República del Ecuador es un mosaico social y económico donde no se ha afianzado la conciencia de nacionalidad; hasta que sólo la audaz decisión del Libertador incorpora Guayaquil a Colombia, cuando sectores importantes del puerto no ocultaban sus simpatías por la anexión al Perú". ¹

Desde que el 13 de mayo de 1830 se suscribe el Acta de constitución del Estado del Ecuador y el 14 de agosto del mismo año el Congreso Constituyente de Riobamba dicta la primera Carta Política y designa presidente al General Juan José Flores, el enfrentamiento regionalista entre la Sierra y la Costa ha hido en perjuicio de la nacionalidad y en beneficio de las clases dominantes de una u otra región. Las estructuras económico-sociales permanecieron intocadas; el poder, la tierra, la dominación colonial pasaron de los españoles a los criollos poderosos. Y la República había de ser la prolongación del sistema.

Un vistazo a la Historia del Ecuador nos demuestra la inconsistencia de nuestra vida republicana, cada vez más compleja, su evolución y progreso se confunde con las pugnas entre líderes mayores y menores, caudillos civiles y militares, al comienzo puramente personalistas pero poco a poco barnizadas de doctrinarios partidarios, concretadas luego en el predominio hegemónico de conservadores y liberales y desembocadas por último en explosiones populistas, en las que ya influyen también las corrientes doctrinarias de los modernos caudillismos totalitarios de diverso signo.

¹ Pedro Jorge Vera, Política y Sociedad (Corporación Editora Nacional, 1980), p. 167 y 168.

Con el advenimiento de la República, las funciones judiciales y en general la conservación del orden público quedaron prácticamente en manos militares que detentaban el poder en todos los órdenes.

El recién nacido Estado soportaba un clima de convulsión tal, que no se atinaba a delimitar definitivamente bajo ningún poder la práctica de los deberes y derechos ciudadanos, agravándose esta situación por el antecedente de que la mayor parte del elemento humano que formaba las guarniciones, no era nativo del Distrito Sur sino de Venezuela y Nueva Granada.

Los Municipios conservaban características idénticas a los antiguos Cabildos, incluyendo las actividades policiales. La Primera Constitución Política dictada en 1830 por la Asamblea Constituyente de Riobamba, establece la división del territorio del Ecuador en departamentos, provincias, cantones y parroquias, residiendo el gobierno político en Prefectos, Gobernadores, Corregidores y Tenientes, respectivamente. Igualmente se estatuye la existencia de Concejos Municipales en las capitales de Provincia, los cuales, en unidad de atribuciones con el Prefecto y previa aprobación del Congreso, deberá emitir un Reglamento Especial conformando la Policía Particular de cada Departamento.

En efecto, los Municipios presentaron los Proyectos de Reglamento de Policía, pero recién en 1832 el Congreso efectiviza y añade que la Policía deberá quedar bajo la inspección y responsabilidad de los Concejos Municipales; cesan en sus funciones y quedan abolidos los nombres de Juez de Policía, Jefe de Policía, Supervigilantes, Gendarmes y Celadores, subsistiendo solamente los de comisarios y dependientes. El primer período presidencial no dejó resuelto el aspecto policial y, al contrario, debió afrontar delicados problemas en los diferentes Municipios.

Vicente Rocafuerte al asumir la Presidencia en 1835 se preocupó por mejorar la organización policial sobre todo por el crecimiento de los negocios públicos, y dictó la Ley de Régimen Político y Administrativo. En ella se fija como atribuciones de los Concejos Municipales, el cuidar de la Policía de Seguridad, Salubridad, Comodidad y Ornato, es decir que su estructura y funcionamiento siguió sujeta a los Municipios. La Asamblea Constituyente de 1843, dicta una nueva Ley de Régimen Político y Administrativo, según

la cual se centralizaba en el Poder Ejecutivo la mayor parte de las atribuciones que correspondían a los Municipios, estableciéndose que a los Ministros de Gobierno y Relaciones Exteriores les compete lo pertinente a la Policía de todos los pueblos. Esta disposición se traduce en la primera concepción para la organización de la Policía como institución nacional.

En febrero de 1848, el ejecutivo aprueba el Reglamento expedido por el Municipio de Quito, sentándose por primera vez bases definitivas para la función policial al compartir responsabilidades con el poder central. Según el Reglamento, la Policía de cada Cantón estará a cargo de un Jefe de la Policía, un Comisario, Celadores y Empleados; el Jefe de la Policía será la autoridad máxima de los agentes del Ramo y será nombrado por el ejecutivo. La Policía deja de ser dependencia Municipal y se constituye en una entidad casi independiente con funciones de Orden y Seguridad incluyendo el control de los extranjeros.

En 1864 con García Moreno en el poder se emite un trascendental decreto: "Considerando que la Policía de Orden y Seguridad corresponde al Ejecutivo y que toca al Ministerio de lo Interior lo relativo a la Policía" ²... Organiza la Policía de Seguridad Pública nombrando tres Jefes Generales de Distrito, Quito, Guayaquil y Azuay, y se nombra un Jefe de Policía para la capital de cada provincia. La Policía se preocuparía exclusivamente de vigilar todo lo que se oponga al mantenimiento del orden público. La Policía del Orden y Seguridad se organiza militarmente a partir de 1885, bajo la inmediata dependencia del Poder Ejecutivo, agregándole la responsabilidad de auxiliar al Poder Judicial en las diligencias necesarias para la pesquisa de los delitos. Por constituir un hecho importante, cabe mencionar la creación de la Policía Rural mediante Decreto Legislativo el 21 de agosto de 1886 en las Provincias del Guayas, Manabí y los Ríos, en las cuales se venía cometiendo una serie de crímenes y desacatos. Esta nueva policía dependía de la Comandancia y el Distrito del Guayas; piquetes de caballería con personal de oficiales y tropa es la característica de este nuevo servicio, que a lo largo de nuestra vida policial, fue abolido y restablecido varias veces hasta finalmente convertirse en una de las ramas de la actual Policía Nacional. Una nueva Ley habría de dictarse en 1987 con el ánimo de otorgarle un carácter uniforme y na-

² Revista Policía Nacional del Ecuador, 50 Años de Profesionalización 1938-1988.

cional a la Policía del Orden y Seguridad, se procuraba con ello su definición institucional, otorgarle sólidas bases y circunscribir sus funciones a las que por naturaleza le son propias.

Pero hacía falta una cabeza que dirija la Institución y asegure el cumplimiento de sus funciones, y mediante Decreto Ejecutivo del General Eloy Alfaro en 1898, se crea una autoridad superior de Policía con la denominación de Director General de Policía. En los años subsiguientes existen intentos de mejorar las condiciones de la Institución por parte de los gobernantes, pero se ven truncados por la inestabilidad política.

Al asumir la Jefatura Suprema de la República el General Alberto Enríquez Gallo el 23 de octubre de 1937, la Policía nuevamente es sometida a un régimen militar, y en enero de 1938 mediante Decreto, expide la LEY ORGANICA DE LAS FUERZAS DE POLICIA otorgándole una nueva organización y estructura, el personal es clasificado de manera similar al Ejército Nacional.

1.3. PROFESIONALIZACION

Con el Gobierno del General Alberto Enríquez Gallo se propicia una nueva etapa histórica en la Policía Nacional Ecuatoriana. En este gobierno se plasmaron en realidad muchas aspiraciones relativas a la organización misma de la Policía, pues se expide la Ley de Situación Militar y Ascensos y se procede a la especialización de los Oficiales de Policía que se hallaban en servicio activo.

Pero el acontecimiento fundamental que marca el inicio de la profesionalización institucional se da el 2 de marzo de 1938 con la creación de la Escuela Militar de Carabineros con sede en la ciudad capital y con una planta de sesenta cadetes, a través de su inagotable fuente de formación de oficiales la Institución se vigoriza. Pocos meses después, con el ánimo de darle a la Institución las características que tienen en otros países, se expide un decreto denominándole "Cuerpo de Carabineros", puesto que en esta época se denominaba "Fuerza de Policía" o "Fuerzas Armadas de Policía". Se estableció además el Orgánico respectivo que sobrepasaba los tres mil hombres entre Oficiales y Tropa.

Este hecho al igual que otros fundamentales en el devenir de la Institución no pueden estar

separados del contexto histórico de la época, en este sentido quizás nos ilustren algunas frases de Alfredo Pareja Diezcanseco:

"Federico Páez convirtió al Ecuador en una caricatura de estado-policía, la opinión pública juzgó con severidad la mala aplicación de la Ley de Seguridad Social por parte de cualquier polizante, sin letras primarias; y que al asumir el poder como Jefe Supremo, el General Alberto Enríquez Gallo, durante su breve administración, trataría de imprimir nuevos rumbos a su gobierno civilista, permitió una proficua legislación social como el Código del Trabajo y el Código de Menores, y fiel a sus propósitos de reordenar la estructura del Estado moderno, empezará por institucionalizar la fuerza policial, con la fundación de una Escuela de Oficiales para reclutar los futuros mandos subalternos, medios y superiores". ³

La Escuela Militar de Carabineros, tuvo los mejores auspicios, seleccionados los primeros alumnos, se convocó a distinguidos maestros y se contrataron misiones policiales de Italia y Chile. Su primer Director fue el TCrnel. Juan Francisco Gallegos T. y se escogieron los mejores instructores del Ejército, quizás este último detalle pasó a ser un factor determinante en su génesis y desarrollo histórico conspirando para su misma disolución años más tarde. En efecto habría de transcurrir algunos años hasta que al futuro oficial se le forme tomando en cuenta las funciones específicas que debía cumplir en la nueva sociedad ecuatoriana.

Nadie podría desconocer que el General Enríquez como Jefe del Estado, comprendió a cabalidad la misión de excepcional importancia que corresponde a la Policía, para la preservación de la moral, el mantenimiento del orden público y la protección de la sociedad; por esta razón creó un Instituto básico para la formación de su oficialidad, proporcionó leyes fundamentales para dar a la institución estabilidad y bases adecuadas para su progreso, en suma creó los fundamentos de su existencia jurídico-profesional estable y jerarquizada.

Poco tiempo duraron las buenas intenciones para consolidar las bases para la marcha hacia un verdadero progreso institucional, nuevamente la policía se ve involucrada en el acontecer político de nuestra Nación; la discutida elección del Presidente Arroyo del Río, que según Velasco surgió del fraude electoral; la humillante derrota y cercenamiento territorial atribuido al gobierno, las dificultades económicas provocadas a partir de 1942

³ Alfredo Pareja Diezcanseco, Ecuador - La República de 1830 hasta nuestros días, p. 378

que produjeron un proceso inflacionario galopante, y la represión política iniciada contra sus opositores amparando en la Ley de Seguridad fueron los ingredientes para la agitación social y política. Se organizaron grandes concentraciones para promover la candidatura de Velasco Ibarra escogido por la Alianza Democrática Ecuatoriana (AED).

No es del caso analizar las circunstancias y trasfondos que culminaron con la llamada "gloriosa" Revolución del 28 de mayo de 1944, pero si es necesario resaltar dos hechos fundamentales para la Institución Policial: La inmolación del Cuerpo de Carabineros en demostración de valentía y lealtad al gobierno constituido, y la involución institucional sufriendo un cambio radical con el Decreto N° 11 dictado por Velasco Ibarra que asumió el poder, al transformar el Cuerpo de Carabineros de la República en una organización de carácter civil con la denominación de "Guardia Civil Nacional", de acuerdo al Art. 2 del mencionado decreto, la preparación y organización técnica de la nueva Institución Policial, estará sujeta a las disposiciones que al efecto expida el señor Ministro de Gobierno y Policía, teniendo en cuenta que el único fin de la Policía es el amparar la seguridad y la vida de los ciudadanos. Innumerables bajas se dieron en todos los niveles de la oficialidad y tropa, por tener relación presuntamente con los sucesos ocurridos el 28 de mayo.

Se da entonces una nueva orientación a la Policía, se le desmilitariza completamente, incluso se cambian los grados en las diferentes jerarquías policiales y se inicia la edificación de otra estructura que más tarde se solidifica y con pequeñas variaciones se conserva hasta el momento. Con la publicación de leyes y reglamentos la Institución va encaminándose hacia mejores derroteros, renovada desde sus cimientos con bases jurídicas que le dan una mejor organización y estructura se proyecta verticalmente en la formación profesional de sus recursos humanos. En las siguientes dos décadas el sentido profesional de la Institución cobra un gran impulso con la aplicación del Reglamento y Plan de Estudios para la Escuela de Policía, se crean Escuelas de Formación para Tropa, la Escuela de Detectives. La Escuela de Perfeccionamiento y Especialización de Oficiales, el Instituto Superior de Policía, (actual Escuela de Estado Mayor).

El constante evolucionar de su legislación, la adopción de contemporáneas técnicas, los recursos de perfeccionamiento y especialización de sus miembros y el incremento de los medios disponibles permiten que la Institución Policial continúe aunque lentamente en la

senda del progreso y superación profesional.

Cabe mencionar que el 31 de octubre de 1951, mediante decreto legislativo se establece el cambio de denominación, de Guardia Civil Nacional a "Policía Civil Nacional", más tarde (1964) cambia el nombre de Policía Nacional, en 1973 nuevamente toma el nombre de Policía Civil Nacional, hasta que finalmente en 1975 con la promulgación de una nueva Ley Orgánica se establece definitivamente el nombre de "Policía Nacional".

Retomando el aspecto profesional, con la creación del Instituto Nacional de Policía en Enero de de 1965, como organismo directriz, encargado de la formación, capacitación y perfeccionamiento tanto de oficiales como de tropa se logra consolidar una estructura educativa y formativa ya con objetivos definidos y planes de estudios para cada uno de los niveles de formación y perfeccionamiento. La Escuela de Policía se transforma en Escuela de Formación para Oficiales Alma Mater de la Institución, las Escuelas de Perfeccionamiento para Oficiales y Tropa pasan a depender del Instituto Nacional de Policía que juega un papel trascendental para la superación profesional de sus miembros.

CAPITULO II

2. LA POLICIA EN LA SOCIEDAD ECUATORIANA MODERNA

2.1. SITUACION LEGAL Y NATURALEZA JURIDICA

La naturaleza jurídica es la base para la existencia de toda institución, en todo estudio policial debemos conocer el sustento legal que respalda nuestra actividad profesional, es decir conocer nuestro ámbito de acción, capacidades y limitaciones, sobre los cuales debe basarse también su perfil profesional.

Existe un Derecho Natural y un Derecho Positivo, la Ley natural no es una Ley escrita, pero basta creer en la naturaleza humana y en la libertad del ser humano para estar persuadido de que existe en el orden moral como las leyes de crecimiento y la senilidad en el orden físico. Es el conjunto de cosas que deben hacerse o no hacerse que surgen de la propia naturaleza humana, en ausencia de toda otra consideración. El conocimiento que de ella tiene el hombre ha crecido poco a poco con los progresos de la conciencia moral.

El Derecho Positivo, es el conjunto de leyes que rigen en una comunidad, planteadas por la razón y voluntad del hombre, son normas escritas que representan un prolongamiento o una extensión de la Ley Natural.

Es evidente que existe un dinamismo que impulsa a la ley no escrita a expandirse en la ley escrita, y a volverla más perfecta y más justa, de ahí que, los derechos de la persona humana toman forma política y social en la comunidad.

"La Policía expresada al fin como función estatal tiene una nueva concepción de la vida, es la Policía al servicio de la custodia de los derechos inalienables de la persona humana y del mantenimiento del equilibrio entre gobernantes y gobernados" ⁴ Entonces, es la Policía conciente de que la autoridad tiene sus límites la llamada a garantizarlos, creando meca-

⁴ Bartolomé Fiorini, Poder de Policía. (Edit. Alfa B.A. 1962) p. 14.

nismos de protección de los derechos, la paz pública prevalece y desaparecen para siempre los sistemas inquisitorios creando así una nueva filosofía del poder, que guarda menos relación con la palabra "fuerza" en el sentido de violencia; prevalecen los términos "ordenar y administrar", por lo tanto lo esencial para el Estado no es la fuerza sino la ordenación.

La convivencia social es un supuesto necesario y universal que justifica la existencia de norma jurídicas que regulan y crean la función policial. Este hecho se manifiesta en la vida de un grupo grande o pequeño que vive en sociedad, sin existencia social no se justifica la función de policía, pues es la causa previa e imprescindible.

La organización social regida por el derecho se manifiesta entonces como un bien común al mantener el orden en beneficio de todos, contra los intereses particulares que quieren violarlo. El desequilibrio en la satisfacción de las necesidades sociales pueden traer la ruina y la destrucción de la sociedad; por eso se define a la Policía como la actividad que lucha contra el peligro y la perturbación.

En el orden jurídico democrático el individuo como creador directo e indirecto de las normas, es el órgano integrante de la voluntad general, que al mismo tiempo limita la plenitud de su libertad con su asentimiento al resultado de la mayoría.

La gestión policial, como ya se ha observado a través de la historia, pertenece a cualquier clase de Estado, y actúa en los regímenes democráticos y totalitarios, aunque en forma totalmente distinta y con fines dispares. Para el totalitario, el individuo es absorbido como simple valor integrante del Estado; en el democrático moderno, el individuo y sus manifestaciones representa una unidad inviolable de estimable valor jerárquico.

Para el Estado totalitario, la relación de la función policial mantiene el equilibrio de la subordinación del individuo con las cosas que encarna el Estado, llámase raza superior, imperio, clase explotada, etc.. El individuo se encuentra subalternizado a este objeto que adquiere carácter de suprema cosa común, en tanto que en el Estado democrático, el individuo es el primer valor jerarquizado debiéndosele asegurar su existencia, ya que él es el único creador de las normas y de todos los bienes que satisfacen la vida racial y humana.

2.1.1. El Bien Común

El derecho constituye un ordenamiento social, su finalidad suprema no puede ser otra cosa que la de obtener lo que esta sociedad se propone. Las aspiraciones de la comunidad se inclinan naturalmente a buscar su propio bien, pues ningún organismo o grupo podría tener una orientación suicida. Y ese bien de la sociedad entera constituye el BIEN COMUN

El valor del Bien Común en el campo policial, se lo aprecia dentro de lo absoluto respeto a la libertad de la persona, así como de su integridad sea física o psicológica, la inviolabilidad de la vida, del domicilio, correspondencia, es decir de todos los derechos garantizados en las declaraciones internacionales, la Constitución y Leyes de la República.

La función policial se manifiesta como la política de equilibrio necesario, cada vez que la relación entre individuo y bien común presenta algún desequilibrio que ponga en peligro la seguridad del orden impuesto. El desequilibrio de la relación es lo que produce la perturbación; la policía, instrumento de realización jurídica, aparece en toda su plenitud funcional como el medio, el instrumento creado por la inteligencia social del hombre, para mantener el equilibrio, ya sea restableciendo o superando las diferencias, alejando el peligro o neutralizando la perturbación.

2.1.2. El Orden Público

El Diccionario de la Real Academia define al Orden Público como el Estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y cumplen.

Como realidad estimable el orden público es una forma de vida, un status social establecido y condicionado por la voluntad formal de una comunidad jurídica en función de su tradición histórica, sus convicciones éticas más arraigadas, costumbres más generalizadas.

Al orden público lo podemos concebir desde un punto de vista subjetivo. En su significado objetivo, denota coexistencia armónica y pacífica de los ciudadanos, bajo la soberanía del

Estado y del derecho. Subjetivamente indica el sentimiento de tranquilidad pública y la opinión de seguridad social, que es la base de la vida civil. En este sentido, orden es sinónimo de paz pública.

Al hablar de Policía siempre tendremos que mencionar el Orden Público, por cuanto este concepto reviste enorme importancia que aumenta a medida que se va haciendo necesario contemplar los problemas que plantea la creciente complejidad de la vida.

La sociedad para sobrevivir requiere de normas que rijan las costumbres de los hombres, de modo que cada cual se encuadre dentro de la esfera de sus deberes y derechos. El Orden Público es por tanto el que justifica las medidas de policía.

El ciudadano anhela que la autoridad sea capaz de prevenir la violación del Orden Público, muestra inequívoca de su capacidad para garantizar un mínimo de seguridad, compatible con una armónica vida en comunidad y un normal desarrollo socioeconómico. Prevenir la violación del Orden Público es el fundamento doctrinario para asegurar al grupo social un adecuado desarrollo. Consecuentemente las normas deben ser controladas por la Policía y poner a órdenes de la autoridad a quienes no se ajusten a ella, porque el infractor rompe el Orden Público, ya que sus objetivos le alejan de sus semejantes.

Cuando se mantiene el equilibrio entre la norma y sus acatamientos, surge el concepto de sociedad ordenada. Aristóteles destaca esta idea diciendo: "El fin de la familia es simplemente vivir, el fin de la aldea es más complejo, es el bienestar; como la perfección de cada caso es su naturaleza y la sociedad es la perfección de toda la comunidad, la sociedad es también naturaleza; y, por consiguiente, el hombre es, por naturaleza un viviente social y el que existe sin sociedad, es inferior al hombre, el que no puede vivir en sociedad o no necesita de ella, no es un hombre sino un irracional".⁵

2.1.3 Fundamentos legales

La base legal fundamental para el accionar de la Policía Nacional en

⁵ Aristóteles, La Política, (Edit. Espasa, Madrid, 1982) p. 94

beneficio del bienestar común y el mantenimiento del Orden Público en todas sus manifestaciones la encontramos en nuestra Carta Fundamental, que de modo expreso le asigna este deber al Presidente de la República, le faculta también el empleo de la Fuerza Pública, cuando la seguridad y el servicio público lo demanden.

Las disposiciones con rango constitucional que hacen referencia al Orden Público y a la administración, nos está señalando la importancia que la autoridad concede a esta manifestación de la conducta humana y cuya cautela corresponde al Poder Ejecutivo. Para mayor comprensión es necesario remitirnos a lo expresado en la Constitución Política de la República: Art. 126.- "Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional constituyen la Fuerza Pública. Su preparación, organización, misión y empleo se regula en la Ley". Art. 136.- "La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social. Constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas.

Para el cumplimiento de tales misiones ha debido configurar a través de su historia dos leyes fundamentales: La Ley Orgánica de la Policía Nacional, que determina su organización y funcionamiento, y sus funciones esenciales; La Ley de Personal, que tiene por objeto regular la profesión policial, garantizar la estabilidad y propender al perfeccionamiento y superación de sus miembros.

Por otro lado, la legislación positiva penal ecuatoriana, menciona de manera concreta las atribuciones de la Policía Nacional como agente de la autoridad y las sanciones para quienes alteren deliberadamente el Orden Público.

La Ley de Seguridad Nacional también le asigna al Presidente de la República la atribución de mantener el orden interior, a manera de recurso gubernativo, dispone de la misma manera se declare el estado de emergencia en caso de conmoción o catástrofe interna.

La Legislación especial policial, de manera específica en la Ley Orgánica, Art. 3 determina que es función de la Policía Nacional, el mantenimiento del orden y la tranquilidad públicos; inclusive cabe señalar, que en el Código Penal de la Policía Nacional se señala las normas para su preservación y castigo en el caso de que sean cometidos por miembros de la Institución.

2.1.4. Elementos que integran el Orden Público

La doctrina señala dos elementos principales que intervienen en el Orden Público policivo: Seguridad Pública y Tranquilidad Pública.

La seguridad consiste en la ausencia del peligro, riesgo o daño, condición absolutamente necesaria para que la personalidad humana pueda desarrollarse. Dar seguridad a las personas será pues, brindarles la protección debida, garantizar previamente la intervención policial contra cualquier acto de ataque a las personas en su integridad física o la propiedad.

La inseguridad puede provenir también de ciertas actividades y oficios lícitos pero peligrosos, o de la disposición de las cosas. No solamente se refiere de la seguridad en la calle, sino en todos los sitios y lugares públicos. Este aspecto es el que brinda talvez mayores motivos de intervención a la policía.

La tranquilidad pública dice relación a la paz, al sosiego que debe reinar en la calle y en los sitios abiertos al público y puede ser turbada con actos que se realicen públicamente o desde los domicilios privados, si trascienden al exterior. Para algunos autores del Derecho de Policía, la moralidad pública se incluye dentro de la tranquilidad, porque consideran que ciertas manifestaciones externas y materiales ofenden el pudor y provocan el escándalo, la tranquilidad moral de otras personas. Desde luego, muchos de estos casos están contemplados como verdaderos delitos.

Con frecuencia pueden verse afectados a la vez distintos elementos del Orden Público. Al respecto se establece que la intensidad de la intervención policial puede variar dentro de un máximo y un mínimo, según las circunstancias, pero no su extensión, o sea que no pueden abarcar otros aspectos que no sean la seguridad, la tranquilidad, el orden público, la moralidad y el cumplimiento de las normas legales establecidas por la propia comunidad.

2.1.5. Limitaciones de la Policía

En las sociedades modernas, la Policía ejerce una misión particularmente difícil. Símbolo de la autoridad, sus principales funciones como ya hemos visto

consisten en mantener el orden público, proteger ciertos valores comunmente aceptados, aplicar las leyes y reglamentos, investigar los delitos cometidos, perseguir y detener a sus autores.

Una sociedad democrática necesita de orden y seguridad, pero también precisa de libertad. De ahí la importancia de establecer un equilibrio entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión policial y el derecho del ciudadano a ser protegido contra los abusos posibles cometidos en el ejercicio de tales poderes.

Las dificultades son tanto mayores cuanto un incremento sin precedentes de la criminalidad contemporánea y el carácter inquietante de algunas de sus formas (terrorismo, robo a mano armada, vandalismo, narcotráfico, etc.) así como una multiplicación extraordinaria de ciertas leyes y reglamentos cuya aplicación puede llevar consigo importantes restricciones de la libertad individual (manifestaciones públicas, seguridad nacional, etc.), no sólo colocan al policía, en su calidad de representante de la autoridad, en contacto cada vez más frecuente con los ciudadanos, sino que también dan lugar a que la acción policial se ejerza en situaciones numerosas, variadas y a menudo controvertidas.

Por estas razones, uno de los principales problemas con que debe enfrentarse una sociedad democrática es el de encontrar fórmulas satisfactorias capaces de garantizar eficazmente la protección del ciudadano contra el arbitrio, los abusos policiales, pero también de otorgar las garantías necesarias para el agente del orden que cumple con su deber.

Las leyes deben ser concebidas y presentadas necesariamente en términos generales, no pudiendo por consiguiente prever todas las hipótesis y soluciones que plantean y exigen los problemas sociales relacionados con la acción policial. Por otra parte, las leyes son a menudo ambiguas e imprecisas, siendo el policía quien, evaluando cada situación, deberá decidir acerca de la manera más "justa" de aplicarlas. Esta ambigüedad de la terminología legal, consecuencia de la imposibilidad de la norma de prever los detalles de cada caso ha hecho necesario reconocer cierto poder discrecional al policía, aspecto que se tratará más adelante.

2.2. LAS FUNCIONES DE LA POLICIA NACIONAL

Todo el mundo sabe que la Policía existe y conoce de manera general los servicios que puede esperar de ella, pero si examinamos minuciosamente sus funciones, estas tienen el carácter extremadamente variado, diría polifacético. La Policía no ha surgido solamente del cerebro del legislador, ha nacido de la práctica, se ha desarrollado a través de los siglos, en función de diversas necesidades sociales.

Necesariamente debemos partir de la Suprema Ley del país que es la Constitución Política del Estado y específicamente del Art. 136 que textualmente dice: "La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social. Constituye Fuerza Auxiliar de las Fuerzas Armadas". El mandato constitucional se circunscribe al ámbito interno del país, dentro del cual cumple misiones específicas determinadas en la Ley Orgánica en donde es claro el concepto de la misión que la compete.

El Art. 3ro. de esta Ley dice: "Son funciones de la Policía Nacional:

- a) El mantenimiento del orden y tranquilidad públicos,
- b) La seguridad de las personas y de sus bienes,
- c) La conservación de la moralidad pública,
- d) La prevención e investigación de las infracciones comunes,
- e) La aprehensión y vigilancia de los infractores o presuntos infractores,
- f) La organización, planificación y control de las actividades de tránsito y transporte terrestre en el territorio nacional.
- g) La seguridad en penitenciarías y cárceles del país,
- h) El control del movimiento migratorio y la permanencia del extranjero en el país.
- i) El control del tráfico ilícito de drogas y estupefacientes en el país y la coordinación con la Interpol y demás organismos similares,
- j) El servicio de la Policía Judicial; y,
- k) Las demás que se determinen en la Ley."

Si consideramos las diversas misiones que ejerce la Policía Nacional del Ecuador y que son similares a los servicios policiales de otros países, observamos que son múltiples y variadas,

pudiendo situarse dentro de las siguientes categorías:

2.2.1. Lucha contra la delincuencia

El papel de la Policía en materia de lucha contra la delincuencia es constante, la Policía cumple una misión preventiva y represiva. Dicha misión se sitúa en diversos planos: En primer lugar la Policía participa en la investigación cuyo objetivo es detectar las infracciones perpetradas, buscar los elementos de prueba, identificar y localizar a los autores; el poder de que dispone la Policía en este campo se basa en la Constitución, Código Penal Común y Código de Procedimiento Penal Común básicamente, precisamente el poder de Policía radica en la facultad de restringir la libertad de un individuo en cumplimiento estricto de la Ley; la Policía procede a investigaciones destinadas a remitir ante la autoridad competente al autor del delito.

Según los especialistas, la prevención de la delincuencia constituye la función principal de la Policía, aunque se ha desatado una polémica al respecto ya que muchos coinciden en manifestar que la acción represiva policial (Descubrimiento de los delitos e investigación criminal) representa en sí misma una forma de prevención. Lo cierto es que existen muchas modalidades de acción preventiva como la presencia policial en la vía pública, formas particulares de vigilancia, endurecimiento de las sanciones, etc., por supuesto que los servicios policiales no son los únicos que deben ejercer funciones preventivas, otros servicios públicos o instituciones privadas y públicas de hecho cooperan de alguna manera a este fin. En esta misión de lucha contra la delincuencia, la Policía se presenta fundamentalmente como auxiliar de la Función Judicial.

2.2.2. Acción Administrativa

Podemos citar en ese campo al tránsito vehicular, que representa una de las responsabilidades más importantes que tiene la Policía Nacional; la matriculación de vehículos, la brevetación y consecución de licencias para conducir automotores, las actividades de Migración, la vigilancia de locales públicos, la detección y vigilancia de locales insalubres o peligrosos, etc.. Se tratan pues, de actividades múltiples que si se las considera en conjunto, contribuyen a dar un carácter multidisciplinario a la función policial.

2.2.3. Mantenimiento del orden público

El doctor Roberto Pineda Castillo de origen colombiano, en su libro "Policía" dice: "Saber que es el orden público equivale a saber cuál es el oficio de la Policía". Maurice Hauriou ha dado la aplicación más gráfica y precisa que se conoce del orden público enfocado desde el ángulo del Derecho Administrativo, escribe: "El orden público, es el orden material y externo considerado como un estado de hecho opuesto al desorden, el estado de paz opuesto al estado de turbulencia". Si el fin de la Policía es la conservación del orden público, tiene razón Hauriou cuando dice: "Concierne a la Policía prohibir todo lo que provoca el desorden, y merece ser por ella protegido y tolerado lo que no provoca".

Bielsa, otro autor de Derecho Administrativo dice: "La acción policial consiste ante todo, en auscultar, observar mantener el estado normal, y cuando este se altera, la Policía debe hacerlo volver a su plano normal. No debe preocuparle a la Policía la etiología del desorden, y eso es materia del gobierno, de legislación, de Constitución quizá. La acción policial se compara a la cura de primeros auxilios y a la cura sintomática de que se hecha mano ante el tratamiento general".

Las tareas llamadas de mantenimiento del orden son también variadas, pueden ser desde poner fin a una pelea entre borrachos, hasta la dispersión de manifestantes agresivos, disturbios e incluso misiones que pueden suponer el empleo de unidades especializadas.

El orden público que protege la Policía es el que resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, tranquilidad, salubridad y ecología.

2.2.4. Información (Inteligencia)

Igual que en otras instituciones existe una rama de la Policía que representa "Los ojos y los oídos del gobierno". Se encarga de suministrar a la superioridad informaciones que pueden suponer cierto interés político, económico o social; recoge y

difunde informaciones interesantes para la seguridad interior o exterior del Estado. Se cumple misiones de vigilancia a grupos políticos, económicos y sociales, se procuran datos sobre la comisión de delitos, orientados siempre al interés general, cual es, la prevención de cualquier clase de disturbios o actos terroristas que alteren la paz y tranquilidad ciudadanas.

2.2.5. Labor Social

Además de cumplir con las funciones que le consagra la Constitución y Leyes de la República, la Policía Nacional pese a sus escasos recursos humanos y materiales, viene realizando una importante labor en beneficio de la seguridad vial en campañas de Educación Vial y de Defensa Civil. En su actividad diaria se ve obligado a realizar actividades de salvataje aún sin medios técnicos, socorro a heridos, transporte de heridos de la vía pública hasta las casas de salud.

Por ser el único servicio que está en contacto con el público las veinte y cuatro horas del día ejerce ocasionalmente tareas que normalmente se suelen confiar o les correspondería a otras instituciones, constituyendo de esta manera las Fuerzas Policiales una especie de recurso, en particular para las personas de escasos recursos económicos. No es exagerado afirmar que el Policía en cierto modo es una especie de "consejero jurídico del pobre".

2.3. EL PODER DE POLICIA

El hecho de que existan derechos, atributos y garantías a la libertad y a la propiedad del individuo perfectamente asegurados en todo régimen de derecho, no significa que ellos sean absolutos en el sentido de que no puedan ser limitados en su ejercicio y controlados cuando el interés general lo haga necesario. Si el individuo merece protección tanto más debe tenerla el Estado que es su consecuencia, ya que es el que hace posible la convivencia y bienestar general del individuo. El Estado debe poseer el poder suficiente para subordinar los derechos privados a las necesidades públicas. De allí que todo control legítimamente ejercido sobre las personas y sobre la propiedad, cualquiera sea la forma que adopte, es una manifestación del "Poder de Policía del Estado".

Revisemos algunos conceptos: "Poder de Policía es la actividad ejercida por la administración pública para asegurar los medios del poder público, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones de los particulares" .⁶

"Poder de Policía es la potestad de restringir la libertad de los individuos con el fin de conseguir la armonía de todos, de establecer reglas para la buena conducta, calculadas para evitar conflictos y de establecer normas tendientes a proteger la vida, la propiedad y la salud de los habitantes y del pueblo en general".⁷

Paralelamente con la existencia de la Policía, existe un Derecho de Policía, es decir un sistema de normas jurídicas que fijan las facultades y deberes de los individuos frente a la Institución y los de ésta frente a aquellos, y la colectividad en general.

La mayoría de las definiciones concuerdan en atribuir a las funciones de Policía, la conservación del orden público y jurídico; a dar tranquilidad y seguridad, a mantener la salud y moralidad de los individuos, a prevenir los delitos, investigar y sancionarlos. La Policía en general es todo servicio que tiene por objeto prevenir un daño, ya sea al Estado o a sus componentes y a extirparlos por medios administrativos cuando éste aparece, a pesar de las medidas que se tomen para evitarlo.

La potestad que tiene el Estado par dictar estas medidas (leyes, ordenanzas y reglamentos) que restringen la libertad individual con el fin de proteger la vida, la propiedad, la seguridad, la moral y la mantención del orden público y social, constituye el poder de Policía.

El señalado Poder de Policía restringe y reglamenta la libertad personal, los derechos individuales y la propiedad, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes vigentes, con el único fin de procurar el bienestar social.

Cuando el Poder de Policía se ejerce más allá de lo que permite la razonabilidad se impone

⁶ Otto Mayer, Derecho Administrativo, (Tomo II, Editorial de Palma, B. Aires, 1982) p.19.

⁷ Ramón F. Vásquez, Derecho Administrativo, (Ed. Gabriela, Chile 1980) p. 15.

una indemnización del daño sufrido, fundado en el ejercicio irregular, anormal e ilegítimo, pero no con el carácter de compensación, sino como resarcimiento por el daño producido por la autoridad al practicar mal su acción.

La noción de Policía adquiere una extensión inusitada y abarca múltiples aspectos de la vida social e individual, consecuentemente, actividades de todo orden caen en sus límites y hacen imposible determinar su alcance. Aquí es oportuno establecer la diferencia entre Policía y Poder de Policía; la noción de Policía es más amplia que la del Poder de Policía.

Poder de Policía es la manifestación del Poder público tendiente a hacer ejecutar el deber general del individuo.

La Policía es una forma de la actividad del Estado que se caracteriza por actuar con el Poder de Policía, es decir, con la ley que constituye su centro y esencia; Policía es la acción de autoridad para hacer cumplir el deber general de no perturbar el buen orden de la cosa pública. La naturaleza de este deber general está trazado por el Poder de Policía que da los límites jurídicos, en lo que se refiere a las condiciones y al contenido de su acción.

La función de Policía como potestad ha existido siempre en el Estado, cualquiera haya sido su sistema de gobierno, su naturaleza jurídica y la índole de sus funciones en lo atinente a la realización de los fines sociales. La idea de Estado y Policía son inseparables.

2.4. ETICA POLICIAL

Recordando un refrán popular sobre todo en el ambiente europeo, "cada pueblo tiene la Policía que merece", podemos pensar desde otro punto de vista, "dime qué Policía tienes y te diré que democracia has alcanzado". La Policía y sus valores éticos, con la normativa correspondiente, sirven de termómetro para medir el grado de respeto de una comunidad a las normas legales y a los derechos humanos.

Dentro del ámbito policial, el subtema de lo ético merece una atención especial en nuestra sociedad, cada día, afortunadamente más democrática. La ingerencia política en nuestra

Institución ha incidido negativamente en su prestigio, ha servido de instrumento a ciertos sectores privilegiados ganándose la animadversión y perdiendo la confianza de nuestro pueblo. A medida que el Ecuador ha ido consolidando su democracia, eligiendo libremente a sus gobernantes por medio del sufragio popular, la Policía igualmente ha tenido tiempo para ingresar a la ruta del progreso, de la verdadera profesionalización, ha adquirido personalidad, los gobernantes y las élites van adquiriendo conciencia de que la Policía debe estar al servicio de todos los sectores del pueblo ecuatoriano, y deben mostrar una sensibilidad mayor a las necesidades y problemas de aquellos ciudadanos que disfrutan de menos medios y de menos preferencias. La imagen policial ha superado la unidimensionalidad de antaño.

La Policía juega un gran papel en la calidad de vida de los individuos y de los pueblos, en el campo de la criminología, de la criminalística, en el cumplimiento de las normas legales, en definitiva del mantenimiento del orden público. Por eso, aparece hoy no menos necesaria que ayer. Y lógicamente las críticas no se dirigen a su abolición, sino a su remodelación y mejoramiento.

La dimensión ética adquiere resonancia especial en la opinión pública ecuatoriana respecto a la Policía. Las críticas más frecuentes y protestas han sido en contra de los abusos de ciertos miembros que se dejan corromper, que han hechado mano de la tortura, que usan arbitrariamente las armas de fuego, que no se integran a la comunidad. Claro que también han existido y existen críticas infundadas, posiciones injustas y ningún reconocimiento al esfuerzo que realiza diariamente en beneficio de la comunidad. Por otra parte, también cada día más, muchos policías toman conciencia de la necesidad de actualizar su dimensión profesional, y que ésta exige la determinación concreta y el desarrollo de las normas éticas correspondientes.

En este sentido es honesto afirmar que no se ha otorgado la atención debida a los problemas éticos de la Policía, los valores éticos han sido tratados de manera general en las Escuelas de Formación Policial a través de la materia Etica Policial con una carga horaria de dos horas semanales en uno de los períodos de formación. Ciertamente es que muchos miembros de la Institución preocupados del "saber ser" con su ejemplo y arengas han transmitido y transmiten estos valores; reglas de la deontología policial se a escrito en poligrafiados, conferencias, incluso se encuentran diseminadas en algunos cuerpos legales que rigen para

la Institución, pero no existe un Código escrito que recoja todas estas normas y al que se atengan todos sus miembros y al que desearíamos afirmar que cumplimos. En la sociedad ecuatoriana al igual que la de otros países los médicos, los abogados y muchos otros profesionales tienen su propio Decálogo o Código Ético, en realidad no debería existir profesión alguna sin valores éticos que reflejen el sistema cultural y legal de la sociedad a la que pertenecen.

En un Boletín de las Naciones Unidas, en el cual se hace un recuento histórico de las principales resoluciones, encuentro con sorpresa que el 17 de diciembre de 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su trigésimo cuarto período de sesiones y en su centésima sexta sesión plenaria, aprobó en su resolución 1963, "El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". Para mejor garantizar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos a los que sirven los policías, las Naciones Unidas reconocen que han de emplearse varias y diversas medidas, y una de éstas debe ser la aprobación de un Código Deontológico de conductas que establezca normas concretas. Por su importancia me permito resumir dos puntos principales de su contenido.

Dignidad Policial: La dignidad de los policías, como encargados de hacer cumplir la Ley, que ejercen funciones de arresto, detención, prevención de la delincuencia, mantenimiento del orden público, y otras similares, encuentra amplia e inteligente acogida en los dos artículos iniciales del Código.

La Asamblea es consciente de la excelsa naturaleza de esas funciones y de su preocupación directa en la calidad de vida de sus individuos y de la sociedad. El artículo primero ve al policía sirviendo a su comunidad, se menciona que las funciones policiales se ejercen de modo "humanitario, recordando la terminología de los documentos deontológicos de otras profesiones, concretamente de la medicina: "La profesión médica está al servicio del hombre".

Dibuja la imagen del policía protegiendo a todas las personas, el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión, que es una manera positiva de recordarle las posibilidades de abuso que entraña el ejercicio de sus tareas y por lo mismo debe actuar como persona, es decir, a la luz de los dictados de la deontología, y debe actuar también

como profesional, sin caer en los excesos y las desviaciones.

2.4.1. Recomendaciones de la ONU para un código moral universal de Policía.

2.4.1.1. Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha fundado en su declaración universal de los derechos del hombre, del 10 de diciembre de 1948, los principios de la libertad, de la justicia y de la paz para los miembros de la familia humana.

Considerando que es un deber de la Policía, como institución para el mantenimiento de la paz nacional y la asistencia de la justicia, contribuir esencialmente a la estabilidad de la vida social de la familia humana.

Le corresponde, en razón y en justicia, emitir las recomendaciones que puedan servir de principios unánimes a la conducta de la policía para con los ciudadanos, y la de éstos frente a la Policía.

2.4.1.2. Se entiende como Policía, en el sentido de las recomendaciones siguientes, a la instrucción pública que tiene como deber mantener la paz, el orden y la seguridad de la nación, la seguridad del Estado y prestar asistencia a los jueces.

2.4.1.4. La actividad de la Policía es de naturaleza Social. Ella responde a la defensa del pueblo, tanto contra las infracciones actuales, como de las futuras. El pueblo debe colaborar con este fin. La Policía se esforzará, con todos los medios a su alcance en favorecer el cabal entendimiento de la gente en relación con sus deberes y de la Policía misma.

2.4.1.5. El miembro de la Policía está sometido tanto a los derechos del hombre, como a las leyes de su país y a las órdenes de sus superiores. Debe, sin embargo, mantener el derecho de rechazar una orden si su ejecución es contraria a la ley penal o si ella emana de un ordenador incompetente.

En caso de que a un policía le corresponda solo o sin orden de sus superiores y sin la

posibilidad de informarse con ellos, debe siempre comportarse de la misma manera como quisiera se portarían los ciudadanos con él.

2.4.1.6. En cuanto a los diferentes derechos de los hombres, la Policía se someterá a las reglas siguientes:

- El miembro de la Policía deberá siempre considerar que la vida, la libertad y la seguridad son los bienes supremos del hombre a los cuales cada uno tiene derecho; en consecuencia guiará su conducta en el sentido de reducir al mínimo la posibilidad de violarlos o emplear la fuerza. Pero si debe intervenir, lo hará exactamente de acuerdo con los deberes que corresponden a su función.

Así la Policía evitará siempre los actos arbitrarios.

- La Policía respetará la vida privada de las personas. No efectuará indagaciones o registros, sino en los casos de sospecha fundada contra un ciudadano o cuando un objeto que se busca se encuentra en determinado sitio. No se tomarán objetos, en particular cartas, sino cuando puedan servir de prueba.

- El policía conducirá el interrogatorio de un individuo, según el principio de la equidad. Se informará de la naturaleza y del motivo del mismo, lo cual hará en una forma que el sujeto comprenda. A toda persona se le dará la oportunidad de aclarar las circunstancias acerca de las cuales no haya sido interrogado y de iniciar los medios de prueba que apoyan su dicho.

El investigador policial no forzará a nadie a declarar, pero anotará la exposición esencial de un individuo, se le leerá, eventualmente le hará traducir en una lengua que comprenda y se hará firmar por el declarante, además tomará las precauciones necesarias con los analfabetos y los inválidos, así como con los zurdos y los ciegos.

El investigador preguntará al detenido sin dilación. El interrogatorio se extenderá tanto a los hechos que le inculpa como a los que lo defienden.

- Cada persona recordará que el primer deber de la Policía es el de mantener la paz, el orden, la seguridad y que siempre estará subordinado a su poder. Obedecerá en consecuencia, las órdenes de policía. Una resistencia no es justificable, sino cuando el empleo de la fuerza es aparentemente punible.

- Todo policía tendrá derecho a que las acusaciones que le haga el sujeto causante de una infracción, sean verificadas y juzgadas por una comisión independiente, irrevocable.

Los derechos del policía en tal procedimiento disciplinario, serán por lo menos:

- * Derecho a ser oído;
- * Derecho de asistencia por un consejero;
- * Derecho a exigir la comparecencia de testigos y de someterlos a un conainterrogatorio; y,
- * Derecho a interponer la apelación en todos los casos.

Toda persona que haya sufrido un daño por la acción grave e ilegal de un miembro de la Policía, tendrá derecho a indemnización.

Un Policía que abusa gravemente de su autoridad responderá de ello ante los jueces.

- La selección e incorporación de los policías, se hará mediante la escogencia de los mejores candidatos. Se tomarán las medidas indispensables para excluir a los candidatos de la influencia políticas y lo mismo se hará en el caso de los ascensos.

A todo policía se le exigirá una formación fundamental antes de entrar al servicio, la cual se le calificará por el irreprochable cumplimiento de sus deberes.

Luego el individuo recibirá igualmente, un adiestramiento complementario, técnico y práctico.

Los altos cargos serán desempeñados por un personal que posea una educación y experiencia profesional superior y tendrán una capacitación adecuada a su grado o puesto directivo.

El miembro de la Policía gozará de un estatuto permanente, para poder entregarse a su profesión, libre de toda inquietud. Su remuneración y condiciones de trabajo no serán fijadas siguiendo las de los demás funcionarios públicos. Ellos deben ser tratados de acuerdo con el trabajo complejo, difícil y peligroso del policía.

Se garantiza al policía, el cuidado médico y la seguridad social en caso de enfermedad, de invalidez y de vejez.

- El policía no incurrirá en sanciones por la ejecución de hechos bajo un gobierno anterior, por orden de sus representantes, siempre y cuando no hayan violado la ley penal vigente en el instante, o los derechos del hombre definidos por la "Declaración Universal de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948".

- Todo policía tendrá derecho a constituir asociaciones profesionales o adherir a ellas la defensa de sus intereses.

- Todas estas disposiciones deben servir para promover el espíritu ecuménico de los hombres.

2.4.2. Qué contenido debe tener un código moral para la Policía?

Algunas consideraciones sobre la realización del Código. ✓

La obra debe contener una introducción que se inicie con la definición de la Policía y del policía. Después de ello deberá definirse la actividad de la Policía y la formulación de una regla fundamental de conducta. Esta regla fundamental de conducta debe constituir el núcleo del preámbulo pues siempre servirá de guía al policía en el caso en que las leyes del país no lo informen y cuando le corresponda apreciar por su sola cuenta.

Las recomendaciones de la ONU para el personal penitenciario se refiere a la concepción social y humanitaria que el funcionario debe tener. Baroin subraya la declaración universal de los derechos del hombre y la actividad preventiva de la Policía. En su estatuto internacional, los abogados relieves el honor y la dignidad de su profesión.

Los jefes de Policía destacan en sus reglas fundamentales de ética la ausencia de prejuicios, la propiedad, la estabilidad, la fidelidad y la moral, así como el servicio a la nación. Boroin califica muy justamente este preámbulo como de profesión de fe.

Sin embargo no se puede decir que cuando las palabras estén claramente definidas, tenemos allí un único valor de medida, pues esa puede ser precisamente una dificultad mayor. Son mejores las nociones flexibles, que permiten una conducta correcta. Su contenido está ligado, sobre todo, a las circunstancias de tiempo y de lugar.

De las formulaciones legales que he encontrado menciono una porque corresponde a mis propias ideas. El estatuto de la Asociación Médica Mundial, dice: "El médico se comportará con sus colegas como desee que ellos se comporten con él", lo cual no es otra cosa que la aplicación limitada del imperativo categórico del Kant (Obra de tal suerte que el máximo de tu actuación pueda ser convertido en ley universal). Tal máxima no implica leyes externas, sino leyes internas de la propia conciencia.

Ella es, consecuentemente, siempre válida pero no puede ser controlada desde fuera. Una presentación popular de tal principio, puede ayudar al policía, cuando él, sólo, aprecia o juzga.

Una idea parecida al imperativo categórico es aquella de la caridad cristiana, proclamada en el Sermón de la Montaña, que se encuentra en el libro tercero de Moisés, del Viejo Testamento. Desde las sentencias de Lao-Tse, de Kung-Tse y de Buda se expresan ideas análogas, así como la noción de buena voluntad de nuestros días.

De la formulación de una regla fundamental, el código puede pasar a los diferentes derechos del hombre o a los derechos de todos los hombres.

Debería decirse que la violación de los derechos ajenos es fuente de una acción y que el recurso de la fuerza debe ser reducida al mínimo. ✓

Las indagaciones y los registros no deben ser efectuados sino en casos de sospechas fundadas y cuando los objetos puedan servir de prueba. ✓

Todo acusado debe ser interrogado sin retardo y asimismo debe dársele la oportunidad de pronunciarse sobre las circunstancias por las cuales fue preguntado, de indicar las pruebas que apoyan su dicho y de manifestar su opinión ampliamente. ✓

Toda declaración deberá consignarse por escrito. ✓

Estas exigencias se dirigirán, al mismo tiempo, a los gobernantes, con el fin de que ellos dicten las disposiciones legales necesarias para facilitar a la policía la observancia de tales reglas morales. ✓

Pero también el código debe remitirse al público para demostrarle la necesidad de que reconozca la autoridad o se va al caos, con mayor razón si el individuo se constituye en juez de sus propios hechos.

Encuentro justificado fijar en el código la necesidad de proteger al policía, ante todo con el derecho a un procedimiento disciplinario, en los casos de acusaciones contra él. ✓

La Declaración de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas se ocupa igualmente del derecho de trabajo. Podría incorporarse en esta materia la protección del miembro de la policía. ✓

La exigencia más importante es la de crear un estatuto permanente que le de al funcionario la independencia necesaria de las influencias políticas del día. Otra necesidad urgente es la de señalar: una remuneración proporcional a las condiciones de trabajo y la asistencia en casos de enfermedad, de invalidez y de vejez. ✓

La incorporación de los policías y sus ascensos obedecerán a principios objetivos, así como ✓

a la necesidad de una capacitación cuidadosa que redunde en beneficio de todos. ✓

Además el policía estará exento de sanciones políticas en el caso de cambios gubernamentales, siempre y cuando no hayan violado la ley penal o los derechos del hombre. ✓

Asimismo se mantendrá el derecho a formar asociaciones profesionales. ✓

Paralelamente al código moral, y separado de él a causa de que trata de una materia diferente, puede apoyarse las medidas tendientes a optar las disposiciones de protección en caso de guerra para los policías, en calidad de no combatientes, como lo ha propuesto el Consejo de Europa. La anterior recomendación, aplicable a los funcionarios de policía presentado en la IV Convención de Ginebra el 12 de agosto de 1949, fue propuesta por la Federación Internacional de Funcionarios Superiores de Policía.

He aquí lo que se propuso: "Los funcionarios de Policía no incurrirán por parte del poder ocupante, debido al hecho de ejecutar las órdenes para la soberanía territorial de su país". ✓

"Ellos no podrán recibir del poder ocupante órdenes contrarias a los derechos del hombre; no podrán ser empleados en la búsqueda, arresto, guarda o transporte de personas por razón de su raza, religión o convicciones políticas". ✓

"El concurso de la Policía no podrá ser exigido con fines militares, solamente para mantener el orden público". ✓

Si una decisión del poder ocupante retira a los funcionarios de policía de su cargo, ellos no estarán sujetos a trabajos forzados y continuarán beneficiándose de las ventajas y garantías de su estatuto. En el curso o después de la ocupación, ellos no deberán ser objeto de sanciones por haber ejecutado órdenes que ellos podían, de buena fe, considerar de una autoridad competente.⁸ ✓

Aunque sobran mayores consideraciones con respecto a los anteriores conceptos, por ser

⁸ Fabio Arturo Londoño Cárdenas, Cuestiones Policiales, (Revista Moderna de Policía, Versión del Francés, Ed. Colombia Ltda. 1987). p. 241-25

ellos claros, si debemos razonar en la importancia de estos trabajos y proyectos que nos demuestran:

- Un gran adelanto en las relaciones de los hombres para conseguir una mayor unión de los seres que buscan fines iguales.

- La necesidad de conseguir un entendimiento a escala nacional, en el importante campo de la ética y los derechos individuales correspondientes a los policías del Ecuador.

Las cuestiones y materias en las cuales hemos avanzado y aquellas en las que debemos poner mayor empeño para alcanzarlas, colocándonos así, Dios mediante, en la ruta del progreso.

2.5. EFICACIA POLICIAL

Se afirma en economía que la productividad es la relación existente entre las salidas de bienes y servicios y las entradas que sirven para producirlos, tales como inmuebles, capitales y manos de obra, o bien la combinación de todos estos factores. La dirigencia policial debe tener en cuenta los aspectos esenciales de la empresa que representa cualquier servicio de policía, tales como la adquisición, utilización y evaluación de los recursos en capital y mano de obra. "Si los círculos policiales no siempre han reconocido suficientemente este fenómeno, quizá se haya debido a que servir demasiado tiempo en un rango inferior antes de acceder a puestos de responsabilidad constituye un pobre e incluso nefasto terreno de formación para adquirir las competencias necesarias".⁹

Conviene, sin embargo examinar los problemas administrativos y organizativos de la Policía no sólo en el único contexto de las empresas productivas, sino sobretudo en el de la administración pública. Si un gobierno pretende crear las condiciones propias para un incremento óptimo de la calidad de vida de los ciudadanos, parece evidente que las medidas

⁹ Grant, A. Towards a Model for Police Management Training, (Criminal Law Quarterly, p. 291-296).

destinadas a la evaluación de la producción industrial serán completamente inadecuadas para estimar el éxito o el fracaso de conceptos tan nebulosos como: La salubridad, la seguridad ciudadana, el saneamiento ambiental y la justicia social.

Como los demás sectores de la administración pública, la Policía se enfrenta pues a la dificultad consistente en encontrar medios más exactos para comprobar en qué medida sus servicios, tal como están actualmente organizados, responden a las necesidades de la sociedad en el pasado, esta preocupación la ha llevado a menudo a insistir en la evaluación cuantitativa, sin prestar mayor atención a los diversos aspectos cualitativos del problema.

2.5.1. Problemas relacionados con la criminalidad.

Aunque gran parte de las actividades policiales no están siempre relacionadas con la criminalidad, conviene insistir sobre el punto manifestado en los párrafos anteriores. Radzinowicz al respecto a escrito lo siguiente: "Cuando intentamos medir el crimen en una sociedad, moderna no podemos ignorar las ocasiones que dicha sociedad ofrece a este respecto... hablando claramente, los bienes que pueden ser robados son mucho más numerosos, y sus propietarios más negligentes; también existe muchas más transacciones y ocasiones para engañar".¹⁰

Cualquier hombre político puede subir a la tribuna y esgrimir el tema de la inseguridad ciudadana como una táctica para conseguir el apoyo del público, el mundo pensaría e incluyendo la cúpula policial que el repuesto para tales fines se incrementará o al menos no será reducido. Cuando los grandes titulares de los periódicos proclaman el porcentaje de los delitos es superior al del año pasado, el lector piensa inmediatamente en el asesino asechando en un rincón oscuro. Debemos recordar que gran parte de los delitos contra las personas ocurren entre los miembros de una misma familia, o entre parientes, amigos o conocidos.

En materia de agresiones, los errores más frecuentes conciernen a la naturaleza de las mis-

¹⁰ Radzinowicz, L. Ideology and Crime, (Heinemann Educational Books, 1986, p. 98-99).

mas y no a su número.

Es necesario concentrar la atención en los medios más eficaces para recoger las estadísticas y atenuar la inútil paranoia que la delincuencia engendra en el público, y advirtiéndole cuando los datos obtenidos indican con seguridad que hay motivos para inquietarse. En una democracia, el público debe estar informado de los hechos sociales más significativos, por muy desagradables que estos puedan parecer a las autoridades.

Otro aspecto importante en el quehacer policial y propio de nuestra sociedad es aquel que muchas veces nos preguntamos: Cuáles son los delitos que la Policía conoce?; y uno de los principales factores para determinarlos es sin duda, el tipo de organización policial.

Algunos sociólogos que entienden el tema de la Policía y la sociedad manifiestan que las sociedades tienen los delincuentes que merecen, en otras palabras, poseen aquellos criminales para cuya captura organizan a su policía. Por ejemplo en lo que respecta a los delitos contra la propiedad, la mayor parte de la actividad se ejerce en la calle, principalmente en forma preventiva, realizando capturas de ladrones y encubridores de poca monta. Sin embargo una gran parte de la propiedad moderna adopta formas a la que el delincuente callejero no suele tener acceso, vale decir, la contabilidad mediante computadoras, las acciones y obligaciones bancarias, diferentes formas de corrupción administrativa, etc. Se deduce de ello que son los delincuentes con formación profesional y buena remuneración quienes tienen las mejores ocasiones para trabajar, para cometer delitos no violentos contra la propiedad.

Las patrullas preventivas y la mayoría de las estrategias policiales tienden a concentrarse casi exclusivamente en las infracciones callejeras. Los jueces y Tribunales están sobrecargados de causas implicando delincuentes de poca envergadura, pero raramente, por no decir nunca los ladrones instruidos y modernos. El ciudadano medio no se preocupa del delito refinado, desea que el agente de policía concentre su atención en la calle, importándole poco que los defraudadores despojen de sus bienes a algunos ricos quienes, de todas maneras pueden soportarlo. En segundo lugar, se pretende que consideremos la relación costo-eficiencia. Nuestros recursos no son suficientes para poder concentrarlos en

fraudes o corrupciones a gran escala; costaría una fortuna por la exigencia de investigaciones y procedimientos largos.

Si analizamos la actitud del hombre de la calle, éste considera que la misión más importante de la policía es la captura de los delincuentes profesionales y aunque no se ha realizado una encuesta seria sobre la eficacia de la policía en este campo, la mayoría le otorga poca eficacia a esta acción policial. En cuanto al argumento costo-eficiencia sólo puede tomarse en serio si admitimos que el sistema actual, esto es, que el analfabeto, la persona desfavorecida socio-económicamente, el individuo sin vivienda y el débil mental entran y salen a toda velocidad por la puerta de las comisarías y juzgados, acusados principalmente de delitos contra la propiedad, constituye en sí mismo una propuesta eficaz desde el punto de vista de los costos.

El problema de la aplicación de las leyes es, por definición, comparable a un artículo vendido con pérdida. Cuando la prevención fracasa, el tratamiento de tal "fracaso" será necesariamente costoso. Sin embargo, ¿cómo se puede proclamar ineficacia en la Policía Nacional cuando los gobiernos denominados democráticos únicamente han calculado el costo de un sistema de investigaciones y acciones penales en la hipótesis de que los acusados proceden de las clases sociales menos favorecidas?

Definitivamente no ha existido una política definida por parte de los gobiernos con democracias conservadoras, liberales o radicales para el tratamiento de la prevención y represión del delito y la rehabilitación de los delincuentes, lo que ha afectado a la concepción misma de la sociedad respecto a los orígenes de la delincuencia y a la policía como encargada de reprimirla.

Pero además existen algunos factores que han impedido que la Policía sea tan eficaz como quisiera serlo, veamos entre otros los siguientes:

- 1.- El escepticismo de los gobiernos, políticos y jueces sobre la eficacia ha producido una importante limitación de las atribuciones de la policía constante en las leyes penales y especiales, en frenar los poderes discrecionales de los organismos de la Institución relacionados con diferentes actividades tales como Tránsito, Migración, Investigación

Criminal.

2.- Los gobernantes y políticos principalmente de espíritu liberal, no aceptan aún la idea de un organismo oficial permanentemente dotado de los recursos humanos y materiales idóneos para combatir la criminalidad, aún cuando garantizará las libertades individuales, parece que repugna al espíritu liberal y a su visión de una sociedad libre; aspecto que han logrado superar una gran mayoría de sociedades. Existen otros tipos de delitos en los que se requiere concentrar los esfuerzos, implican vigilancias y seguimientos previos, investigaciones preliminares, y algún día tendrá que dedicar idéntica atención a las personas aparentemente respetables que se entregan al fraude y a la corrupción. Es evidente que la improductibilidad de la policía aumenta cuando esta permanece inactiva esperando denuncias para actuar, mientras los delincuentes de cuello blanco solo aparecen cuando existe un mal reparto o por razones políticas; he ahí la importancia de crear una Policía Judicial con el nombramiento de Oficiales representantes de la Justicia.

2.5.2. Estratos sociales a los que pertenecen los miembros de la Policía Nacional Ecuatoriana.

Pese a la supuesta amplitud de su reclutamiento, la Policía Ecuatoriana sigue reclutándose principalmente entre la clase media, media inferior y de estratos socioeconómicos inferiores, a éste último grupo pertenece la mayoría del personal que ingresa a las filas institucionales con el grado de policía. Actualmente en el Instituto Nacional de Policía se discute mucho sobre el modelo psicológico de selección policial; al interior de la Institución las normas de conducta generalmente admiradas en un policía son la toma de decisión y los actos rápidos, un comportamiento duro más bien que blando. Basándome en mi propia experiencia, salvo raras excepciones nos hemos enfrentado a la crítica casi general de, impaciencia, hostilidad y falta de comprensión sin desconocer que existen excesos y errores en el procedimiento, dichos comentarios provienen de la manera de ver las cosas según el punto de vista de cada uno de los ciudadanos, no existe el retrato del perfecto policía, porque la misión de reprimir la norma violada produce necesariamente un enfrentamiento, Estado (representado por la policía) e infractor, miembro de la propia sociedad que creó esas normas para vivir en paz y bajo un orden establecido.

Es evidente que aún no se ha controlado el problema del reclutamiento policial, cada vez más el público debe confiar en jóvenes oficiales y agentes, que en su mayoría se encuentran entre los 22 y 28 años. La mayoría del personal de Tropa con 10 años y más de servicio posee únicamente una instrucción primaria. (Cuadro N° 1).

Pero en sí el nivel de reclutamiento no es demasiado inquietante, sino más bien el tipo de selección que se realice, "Denme un hombre formado por la vida y dotado de sentido común y yo haré de él un buen agente de policía".¹¹

El nivel de eficacia puede verse afectado también por la necesidad de utilizar nuevas técnicas y poner en práctica leyes complicadas que incluso los abogados las conocen difícilmente, en tales condiciones, el nivel de selección es preocupante y fundamental para alcanzar un alto nivel de instrucción y competencia profesional.

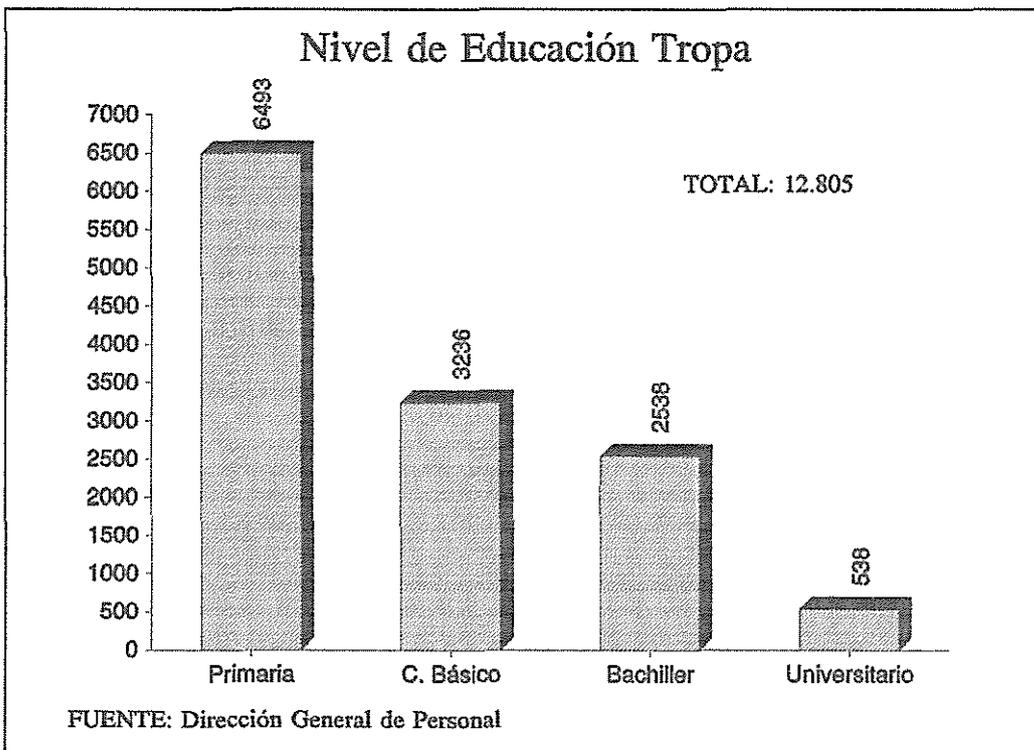
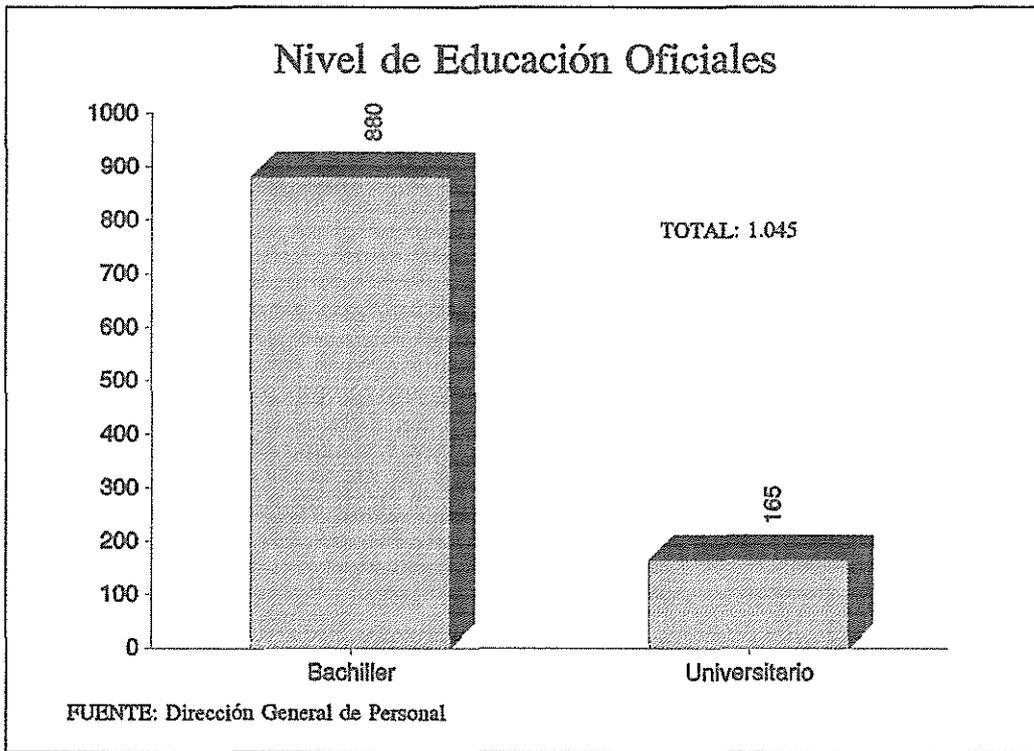
Revisados los archivos policiales en los últimos diez años, encontramos que un gran número de policías se retiran de la Institución cumplidos los 15 años, es decir apenas tienen derecho a la Cesantía tratan de buscar con ese dinero una nueva actividad que les libere de la dependencia económica de la Institución; igualmente se registran un número significativo de policías entre los 3 y 8 años de servicio.

Esta deserción se produce por la falta de incentivos, la inseguridad de una verdadera carrera profesional al no tener o retardarse las posibilidades de avance en el escalafón, otra causa posible según los encuestados es el sueldo bajo que perciben sumado a las exigencias del servicio que rebasan en mucho las horas laborables de trabajo de cualquier obrero.

Desde hace 5 años la Policía exige entre otros requisitos el Bachillerato y un año lectivo en las Escuelas de Formación para Tropa, el gran número de candidatos se debe a la gran masa de bachilleres que egresan año a año y no tienen ocupación o no han podido ingresar a centros de estudio superior, los candidatos generalmente pertenecen a las masas populares a campesinos o a estratos bajos que han alcanzado el bachillerato en colegios de inferior calidad de enseñanza.

¹¹ Stansfield, W. The Police we Deserve, p. 90. London, 1980

CUADRO No. 1



El hecho de partir de la base para la promoción, es decir desde el grado de policía, aleja de la carrera policial a excelentes candidatos, es un punto crucial que quizás merezca una revisión a los sistemas de reclutamiento y selección. Ahora es necesario aceptar también que una sociedad llena de prejuicios sociales, sin mayor comprensión a la labor Institucional, sin mayores incentivos que ésta pueda ofrecerle, resulta difícil reclutar a otros niveles que no sean para cubrir áreas técnicas y de asesoramiento.

2.5.3. La nueva fisonomía de la delincuencia.

Identifiquemos al menos ocho sectores de crecimiento de la delincuencia: Vandalismo; Violencia; Nuevas formas de robo y hurto; conductas asociales y consumo de drogas; infracciones profesionales, en particular conductas ilegales de individuos considerados como personas respetuosas de las leyes; mayor contingencia de delincuentes procedentes de la clase media; incremento de la delincuencia juvenil; tráfico de drogas y estupefacientes; más delincuentes primarios que reincidentes.

La ideología de lucha contra el crimen se basa en la investigación o detección, detención, condena y castigo de los delincuentes, en realidad esta ideología resulta un tanto caduca para el tratamiento de la delincuencia y las declaraciones grandilocuentes de los gobernantes, líderes políticos y juristas respecto al tema no han producido cambio alguno.

Revisados los archivos del Servicio de Investigación Criminal y consultado con varios jueces de lo penal, la mayor parte de las acciones tomadas por los agentes de Investigación Criminal son la detención e investigación de los delitos contra la propiedad, y por consiguiente, las personas condenadas, sujetas a juicio o puestas en libertad por los jueces corresponden a este rubro.

Una sociedad justa organizaría sus recursos disponibles en materia policial de manera que pudiera rectificarse urgentemente este desequilibrio cualitativo, se requieren por lo mismo reformas económicas, legales y políticas más radicales bajo la premisa indiscutible de que el problema delincencial no puede ser tratado únicamente por la policía, sino que es un problema social que debe ser enfrentado globalmente por la propia sociedad, en la que se incluye naturalmente la Policía Nacional.

2.5.4. La tecnología como medio para obtener mayor eficacia.

Los sistemas de comunicación de las policías en el mundo están cada vez más automatizados para responder a los requerimientos así mismo cada vez mayores de los ciudadanos que demandan una pronta respuesta a sus llamadas de auxilio. Los medios electrónicos modernos desempeñan un papel muy significativo como apoyo a los servicios que presta la Institución Policial; sin embargo estos medios no deben considerarse aisladamente, sino como un conjunto ordenado de elementos que configuren un sistema, especialmente cuando se trata de organismos de seguridad como la Policía Nacional, cuyos integrantes se encuentran dispersos por todo el territorio nacional, cumpliendo con los deberes constitucionales y encuadrados dentro de una jerarquía específica.

Con frecuencia en nuestra Institución se escuchan comentarios y discusiones acerca de la ineficacia o bondad de algunos tipos de radio o computadoras, basados en el empirismo, otros en versiones distorsionadas y muy pocos en razones técnicas. Antes de entrar a analizar equipos como piezas sueltas, se debe configurar un sistema de comunicaciones y de procesamiento de datos, proyectado a corto, mediano y largo plazo, de tal manera que satisfaga las necesidades administrativas y operativas previstas en el organigrama estructural de la Institución.

La organización misma es la que fija el patrón de las comunicaciones y la informática a utilizar, y nada funcional sería supeditar estas necesidades vitales a caprichos o ventajas personales. Una Institución jerarquizada como la Policía Nacional debe también tener canales jerarquizados en las comunicaciones, ya que cada comandante tiene su propio ámbito de responsabilidades. Esta es la razón por la cual se deben diseñar básicamente tres redes: nacional, distrital y provincial. A través de la primera el alto mando policial se comunica con los Comandantes de Distrito; éstos a través de la segunda hacen lo propio con los Comandantes Provinciales y finalmente estos con la tercera red toman contacto a nivel unidades y destacamentos policiales.

Cada Distrito debe tener redes complementarias que incluyan a las poblaciones pequeñas. Dentro de este orden de ideas, una de las metas es procurar que cada agente o patrulla policial tenga su radio fijo o móvil con el fin de permanecer en contacto con su jefe directo;

de esta manera la presencia de la Policía donde sea requerida será más oportuna y lo sería muchísimo más si se contara con medios rápidos de desplazamiento.

La Policía Nacional Ecuatoriana a inicios del presente año definitivamente puso en servicio un nuevo servicio de telecomunicaciones denominado SMOP (Sistema de Microondas Policiales) que debería ser parte integrante como ya digimos de un Sistema de Comunicaciones proyectado al futuro.

Para finalizar este capítulo debo manifestar que, la nueva tecnología con vistas a acrecentar la eficacia de la Policía, no debe favorecer a un sector o servicio en detrimento de otros.

Hay servicios policiales que por tener un presupuesto propio están en condiciones de mejorar la tecnología actual, los medios de control pueden tecnificarse en menor tiempo.

En cambio otros servicios como el Urbano, Rural, Investigación Criminal estarán limitados al exiguo presupuesto que administra la Comandancia General y así mientras unos servicios policiales avanzan en la modernización otros en cambio se ven más necesitados, aspecto que siempre será negativo para el Desarrollo Integral de la Institución.

La tecnología como medio para obtener mayor eficacia en los servicios policiales debe alcanzar a todos por igual.

CAPITULO III

3. EL MODELO POLICIAL ECUATORIANO

3.1. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA

A pesar de los cambios operados en el sistema político ecuatoriano durante 161 años de vida republicana y de celebrar el 2 de marzo de 1991, 53 años de profesionalización de la Policía Ecuatoriana, la Institución continúa marcada por cuádruple estigma: La militarización, el conservadurismo, la centralización y la penuria económica. Lo cual sin embargo no nos debería sorprender, especialmente si tenemos en cuenta la intrascendencia de los cambios registrados hasta ahora en la relación de fuerzas a nivel político, económico, y social.

Lo que sí resulta sorprendente e incluso alarmante es la escasa atención que merece la Policía Nacional ecuatoriana. Existe en la sociedad un amplio consenso acerca de la necesidad de profundizar la implantación de la democracia a través de amplias reformas en las Funciones del Estado, en la Administración Pública, en la Seguridad Social, en las empresas públicas, y en FF.AA.

Sin embargo pocas veces puede oírse con claridad algún alegato coherente que reivindique la reforma en profundidad de la Institución Policial, sin embargo, la Policía constituye en nuestra sociedad una Institución de indudable importancia, así lo han comprendido gobernantes de otras latitudes.

Al describir la actual organización de la Policía Ecuatoriana no voy a repetir lo que consta en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, norma fundamental que determina su estructura y organización, sino más bien pretendo descubrir las líneas de acción que sustentan la actual Policía Nacional, y establecer criterios básicos que puedan servir para la redefinición del modelo policial ecuatoriano, sobre la base de las funciones que las competen por mandato de la propia Ley y que las podemos situar dentro de las siguientes categorías:

3.1.1. Categorías de las funciones:

- Lucha contra la delincuencia;
- Mantenimiento del orden público;
- Control del tránsito vehicular y movimiento migratorio;
- Información;
- Acción administrativa;
- Vigilancia;
- Labor social;

3.1.2. Organismos

La Policía Nacional para el desempeño de sus funciones está conformada por diferentes organismos y dependencias que determinan su estructura y organización, y que el lector, ciudadano civil o uniformado podrá apreciar en el Cuadro Sinóptico y Organigrama Estructural que se añade en las siguientes páginas. (Cuadros Nº 2 y 3)

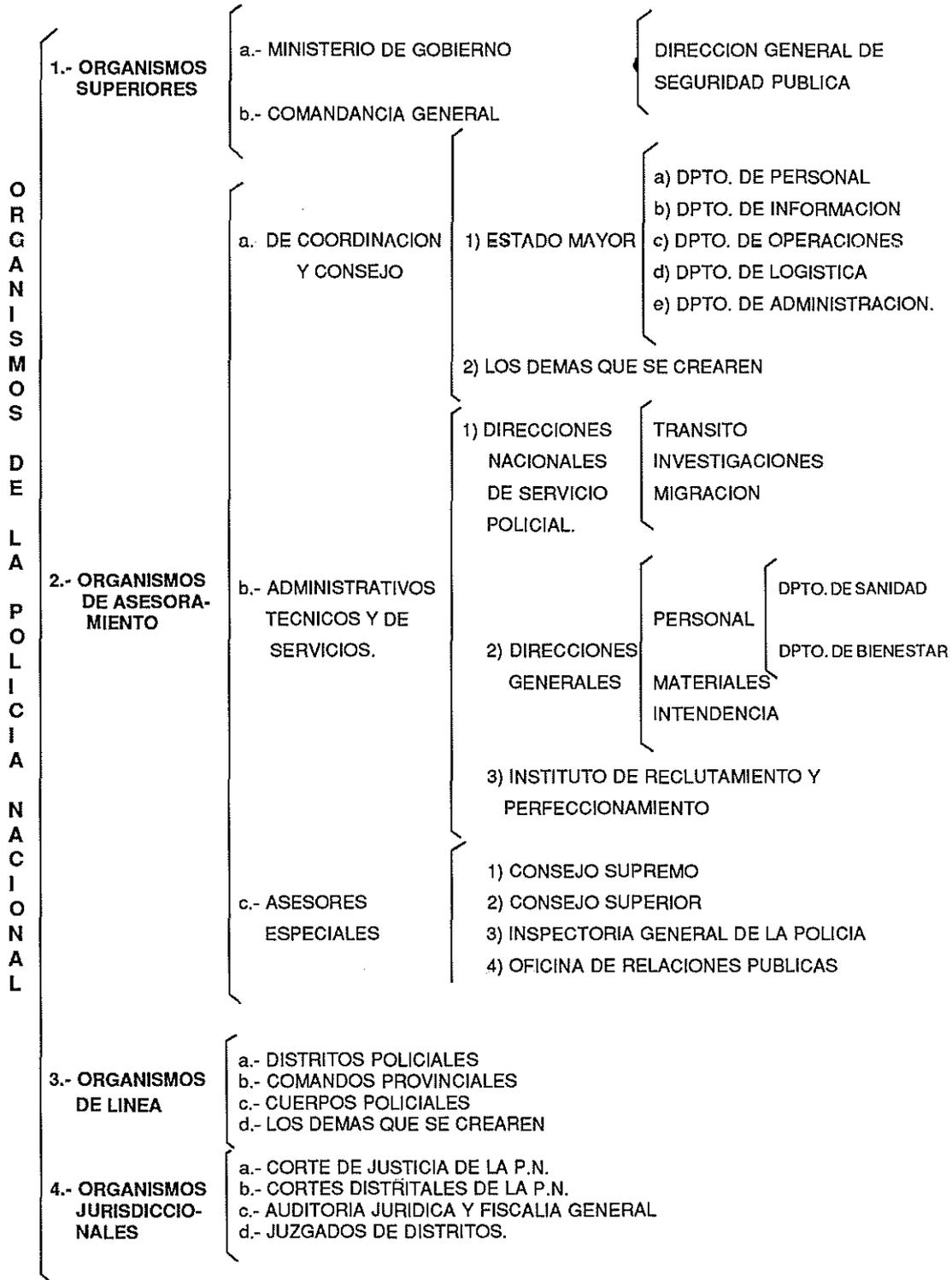
La Constitución de la República engloba todas estas funciones en una misión principal. Así en su Art. 136 establece que: "La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social. Constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas."

Pero además no debemos olvidar que la Policía Nacional como parte de la Fuerza Pública debe cumplir funciones concernientes a la Seguridad Nacional (Art. 128 de la Constitución) y en este sentido son múltiples las coordinaciones y colaboraciones con las FF.AA. para frenar los intentos de subvertir el orden y las acciones terroristas. Tanto en conflicto interno como en una hipótesis de guerra la Policía Nacional deberá actuar subordinada a las FF.AA. coordinando las acciones y el empleo de sus hombres.

A finales de 1990, el total de efectivos policiales eran repartidos de la siguiente forma:

| | |
|-----------------------------|-------|
| Servicio Urbano | 4.330 |
| Servicio Rural | 1.972 |
| Servicio de Tránsito | 1.695 |
| Servicio de Migración | 348 |

Organismos de la Policía Nacional



| | |
|------------------------------|-------|
| Investigación Criminal | 1.122 |
| Interpol..... | 345 |

El Ministerio de Gobierno ejerce la dirección institucional y administrativa a través de la Comandancia General y de la Subsecretaría de Policía. En cada provincia el Gobernador como representante del Ejecutivo es el que otorga y transmite las políticas gubernamentales a los repartos policiales a través de sus comandantes quienes ejercen el mando operativo.

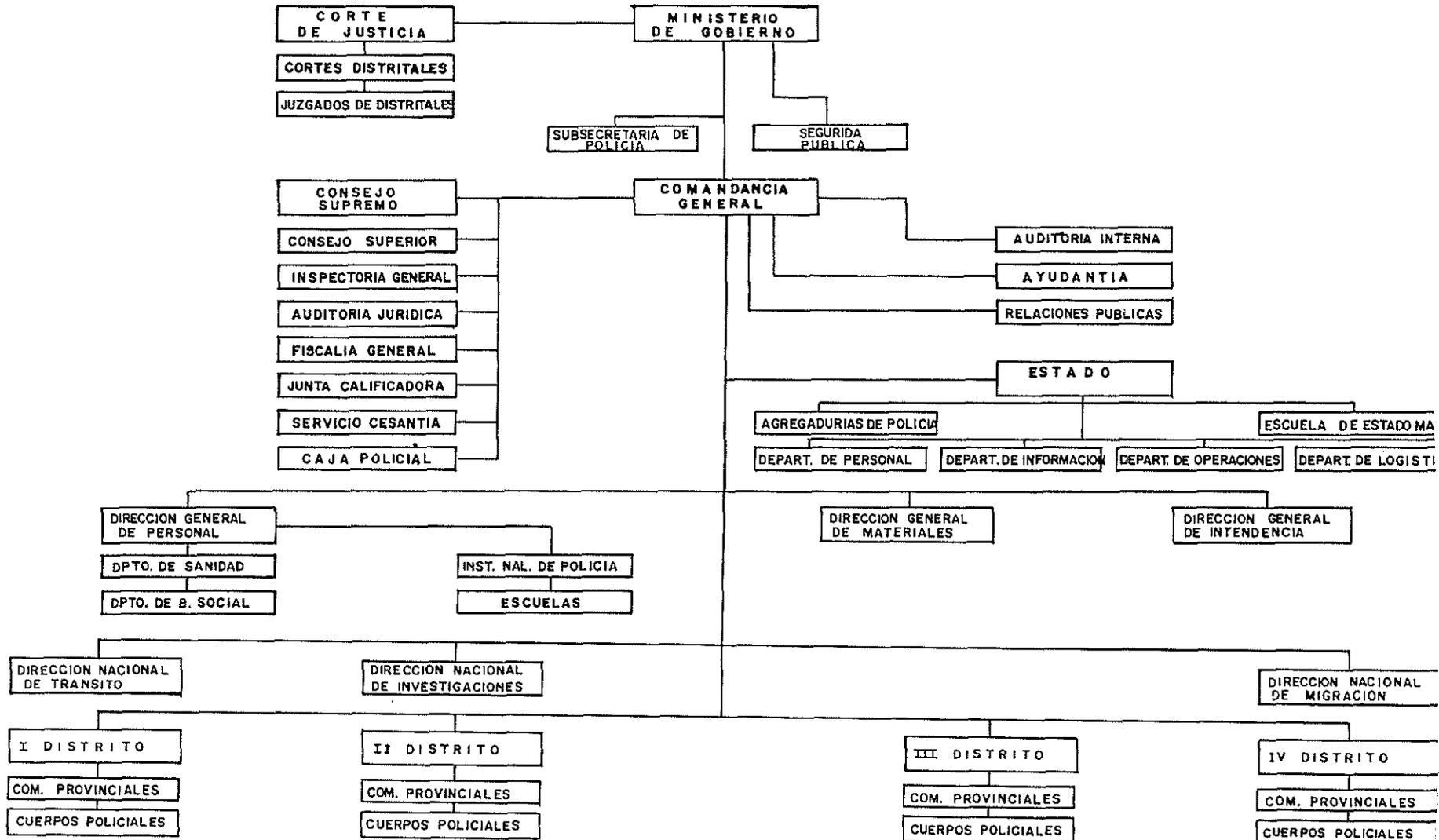
En su estructura de funcionamiento destacan dos elementos principales: los niveles administrativos y los niveles operativos. Bajo la dependencia de la Comandancia General, los niveles administrativos están representados por los Organismos Administrativos, Técnicos y de Servicios, conformados por las Direcciones Nacionales de Servicio Policial, Direcciones Generales y los Institutos de Reclutamiento y Perfeccionamiento. Los niveles operativos están conformados por los distritos que son cuatro, los Comandos Provinciales que son veinte y uno y los Cuerpos Policiales. Cada Distrito tiene su circunscripción territorial que abarca cinco provincias a excepción del Primer Distrito cuya sede es Quito y comprende seis provincias por la reciente creación de la Provincia de Sucumbíos; los Cuerpos Policiales comprenden los diferentes servicios: Urbano, Tránsito, Investigaciones e Interpol, Migración y finalmente los Destacamentos que constituyen el Servicio Rural con funciones polivalentes.

La organización de la Policía Nacional está condicionada por la necesidad de dar respuesta adecuada a sus dos misiones fundamentales señaladas por la Constitución: Garantizar el orden interno y la seguridad individual y social, y cuando la situación del país lo amerite actuar como Fuerza Auxiliar de las FF.AA.

Unidades Policiales de reciente creación y que vienen accionando con éxito incorporadas a la estructura policial, son: El Grupo de Intervención y Rescate (GIR) y la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES). el primero es un grupo altamente especializado para cumplir operativos en los que demanden el empleo de las técnicas y medios adecuados para enfrentar con éxito las situaciones de crisis generados por la delincuencia organizada, terrorismo, subversión, narcotráfico, rescate, detección y desactivación de explosivos; la UIES es así mismo un cuerpo especializado para combatir la subversión y el terrorismo, su

CUADRO N.º 3

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA POLICIA NACIONAL



misión es receptor, buscar y procesar toda información de carácter subversivo que provenga de fuentes policiales, militares y civiles a fin de difundir inteligencia que sirva a la lucha antissubversiva; investiga también asuntos especiales por disposición del Gobierno Central o de los mandos superiores.

La estructura y organización actual demuestra la evolución que ha tenido la Institución sin alejarse de su misión constitucional, objetivos y aspiraciones. Observadores colegas han admirado la forma como está estructurada la Policía Nacional Ecuatoriana, pero sobre esa base es urgente corregir errores, introducir reformas a sus leyes fundamentales, elaborar las normas de procedimientos y más aspectos que permitan trazar la ruta del progreso Institucional.

Observando la estructura del aparato policial ecuatoriano es posible descubrir el peso que aún mantienen en él determinados condicionamientos de tipo histórico. En el capítulo dedicado a analizar los orígenes del sistema policial en el Ecuador moderno, intentaba profundizar en las raíces de dichos condicionamientos con el deseo de llegar a comprender las razones sociales y políticas que hicieron posible su formación y desarrollo. Ahora a la vista de la actual organización policial, puede resultarnos útil volcar la atención en algunos de estos condicionamientos históricos que aún hoy atenazan el aparato de policía y le impide adecuarse a las nuevas exigencias democráticas recogidas en gran parte por la Constitución.

3.1.3. El desarrollo de la estructura de la organización policial.

Conviene insistir de que no es afán del presente trabajo describir la organización ya conocida y que consta en las Leyes y Reglamentos Policiales, más bien queriendo aportar a la comprensión de un perfil profesional de la Institución me referiré a la importancia de una estructura adecuada como el marco en que sitúa el desarrollo de una organización.

Una buena estructura es indispensable para la eficacia de la gestión y, en particular para la determinación de un cuadro que deba regir las responsabilidades, relaciones internas y actividades de todos los miembros. Tanto la organización como la estructura no pueden

ser estáticas, sino que deben evolucionar con el tiempo, para poder responder adecuadamente a las necesidades de servicio.

La Policía Nacional Ecuatoriana, tiene un organigrama llamado comúnmente vertical, formado por un mayor número de niveles administrativos. Se puede definir este tipo como una pirámide administrativa es decir, una estructura simple en la que la distribución de las funciones puede hacerse fácilmente.

Cuáles serían los indicios de una mala estructura y que obligue al dirigente policial a introducir cambios?. A continuación señalo algunos fenómenos que de suscitarse justificaría modificaciones:

- Policías o empleados especializados se encargan de trabajos rutinarios;
- La distribución de tareas conllevan superposiciones y duplicaciones inútiles;
- Ciertos departamentos o secciones cumplen funciones que deberían estar centralizadas;
- Se aplican procedimientos complejos y a veces anticuados a tareas secundarias;
- Se realizan trabajos superfluos;
- No se aplica eficazmente cierto número de controles y supervisión;
- Trámites burocráticos, repetición de disposiciones escritas y verbales.

La dirección de un servicio policial siempre deberá estar vigilante para poder aportar a la estructura y organización las revisiones necesarias en el momento oportuno.

El establecimiento o el cambio de una estructura administrativa no puede hacerse sin seguir minuciosamente un plan de trabajo preparado con cuidado, siempre se necesita una justificación precisa. Debe determinarse en primer lugar, el origen de las dificultades, estableciéndose en qué medida éstas pueden resultar de ciertas fallas de organización y no de otras causas. La decisión de proceder a modificaciones debe estar esencialmente fundada en la aparición de insuficiencias de estructura, debidas por ejemplo, al crecimiento o cambios importantes sucedidos en el interior de la organización.

Una vez tomada la decisión sobre la reorganización del servicio, hay que determinar con

claridad los objetivos del mismo para que se comprenda los objetivos de la reorganización, conviene seguidamente establecer los procedimientos para establecerla, y en esta materia no existen recetas preparadas de antemano, pero el esquema organizativo debe responder a las necesidades específicas y poner a disposición de los dirigentes las estructuras adecuadas para garantizar una distribución racional de las responsabilidades.

Ya establecida la estructura organizativa, conviene diseñar el perfil ideal del dirigente policial destinado a conducir los destinos de un servicio policial.

No me atrevería a señalar que nuestra estructura organizativa es inadecuada, pero sí podría afirmar que responde más bien a una copia de otras instituciones similares, y que por lo mismo necesita de una revisión. Hasta aquí los cambios realizados en las dos Leyes fundamentales de la Institución no han sido producto de un estudio profundo de las necesidades, sino más bien han sido parciales y por lo mismo coyunturales. Se suma el lamentable hecho de que hasta el momento estas fundamentales leyes no tienen reglamentos que definan con precisión los procedimientos y atribuciones, de ahí que para condicionar la estructura organizativa de la Policía Nacional es necesario iniciar una investigación seria que justifique los cambios propuestos.

3.2. LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS

En su calidad de agente de defensa social, el policía se encuentra a menudo ante el dilema de asegurar un difícil equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la seguridad de la colectividad. Si en una sociedad democrática la Institución Policial corresponde al deseo justificado de proteger las libertades individuales y sociales, también debe representar la necesidad de garantizar la armonización de tales libertades para que se desarrolle y mantenga un clima general de orden, tolerancia y paz. "La Policía, antes de ser el brazo secular de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad gubernativa dirigista y represiva, debe permanecer al servicio de la comunidad y tener como misión esencial garantizar la evolución normal de la misma".¹²

¹² Choquete J. La police et la sécurité des citoyens. (Editeur Office du Québec, 1971), p. 9.

Para cumplir su misión adecuadamente, el policía espera así mismo que la sociedad le aporte, colabore, a través de sus instituciones públicas y privadas, la colaboración necesaria en sectores no incluidos formalmente en el campo de sus competencias; como ejemplo de estos pueden citarse los casos del policía llamado al lugar de una disputa familiar o colocado durante su patrulla, frente a un joven drogado, a un deficiente mental, a un vagabundo necesitado de protección o a un joven delincuente en dificultad. Ante tales situaciones el policía suele convertirse, quizá a pesar suyo, en trabajador social, encontrándose bastante a menudo confrontado a problemas que sobrepasan el cuadro normal de su competencia, de su formación y de sus responsabilidades.

Aunque la función policial, suele comportar un aspecto represivo, a veces las fuerzas del orden público son las primeras en deplorar este aspecto, particularmente cuando la falta de recursos comunitarios adecuados les obligan a colocar a las personas desprovistas de medios en el engranaje de la justicia penal. De ahí que la Policía necesite tener a su disposición las veinte y cuatro horas del día los servicios y el personal suficiente para solucionar los casos de carácter social y criminal, y por otro lado que desee fervientemente igual que cualquier ciudadano conciente el que el Estado se preocupe por solucionar el problema de miseria psicosocial en que se encuentran muchos ecuatorianos.

Durante los últimos 15 años, la administración de la Policía Nacional Ecuatoriana ha conocido importantes cambios, un retorno al pasado nos hace recordar contingentes policiales conformados por antiguos militares con un estilo de organización paramilitar de los servicios policiales, la mayoría de los policías trabajaban a pie en las principales calles de la ciudad, la fuente primordial de reclutamiento policial constituía el personal licenciado de las Fuerzas Armadas. La disciplina se aplicaba rigurosamente, así como las directrices y los controles internos, enmarcados por una estructura generalmente inspirada en los principios de la organización militar, de ahí que, incluso hasta los años 60 se trataban materias militares en los centros de formación policial posteriormente se empiezan a materializarse los esfuerzos para profesionalizar a los servicios de policía.

La moda del automóvil alcanza también a los servicios policiales, esta forma de locomoción mejora evidentemente la eficacia y la movilidad de la Policía, favoreciendo además una mayor rapidez en las respuestas a las llamadas de ayuda procedentes de los

ciudadanos. Sin embargo, a medida que aumenta la popularidad del automóvil, los contactos entre policías y ciudadanos se hacen cada vez más impersonales y anónimos.

Aún en la actualidad la Institución Policial mantiene una jerarquización de tipo militar, aceptada por la mayoría como forma ideal de organización policial, pero orientada hacia un sistema abierto, percibiendo la necesidad de unir los esfuerzos a los del Ministerio Público, la Función Judicial, los servicios penitenciarios para frenar la evolución constante de la criminalidad. Los policías no podemos vivir aislados, nos damos cuenta de que el problema de la delincuencia es un fenómeno social mucho más amplio, del que deben ocuparse todos los sectores de la sociedad sin excepción alguna.

3.2.1. La división tradicional de la función policial

Analicemos seguidamente y en forma somera los dos principales aspectos de la función policial, ya que, desde siempre, las actividades fundamentales de la Policía fueron el patrullaje, la investigación criminal y el tránsito. La misión de la patrulla es responder a las demandas de ayuda de los ciudadanos, así como jugar un importante papel preventivo gracias a una presencia policial constante y visible en una jurisdicción (sector) determinada.

El trabajo de patrulla generalmente confiado a personal uniformado, ofrece el mayor número de contactos con la población. Lo ideal es que la mayoría de los efectivos policiales sean destinados a esta misión. La patrulla consiste fundamentalmente en una presencia, una manera de observar y una vigilancia. Es este sentido, el patrullero se debe ocupar de las personas y de los bienes de su sector, así como de los incidentes que se den en el mismo, vigilando los desplazamientos de la gente y las actividades de la población.

La acción del patrullero tiene lugar esencialmente en la vía pública y en los lugares de fácil acceso. Los hechos delictivos cometidos en edificios públicos, grandes inmuebles y partes subterráneas de las nuevas aglomeraciones urbanas escapan generalmente a la vigilancia de la patrulla sea esta a pie o motorizada e interviene en tales sitios como consecuencia de alguna petición o exigencia específicas.

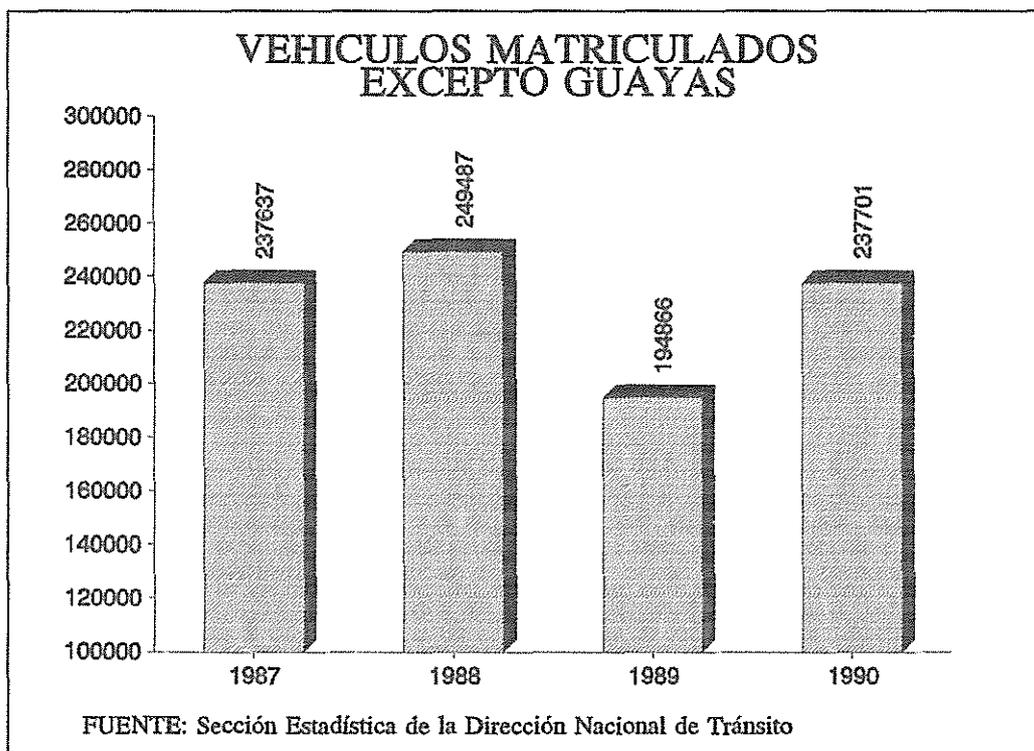
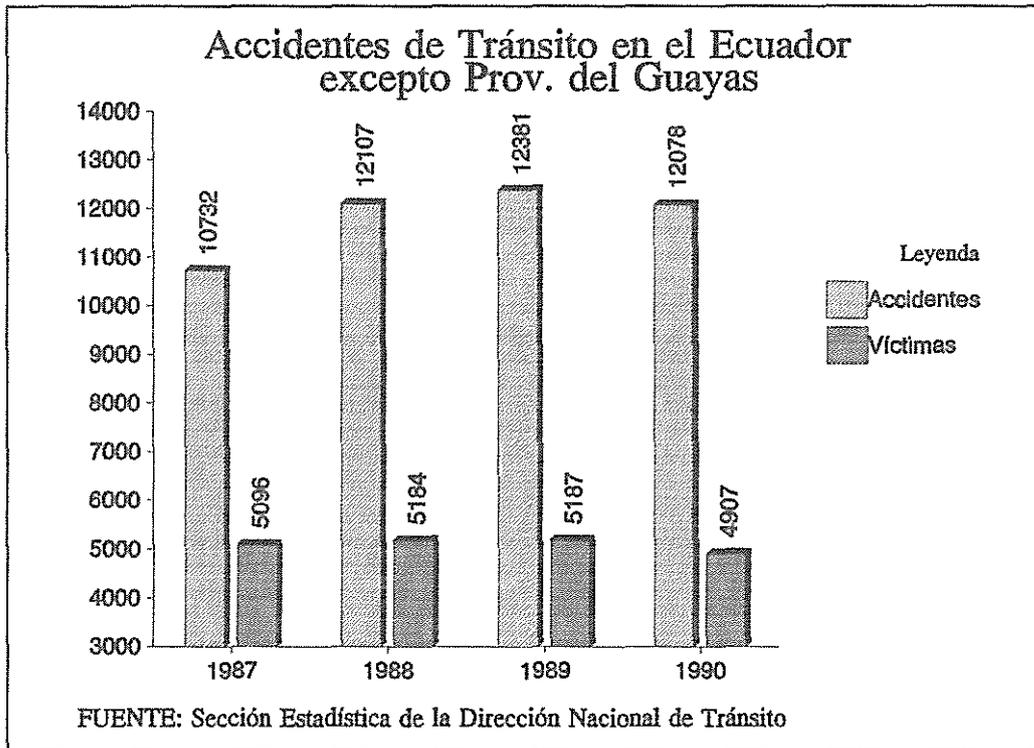
Dentro de esta actividad de patrulla debemos incluir la vigilancia y el control de las actividades del tránsito y transporte, para lo cual la Institución dedica gran parte de sus efectivos y recursos tanto materiales como financieros; el tránsito es una actividad tradicional de la Institución desde que definitivamente los municipios entregaron esta función a manos de la Policía Nacional; el crecimiento urbanístico, el incremento del parque automotor, la falta de una infraestructura vial adecuada, la existencia de una serie de organismos con atribuciones en este campo inadecuada legislación y la falta de Educación Vial de la población son las principales dificultades que afrontan este servicio. (Cuadro N° 4)

La investigación criminal está confiada a secciones especializadas, dichas secciones se dividen en subsecciones destinadas a la indagación de delitos específicos como robos, hurtos, fraudes, homicidios, drogas y más actos ilícitos. Como consecuencia del incremento de la delincuencia, el escaso número de policías-detectives especializados, la falta de un apoyo administrativo y técnico basado en la tecnología contemporánea, este servicio se ve inundado de nuevas denuncias y asuntos que apenas consiguen contestar la demanda. Como consecuencia de ello, y pese a la buena voluntad de los investigadores, la tasa de solución de los delitos principales contra la propiedad sigue siendo bastante baja; existen otras dificultades, pero el análisis en torno a esta problemática ameritaría otra investigación y no es por el momento nuestro propósito. (Cuadro N° 5)

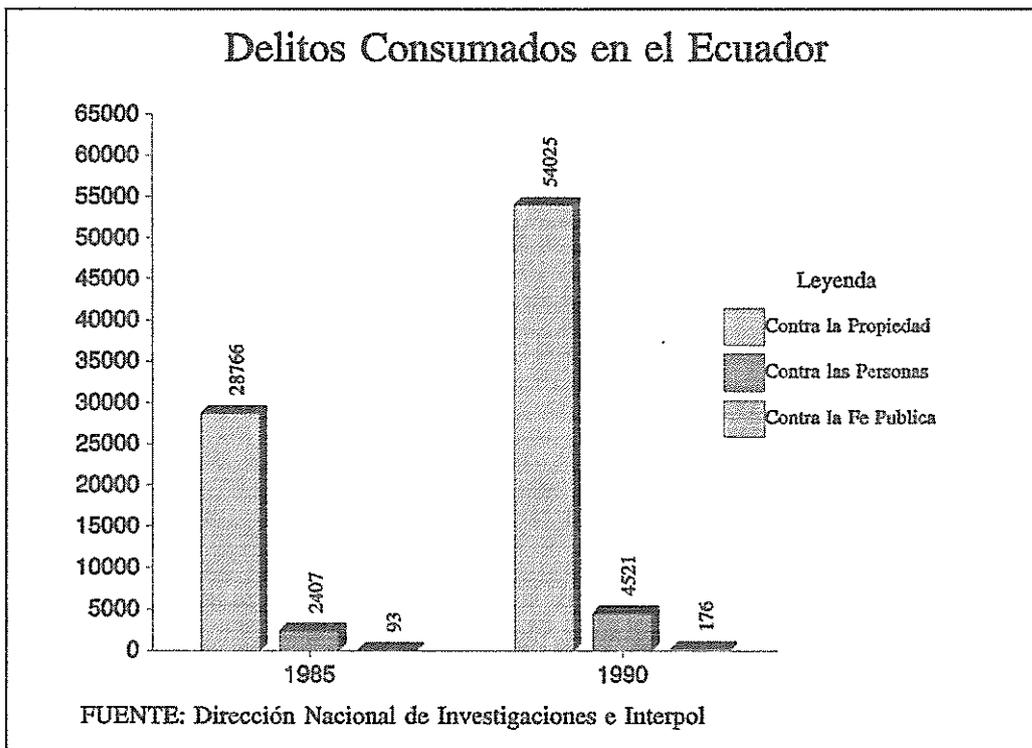
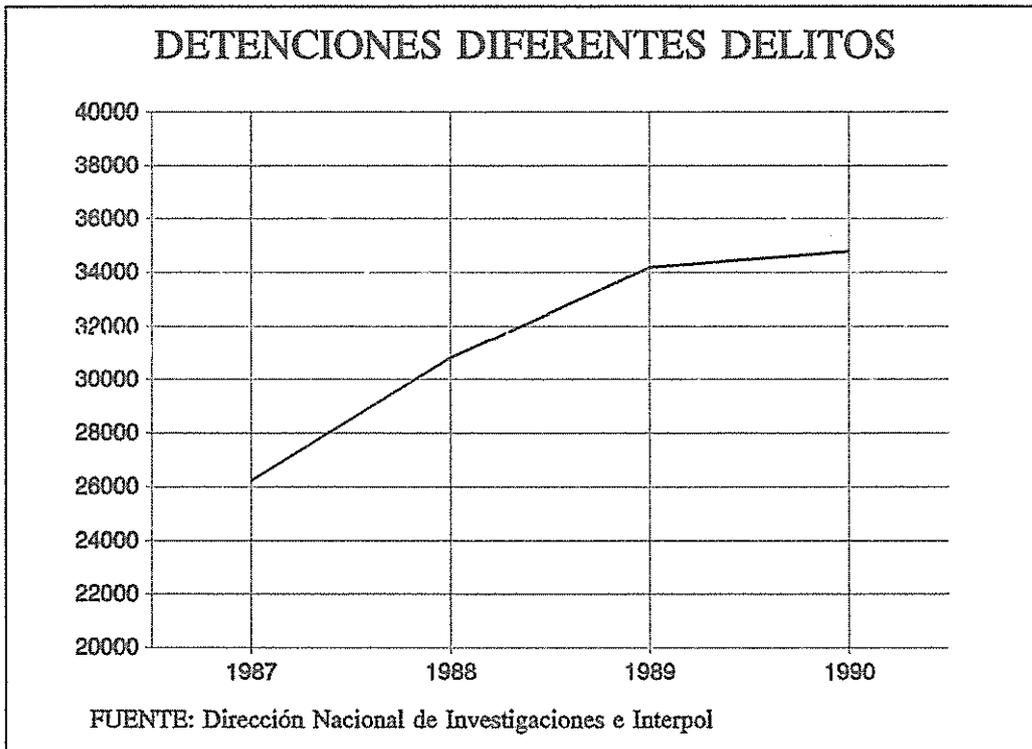
Una de las mayores dificultades para la administración de los servicios policiales se debe a la organización y estructura de la Institución, así tenemos que, cada servicio: Urbano y Rural, Tránsito, Investigación Criminal e Interpol, Migración tiene su propio sistema de patrullas, no existe un sistema de patrullas unificado que atienda los problemas de diferente índole que se presentan en las ciudades, si se trata de un problema de tránsito hay que llamar a un policía o patrullero destinado a ese servicio, si se trata de un escándalo hay que llamar al Servicio Urbano, y aunque el policía tiene la obligación de atender la llamada de auxilio de cualquier clase que esta sea, desde la Central de Radio Patrulla mismo se canaliza según el servicio, cabe aclarar que estoy hablando del servicio en la calle, es decir operativo, no de las actividades administrativas que cada servicio debe cumplir para atender la demanda ciudadana.

Esta situación afecta desde luego a la efectividad del trabajo policial por el desperdicio de

CUADRO No. 4



CUADRO No. 5



recursos humanos y medios la dificultad en coordinar las acciones, aún se desconoce el papel importante que juega dentro de la organización policial el servicio de patrullaje. Pero también la ausencia de autoridad y de buenos administradores oficiales da lugar a que las patrullas a pie o motorizadas no cumplan las tareas precisas, no se les informa sobre los objetivos y misiones a alcanzar, no se planifica adecuadamente, de ahí que, el policía suele adquirir una actitud pasiva, contentándose con recorrer su sector en vez de actuar motivado como un observador vigilante encargado de prevenir cualquier ilícito, y adoptando en su trabajo un comportamiento más rutinario y desilusionado, confirmando aquello de que el peor enemigo del policía no suele ser el delincuente, sino la rutina.

Otro de los problemas en la administración de los servicios policiales es la superposición de órdenes, sin respetar la cadena de mando que obliga la propia organización y estructura institucional, aspecto que se ve agravado por la presencia de Leyes especiales como la Ley de Tránsito, Ley de Migración que dan responsabilidades administrativas y operativas a la Dirección Nacional de Tránsito y a la Dirección Nacional de Migración respectivamente, organismos Administrativos, Técnicos y de Servicio dentro de la estructura policial. El mando operativo de los Servicios Policiales correspondería a los Organismos de Línea como son los Distritos y Comandos Provinciales. Cabe recordar lo que manifiesta Argyris: "en el ejercicio de sus funciones, los empleados desean tener un control eficiente de su trabajo, disponer de mayor iniciativa, adaptarse a la función ocupada, poder manifestar cierta independencia con respecto tanto a la organización como a los demás miembros, ser respetados y respetar a los demás, y ejercer un trabajo que necesite cierta dosis de creatividad".

La calidad de los hombres, su competencia y personalidad condiciona el fracaso o el éxito de cualquier organización. Cuando el clima es sano y se da al funcionario policial la posibilidad de realizarse plenamente, existen grandes probabilidades para que éste pueda ejercer una buena administración del servicio policial al que se le ha asignado, esta perspectiva posibilitará finalmente frecuentes cambios positivos en la Institución.

Parecería que la división en servicios policiales: Tránsito Urbano y Rural, Migración, Investigación Criminal, Interpol, Penitenciaría y Cárceles supone una especialización, lamentablemente no es así, ya que la administración de los servicios policiales se ve

afectada también por los continuos cambios del personal, lo que no le permite ni al especialista de derecho (con título), ni al de hecho (experiencia) permanecer un tiempo prudente en ramas afines con su especialidad o aptitud. La especialidad en la Institución aún se discute, muchos piensan que debe iniciarse desde las escuelas a través de una orientación vocacional que descubra las aptitudes de los postulantes, otros en cambio, que debe irse definiendo a lo largo del accionar del policía y los cursos que ha realizado; cualquier método que se considere apropiado aplicar considero personalmente que será sobre la base de que el policía u oficial que se inicia en la Institución debe primero "hacerse" policía, y todos sabemos cómo y en dónde se hace policía.

3.3 PERFIL DEL POLICIA

Para definir el perfil del hombre policía ecuatoriano, no he encontrado otro más claro que el expresado por el señor General de Policía Lenín Vinueza Mideros, ex-cursante del Instituto de Altos Estudios Nacionales, en su trabajo de investigación individual: "La Reforma Educativa en la Policía Nacional y el nuevo Perfil del Hombre Policía".

El policía ecuatoriano debe ser un profesional con una profunda formación cívica y patriótica que entienda y sienta a la Patria y participe como actor de vanguardia en el proceso de su Seguridad y Desarrollo; con una conciencia humanista y social que le permite entregar toda su capacidad, al servicio de los más altos fines del Estado. Debe ser un ciudadano que entienda la misión policial, no como un simple medio de vida, sino como una vocación de servicio a la colectividad y tenga un respeto acendrado y consciente a las libertades y derechos individuales. Demostrará cualidades de superación, disciplina, lealtad, valor, personalidad equilibrada, inteligencia creadora y una gran capacidad de discernimiento y decisión; con cualidades físicas y dominio de todos los procedimientos de aplicación de la Ley.

La tarea que le corresponde desempeñar al policía es de una amplitud y profundidad extraordinarias, por lo mismo requiere que el policía posea cualidades básicas, conocimientos indispensables y una capacidad de adaptación a la evolución constante de la sociedad.

De lo expresado anteriormente se desprende que el perfil del policía debe estar enmarcado en las siguientes cualidades:

- Conciencia plena del significado de servicio público y de las reglas de la deontología;
- Condiciones físicas y gran solidez moral;
- Capacidad profesional: saber, saber hacer y saber ser;
- Capacidad para adaptarse al medio que le rodea.

Sobre la base del perfil del policía enfoquemos ahora los perfiles profesionales del Capitán y del Mayor, y para tal propósito recurriremos a los Planes de Estudio de la Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional, Cursos de Perfeccionamiento para capitanes y curso de capacitación para mayores; este enfoque se fundamenta en las funciones que desempeñará y que caracteriza al oficial ideal.

Perfil profesional del futuro Capitán.

El futuro Capitán deberá asumir obligaciones de dirección y mando con solvencia profesional, para ello debe poseer cualidades particulares entre las que se destacan: personalidad, criterio equilibrado y justo, capacidad probada de operativo para resolver los problemas del servicio, ideas progresistas, unidad de objetivos y de orientación hacia el fin deseado, instrumentando para ello las Leyes y Reglamentos de la Institución a la que se debe.

Perfil profesional del futuro Mayor.

El futuro Mayor deberá poseer técnicas, habilidades y destrezas para planificar y administrar los servicios institucionales, debe ser un evaluador y un comunicador capaz de dar alternativas de solución a los problemas internos de la Institución como componente de la Plana Mayor. Debe tener mística profesional, con la clara concepción de su misión de servicio a los intereses de la sociedad y del Estado.

Corresponde ahora intentar describir el perfil del dirigente policial, sin antes dejar de mencionar al Oficial de Estado Mayor que prepara la Escuela que lleva el mismo nombre, como un Oficial Superior capaz de desempeñar funciones de planeamientos, aseso-

ramiento y comando de unidades policiales.

Vivimos en una sociedad de comunicación y participación. En el futuro, el mejor método para garantizar el desarrollo de los servicios de policía será una dirección de tipo participante. Para conseguirlo, será necesario transformar el actual clima de trabajo, así como las modalidades de encuadramiento. De esta manera cada miembro se sentirá implicado en el servicio. Para ello se deberá trasladar el nivel de decisión a niveles más bajos, de tal manera que cada administrador del servicio sea responsable de sus actos, de sus decisiones y de su administración.

La década del 90 será más exigente con los dirigentes policiales en lo relativo en competencia, conocimientos y actitudes para ocupar un puesto de mando.

Según Robert L. Kats, un administrador es una persona que dirige las actividades de otros individuos, intentando conjugar los esfuerzos de todos hacia objetivos determinados y precisos.¹³

Casi todos los estudiosos de la administración coinciden en indicar que las probabilidades de éxito de un buen administrador dependen ante todo de sus actitudes personales, las cuales pueden ser técnicas, humanas y conceptuales. Siguiendo la misma tónica de apartarme de la doctrina ya conocida respecto a las cualidades de un buen Comandante, intentaré reforzarla con algunos ingredientes importantes:

3.3.1. Aptitudes técnicas

Las aptitudes técnicas permiten la comprensión y el cumplimiento de actividades precisas resultantes de métodos de trabajo, procedimientos o técnicas específicas, puede decirse que la manera de planificar, el manejo de crisis y el conocimiento las tácticas y técnicas policiales facilitaran su labor.

¹³ Robert L. Kats, *Skills of an Effective Administrator*, (Harvard Business Review, sep. 1984), p. 90-102.

3.3.2. Aptitudes humanas

Las aptitudes humanas son aquellas que ayudan a un dirigente a trabajar como miembro de un grupo y le capacitan también para fomentar un espíritu de colaboración entre los demás componentes del grupo.

3.3.3. Aptitudes conceptuales

En cuanto a las aptitudes conceptuales, se trata de las cualidades que posee un administrador para concebir a un servicio de policía como un todo, pese a sus unidades. Así pues, para facilitar la colaboración de las secciones especializadas y de los diversos equipos, un administrador policial debe ser conciente de los problemas particulares de cada sector, al mismo tiempo que tiene presente los objetivos globales del conjunto.

De la misma manera, las aptitudes para las relaciones humanas y para trabajar con colaboradores son esenciales en cualquier nivel de la organización. El dirigente debe manifestar cierta sensibilidad con respecto a la actitud de sus subalternos y, cuando esta parezca negativa, intentar comprender las razones. Considerar a los subalternos como simples instrumentos de rendimiento sólo puede engendrar conflictos, pérdida de tiempo y energía en detrimento del equipo y de la organización.

Conviene señalar que, a medida que asciende en el escalafón, el dirigente de un servicio de policía necesita cada vez menos aptitudes técnicas, mientras que las aptitudes conceptuales serán entonces de gran importancia para poder coordinar en un todo funcional varias unidades y tener además que establecer relaciones con otros cuerpos policiales y diferentes clases de ciudadanos.

Los administradores de los servicios policiales deberán ser no sólo policías de experiencia, sino también tener la preparación y competencia, ser capaces de compararse a un jefe de una gran empresa.

En resumen, el candidato a dirigente policial deberá poseer conocimientos, diversificados, una experiencia polivalente del trabajo policial y una experiencia práctica en los servicios

operativos. Además en el plano de la instrucción, deberá tener una formación general capaz de mostrar su competencia tanto en los asuntos policiales como los que atañen a la comunicación interpersonal y a la comprensión de los problemas a los que tendrá que enfrentarse como dirigente de una Institución que actúa en una sociedad democrática.

3.4. LA FORMACION POLICIAL

Cuando la Institución Policial ha cumplido ya 53 años de profesionalización aún no podemos ufarnos de haber alcanzado una excelente formación del policía, muchos son los factores que han conspirado sin excluir los abatares políticos de nuestra Patria que han repercutido de una manera u otra en el progreso institucional y por ende en la formación profesional. Los continuos cambios de directivos, modificaciones sin evaluaciones previas impidieron consolidar una efectiva organización del sistema educativo, sin embargo los esfuerzos continúan lo que permite avisorar un progreso definitivo en este campo.

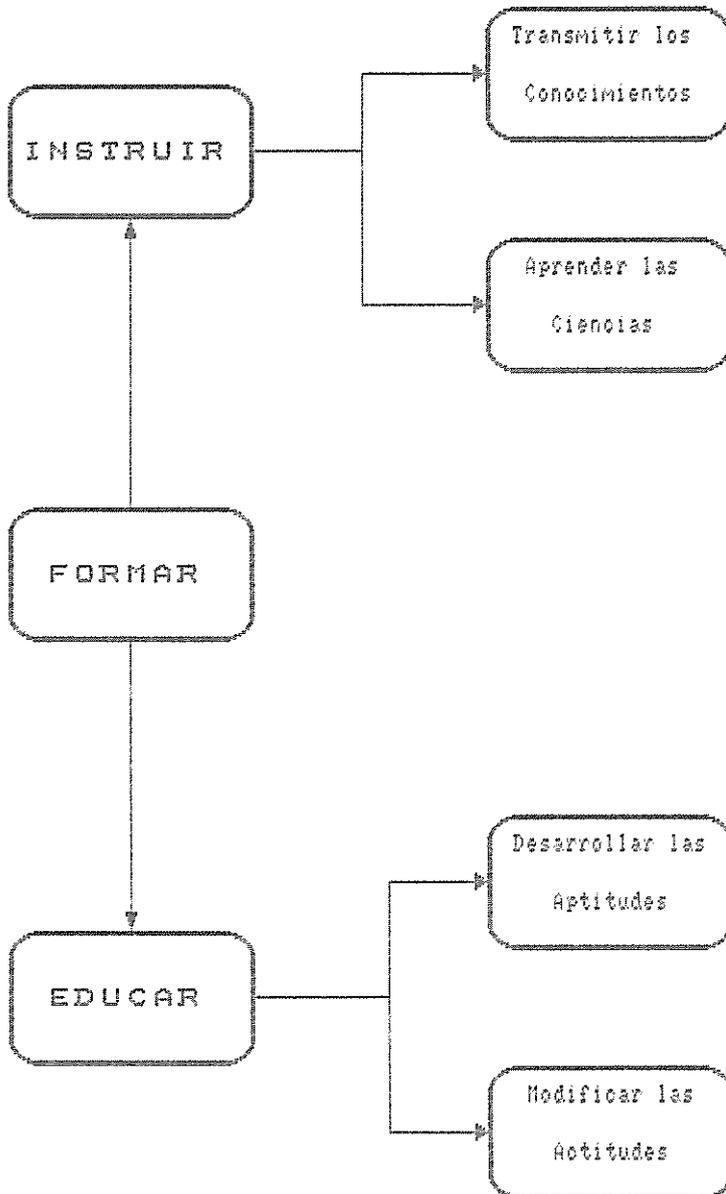
El Escalón Superior está conciente que la tarea de la formación profesional es fundamental para el desarrollo y formación del recurso humano de la Policía Nacional y que sólo una labor conjunta de directivos, docentes, técnicos, asesores, dará como resultado una formación integral del policía.

La planificación educativa en base a las políticas formuladas por los directivos ha iniciado un cambio sustancial en la formación del policía, los planes y programas responden a las necesidades de formación y capacitación profesional en los diferentes niveles procurando una secuencia lógica en los contenidos, evitando cursos enciclopédicos pero sí prácticos y sustanciales. (Cuadros N° 6 y 7)

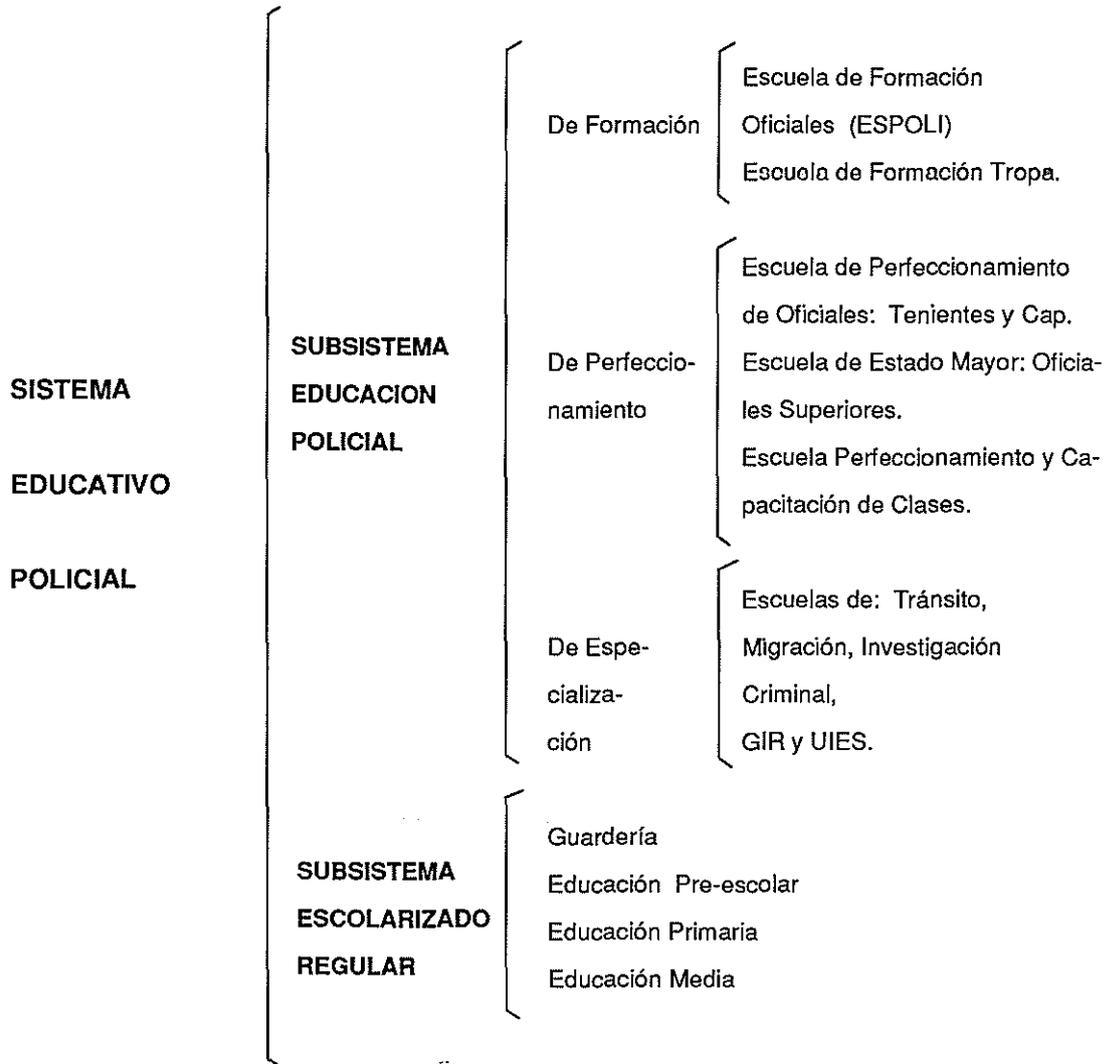
3.4.1. Objetivos Pedagógicos

Tenemos que aceptar, que por muchos años la enseñanza en los centros de formación policial ha venido siendo eminentemente teórica, pese a los avances de la Pedagogía, de nuevos métodos de enseñanza; han faltado profesores e instructores idóneos que pongan en práctica dichos métodos, no ha existido preocupación por prepararnos en el "arte de enseñar".

ESQUEMA DE LA FORMACION POLICIAL



Estructura del Sistema Educativo Policial



La formación de un policía requiere de un especial cuidado, las situaciones profesionales a las que tiene que hacer frente positiva o negativamente están condicionadas a lo que le enseñaron; la Pedagogía en el campo policial es vital para el rendimiento del futuro policía.

Podemos afirmar que la utilización de todos los métodos posibles para obtener un resultado positivo constituye uno de los objetivos principales. En la actualidad ya no es posible continuar con los métodos verbalistas tradicionales que producían una simple transmisión de conocimientos, hoy en día la evolución rápida de las ciencias y de la tecnología por otra parte el apareamiento de nuevas formas de delincuencia que tiene que enfrentar la Institución ha hecho necesario introducir el concepto de RENOVACION y capacitación permanente.

Los objetivos pedagógicos nos conducen a realizaciones concretas tales como: Saber definir los objetivos, trazar los perfiles profesionales, para luego realizar los programas, acciones de formación, perfeccionamiento y capacitación, formas de aprendizaje, etc. Para el efecto se toma en cuenta dos aspectos principales:

- El alumno es el centro de interés
- El análisis del sistema enseñar-aprender.

En conclusión, los objetivos pedagógicos de una acción global de formación deben estar formulados de la manera más clara y precisa posible, a fin de controlar los resultados esperados en relación a estos objetivos.

Hace falta enseñar a los hombres a vivir dentro de un mundo de dimensiones transformadas y con hipótesis cambiantes, durante siglos se trataba de aprender e impregnarse de tradiciones sobre las cuales estaba basado el funcionamiento de la sociedad estática. Nuestro porvenir depende esencialmente de la manera como nosotros vamos a realizar el cambio de nuestra enseñanza... La evolución actual siendo irreversible, toda resistencia es inútil y conduce simplemente a los combates de retaguardia, trayendo una complejidad creciente de estructuras que no quieren aceptar el cambio.

LOUIS ARMAND

3.4.2. Objetivos fundamentales dentro de la formación de la Policía.

Después de un largo proceso en nuestro avance de la formación del policía, este esfuerzo se orienta a cuatro objetivos fundamentales:

3.4.2.1. El Saber

Quiere decir, la transmisión de conocimientos, el conocimiento teórico necesario para el desempeño de una función.

3.4.2.2. El Saber Hacer

Se refiere a la enseñanza de las técnicas, es la realización práctica, de esto depende la eficacia del futuro policía.

3.4.2.3. El Saber Ser

Se refiere al cambio de comportamiento, saber modificar las actitudes, conducirse ante los demás, saber portar el uniforme; depende fundamentalmente de la motivación y enseñanza de la Ética Profesional que los profesores e instructores sepan entregar al alumno policía.

3.4.2.4. El Saber Reflexionar

Se dirige a la inteligencia del policía para desarrollar ciertas aptitudes tales como:

- Razonamiento
- Organización
- Trabajo de grupo
- Expresión escrita
- Expresión oral

3.4.3. Una nueva política en la formación policial

El contenido y los medios para una política de formación son el reflejo e imagen que los poderes públicos quieren otorgar a la Policía Nacional Ecuatoriana.

Las políticas de la formación policial responden a los intereses de la población ecuatoriana, pero lamentablemente nuestra sociedad sólo exige, los gobernantes están alejados de la problemática institucional, las líneas directrices de una nueva política de formación definidas por el Alto Mando Policial deberán ser analizadas y respaldadas política y económicamente por las funciones del Estado y la sociedad misma.

En síntesis la nueva política se basa en las siguientes consideraciones:

3.4.3.1. La Policía al servicio de la sociedad

La Democracia está siendo amenazada por múltiples formas de violencia. Es necesario la existencia de una fuerza que la defienda, que luche contra la violencia ilegítima pero siempre encuadrada en el marco de la Ley. La misión de la Policía Nacional es la de proteger a las personas y los bienes, asegurar el libre desenvolvimiento de los ciudadanos.

Dentro de la formación del policía debe tratarse con detenimiento las reglas de la deontología es decir, el saber ser, el conjunto de reglas que fijen su rol en la sociedad, las condiciones y los límites de su accionar. El debe entonces poseer un conocimiento clave de la instituciones y de su funcionamiento, así como de las leyes y reglamentos que deberá respetar y hacer respetar.

3.4.3.2. La Policía y la evolución de la sociedad

La evolución de las mentalidades, el progreso técnico sorprendente, las nuevas condiciones de vida, han modificado la visión y el rostro de la sociedad tradicional.

Estas modificaciones o cambios han traído consigo importantes consecuencias sobre las condiciones de trabajo de la Policía, por ejemplo, el desarrollo de nuevas formas de delincuencia, dificultades para el mantenimiento del orden dentro de una sociedad demasiado tolerante, frágil y al mismo tiempo exigente, además influida grandemente por lo que nos traen del exterior.

Por esta razón, el conocimiento y análisis de los problemas del mundo moderno deben también ser tratados y relacionados con las demás materias en el proceso de formación de los policías.

3.4.3.3. La Orientaciones Pedagógicas Actuales

El nuevo impulso que se ha dado a la formación pone en marcha una nueva política, esto es, una concepción real de los programas, la modernización y la adaptación de los métodos pedagógicos, la transformación a una formación teórico-práctica, orientada a las misiones reales que tiene que cumplir el policía.

El proceso de enseñanza-aprendizaje va introduciendo métodos variados tales como: trabajos prácticos, discusiones en grupo, estudios de casos, simulaciones, se suma a ello un plan de equipamiento que permitirá dotar a todas las Escuelas un equipo de audiovisuales, laboratorios, en fin, aquello que procure mejorar la formación, perfeccionamiento y capacitación del policía en sus diferentes niveles jerárquicos.

En los programas elaborados podemos apreciar aspectos importantes como la elevación del nivel deontológico, otorgándole el valor que amerita el carácter de servicio público de la Policía, el respeto a la Constitución y Leyes de la República, a las libertades, y al mejoramiento con las relaciones con el público; una apertura a los problemas del mundo actual, para permitir que el policía tenga una visión global de la sociedad y una mejor comprensión del medio en que se desenvuelve la profesión policial.

Los métodos pedagógicos y la evaluación misma están orientados al cumplimiento de los objetivos, tomando en cuenta no solamente la adquisición de conocimientos y de técnicas operacionales, sino también la adaptación y la adopción de comportamientos adecuados

frente a una situación; las relaciones humanas, más que nunca, las cualidades morales y humanas del policía tienen importancia capital. El público espera de la Policía un comportamiento ejemplar dentro de las diversas misiones cotidianas. Una preparación suficiente en este campo tiende a mejorar las relaciones entre los miembros de la Institución y de éstos con el público.

La asimilación de estas nociones de comunicación y comportamiento deberá favorecer del desarrollo de un nuevo estado espiritual dentro de las relaciones humanas y permitirán a la Policía cumplir en forma más completa y eficiente su rol social.

Luego del análisis y evaluación realizada sobre el sistema que se venía aplicando en la formación del policía, los resultados han permitido replantear la misión de las escuelas, los objetivos de la formación, los perfiles profesionales, cambios fundamentales en la planificación curricular, así como nuevos criterios de evaluación.

3.4.4. El Instituto Nacional de Policía

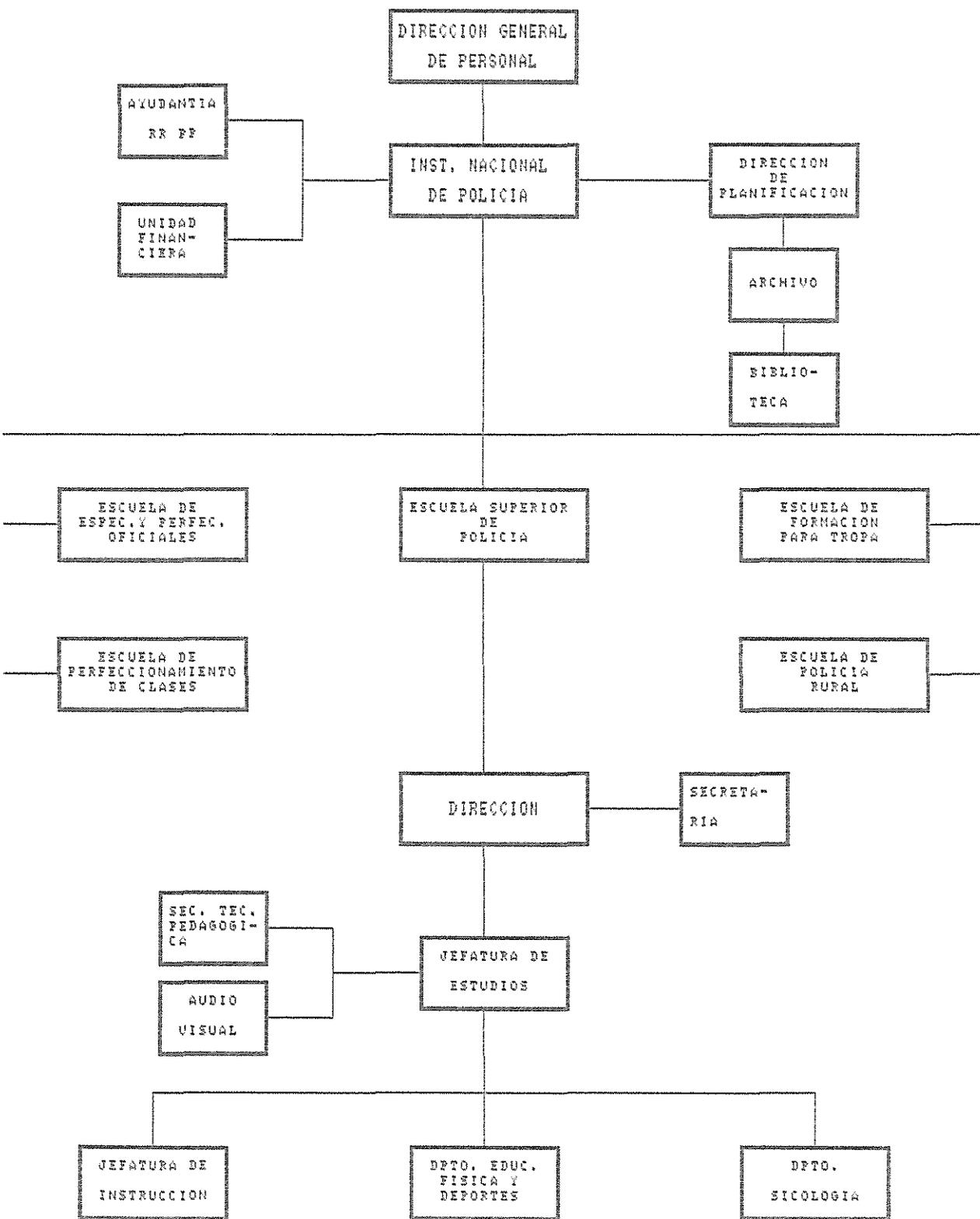
El Instituto Nacional de Policía es en la actualidad el organismo rector del sistema educativo policial, es el responsable de la planificación, control, supervisión y evaluación de este sistema conformado por la Escuela Superior de Policía "General Alberto Gallo" Alma Mater de la Institución; las Escuelas de Formación para Tropa; la Escuela de Perfeccionamiento y Capacitación de Clases del Litoral. (Cuadro N° 8)

En todas las Escuelas se han definido perfiles en los diferentes grados, cursos y niveles; se han establecido objetivos en términos operacionales; en los planes de estudio se puede distinguir los campos de formación y capacitación profesional fundamentales; formación policial académica complementaria; instrucción policial, educación física, deportes y defensa personal; tareas de aplicación práctica; realización de trabajos de investigación especializada y otras actividades académicas complementarias.

3.4.5. La Escuela de Estado Mayor

La Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional es el máximo

ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE POLICIA



organismo de perfeccionamiento policial, es la encargada de capacitar a los oficiales superiores en las funciones de planeamiento, asesoramiento y comando de unidades policiales, en ella se forjan los futuros comandantes de la Institución, su Plan de Estudios contempla un análisis profundo de los problemas sociales, económicos y políticos que impiden el arranque definitivo hacia el Desarrollo Integral.

Preocupación fundamental también constituye el estudio de la realidad institucional, su estructura organizativa con la que enfrenta los problemas que se derivan del cumplimiento específico de sus funciones. La Doctrina de la Seguridad Nacional y Defensa Interna no están ausentes, es más han sido tonificadas al igual que la doctrina de Estado Mayor con la valiosa ayuda que nos brindan capacitados oficiales de las Fuerzas Armadas en calidad de profesores, y de la que necesitamos todavía hasta que logremos consolidarla y adaptarla definitivamente al campo de la actividad policial.

No puedo dejar de mencionar tampoco las experiencias con la Academia de Guerra del Ejército, quizás es cuando más sentimos la necesidad de trabajar juntos, de reafirmar el hecho de que la Fuerza Pública es una sola, puesto que las misiones que otorga la Constitución a sus miembros y el deber para con la Patria no pueden jamás estar aisladas, las unas se complementan con las otras porque busca el mismo objetivo.

Este importante centro de perfeccionamiento policial sale de la competencia del Instituto Nacional de Policía, ella depende del Estado Mayor de la Policía Nacional.

3.4.6. La Especialización

La Especialización en la sociedad moderna es indispensable, el avance de la tecnología y con ella también el apareamiento de nuevas formas de criminalidad obligan a los servicios policiales a incluir una formación especial para el cumplimiento de ciertas misiones que ameritan tácticas y técnicas especiales. Ya no es posible que el policía que realiza un servicio rutinario de patrullaje en la ciudad o campo pueda hacer frente con éxito a una banda de traficantes de droga, o a secuestradores, el tratamiento para enfrentar este tipo de problemas sociales requieren de hombres especializados que constituyen garantía de eficacia en los operativos, capaces de apreciar y reaccionar ante una situación

imprevista, ser garantía de la seguridad de los ciudadanos.

La formación especial o especialización es importante en el campo de la Investigación Criminal, la delincuencia tiene también sus "especialidades" que abarca incluso la economía, en la que se encuentran los delincuentes de "cuello blanco", en el campo de la subversión o de violencia grave se requiere de técnicas especializadas, de negociadores para el manejo de crisis. Es decir tendríamos un nivel operativo de especialización; otro nivel sería en el campo técnico administrativo, necesitamos expertos en informática, comunicaciones, en materia de tránsito ingenieros de tránsito y transporte, técnicos en señalética, expertos en el área financiera y administrativa; otro nivel estaría abarcando el campo educativo con profesionales pedagogos, técnicos en planificación educativa.

La Institución se ha ido adaptando a la necesidad de especialización fundamentalmente en determinadas áreas del quehacer policial, presionada por la necesidad de una mayor eficacia frente a los problemas de variada índole y al empuje de la modernización; las funciones específicas que debe cumplir la Policía Nacional permite la utilización de tecnologías especiales y el empleo de una gama de técnicos y expertos en las diferentes áreas de su incumbencia.

La Policía Nacional ha debido formar Unidades Especiales para la lucha antiterrorista, antisubversiva y la delincuencia organizada, así como de operaciones de vigilancia, búsqueda y rescate de personas desaparecidas, estas son: El Grupo de Intervención y Rescate GIR y la Unidad de Investigaciones Especiales UIES con óptimos resultados.

Responsable de la formación especial de sus miembros sería la proyectada Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional, mientras tanto, la formación, perfeccionamiento, especialización y capacitación lo lleva adelante el Instituto Nacional de Policía. Las tendencias de la Institución van hacia la especialización, pero hasta el momento no se ha aplicado un plan concreto para cumplir con este cometido, que partiendo de una formación básica polivalente, en virtud de las necesidades institucionales, de las aptitudes de sus miembros de los cursos y estudios realizados se vaya definiendo las áreas de actividad en las que se desenvolverá al menos gran parte de la vida profesional de un miembro de la Institución de Línea.

A nivel oficiales de servicios, policías de servicios y empleados civiles la determinación de las áreas de especialización es mucho más clara, porque son servicios técnicos, administrativos y de apoyo.

Mientras este aspecto importantísimo de la Institución se define ya se ha creado la Escuela de Especialización de Detectives a la cual asisten jóvenes bachilleres y de nivel superior a fin de obtener su título de detective, se dictan cursos de especialización en diferentes campos de la actividad policial y un gran número de oficiales aprovechan las becas que ofrecen los países amigos.

3.4.7. Reforma Educativa

La Reforma Educativa que en la actualidad se está aplicando contiene básicamente los siguientes aspectos importantes: (ANEXO N° 1)

3.4.7.1. El proceso de selección

Se ha determinado los criterios y las fases del proceso de selección sobre la óptica de la realidad nacional y las necesidades institucionales, la pregunta básica es ¿Qué tipo de Institución queremos tener?.

3.4.7.2. Perfiles y planes de Estudio

Tanto la realidad nacional como las necesidades institucionales determinan el proceso de selección y los perfiles de los miembros de la Institución en sus diferentes niveles y jerarquías y contenidos programáticos.

3.4.7.3. El sistema modular

A fin de realizar un estudio más especializado de las materias policiales se aplicará el sistema modular en el tercero y cuarto año de formación en los cuales se combinará con la práctica en los diferentes servicios policiales.

3.4.7.4. Incremento de un año en la Escuela Superior de Policía.

El incremento de 3 a 4 años de formación tiene el objetivo de mejorar la calidad del Subteniente de Policía buscando una mayor aproximación al perfil trazado, la necesidad de otorgar cursos que requieren de técnicas especiales como complemento a su formación y la perspectiva de obtener el título universitario de Licenciado en Seguridad Pública y Privada.

3.4.7.5. La supervisión académica

Una mejor supervisión de las actividades académicas contribuirá a la correcta aplicación de las políticas de formación policial, al cumplimiento de los programas y a elevar el nivel de rendimiento tanto del docente como del adulto, además que permitirá evaluaciones continuas, reajustes y, finalmente la evaluación del período de formación a fin de comprobar sus bondades y corregir defectos si así se detectare.

3.4.7.6. La Escuela de Especialización

Parte importante de la reforma educativa es darle a la Escuela de Especialización tanto para oficiales como para el personal de policías, hasta aquí sólo ha constado el nombre; se trabaja entonces para su debida estructuración, organización y funcionamiento.

La especialización será una especie de Posgrado y previo estudio de las necesidades institucionales.

3.4.7.7. La Dirección General de Educación

Para que se haga realidad la reforma educativa en la Institución Policial hacía falta la cabeza, y toda una estructura que sea capaz de llevar adelante el Sistema Educativo de la Policía Nacional, y es la Dirección General de Educación, cuyo organigrama estructural y Proyecto de Reglamento Orgánico Funcional se encuentra elaborado.

La creación de este Organismo permitirá que la selección, formación, especialización, perfeccionamiento y capacitación, todo el Sistema Educativo sea administrado en forma científica y técnica. (Cuadro N° 9)

3.4.8. Limitaciones u obstáculos para la reforma educativa.

Si no existe la decisión política de los niveles superiores de la Institución para crear y estructurar debidamente la Dirección General de Educación de la Policía Nacional como Organismo Técnico Administrativo que administre el Sistema Educativo de la Institución, que centralice la planificación en el campo de la formación, especialización, perfeccionamiento y capacitación de los recursos humanos, no será posible la reforma educativa que ha iniciado en este año el Instituto Nacional de Policía.

Se espera que este organismo por crearse mediante acciones planificadas, de investigación pedagógica y de aplicación de mecanismos de supervisión al sistema implantado, garantice una formación y preparación idónea, capaz de responder a los requerimientos de una sociedad en continua evolución.

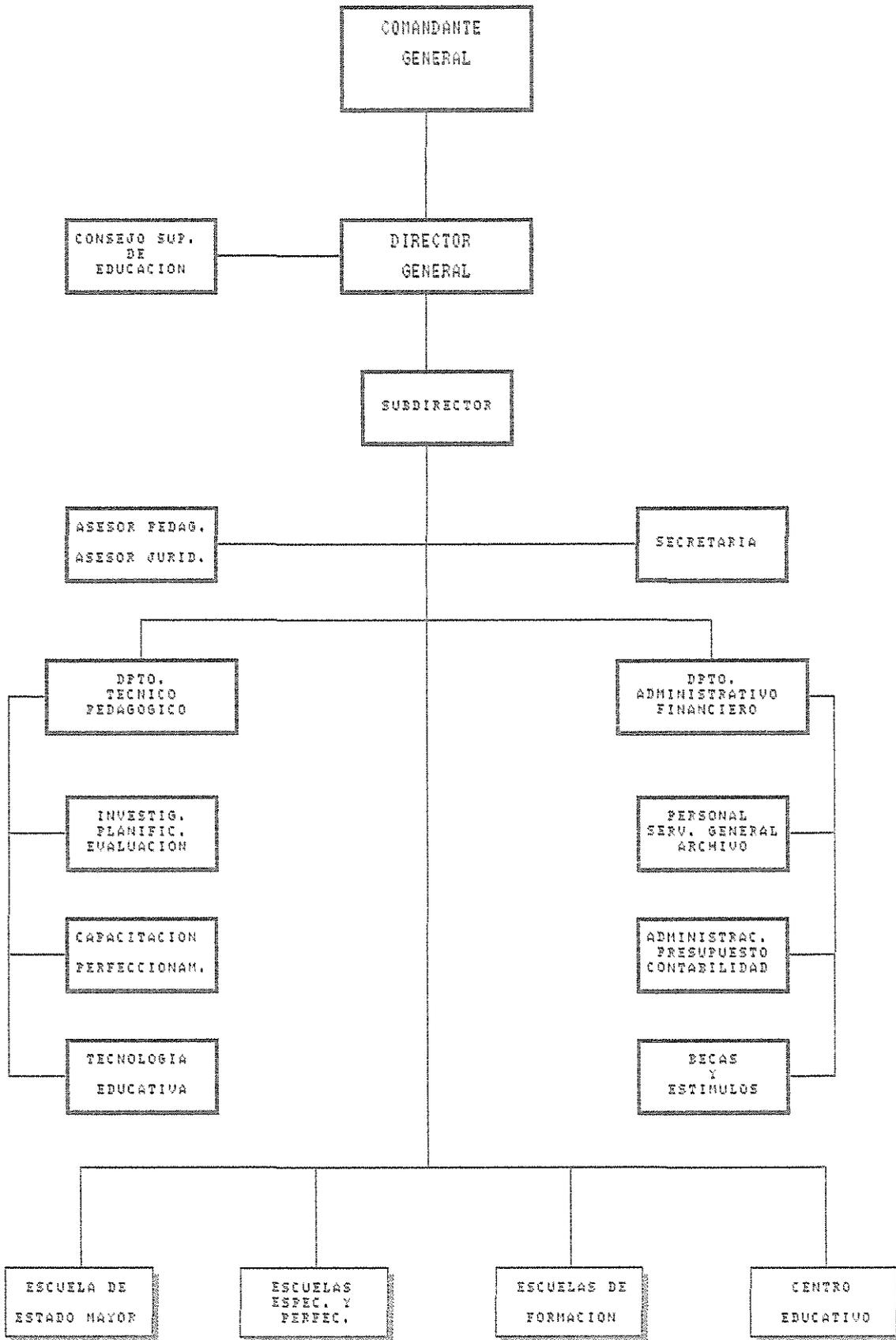
Existen limitaciones de tipo técnico-administrativo, los niveles de asesoramiento pedagógico y de planificación curricular para poner en marcha los procesos educativos no son los adecuados ni suficientes, hace falta elevar el nivel e incrementar la planta de asesores técnicos en Pedagogía y Planificación Educativa.

Grave es el problema económico, una limitación muy decisiva para implantar la reforma educativa, los buenos asesores, capacitados profesores e instructores se consiguen igualmente con buenos estímulos; que decir de la infraestructura física, muy pobre aún a nivel cadetes y oficiales, no digamos a nivel formación de policías.

Las Escuelas carecen de recursos didácticos modernos, de laboratorios, la formación, especialización y perfeccionamiento policial requiere de medios audiovisuales para que la enseñanza no sea meramente teórica y el proceso enseñanza-aprendizaje sea eficaz.

No existe un presupuesto específico para el desarrollo del Sistema Educativo de la Policía

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION GENERAL DE EDUCACION



Nacional en todos sus niveles, las Escuelas se debaten con las exiguas partidas que se les asignan para gastos corrientes de rancho, sueldos y combustibles. Si no me equivoco, ningún gobierno ha apoyado decididamente este rubro fundamental de la Institución, sin embargo se exige paradójicamente una "mayor preparación".

3.5. IMAGENES DE LA POLICIA

En la mayoría de los países democráticos la Policía no aparece tan alejada de su comunidad, pero existen importantes contradicciones en la forma en que la Policía y el público se perciben mutuamente. Comenzaré comentando brevemente algunas de las imágenes que la Policía y el público tienen mutuamente de sí mismos, tratando seguidamente de lo que los dos juntos podrían hacer para congregar tales imágenes.

3.5.1. Imágenes que la Policía tiene del público

Pensar que la Policía sólo tiene una imagen del público constituiría una enorme simplificación, ya que la Policía sabe que existen diversas clases de público. Para la Policía es fácil darse cuenta esta disparidad por los diversos comportamientos y divergencias incluso en distintos barrios de una misma comunidad.

Así, viejos y jóvenes suelen hacerle demandas contradictorias, comerciantes y residentes se quejan de la falta de estacionamiento, del ruido, de los peloteros, del transporte público y de mil cosas más. De esta manera una comunidad es un mosaico confuso de gentes, quienes se parecen a una mancha en el follaje comunitario.

Cualquier agente de policía sabe, por consiguiente, que la percepción que tiene del público está formada por toda esta diversidad existente entre la gente del lugar donde trabaja.

Además, las imágenes que un policía tiene del público están determinadas por factores mucho más poderosos, relacionados con el tipo de organización policial a la cual pertenece, con lo que él percibe como objetivos policiales y con los medios utilizados para alcanzarlos. Exminemos algunos de dichos factores.

Existen diferencias apreciables según la manera como un policía percibe su misión con respecto a temas tan opuestos como la aplicación de la Ley, la disminución o prevención de la delincuencia, la presentación de servicios, el control del tránsito y transporte, o el mantenimiento del orden.

Estas orientaciones diversas determinan, pues, con quien la Policía establecerá contactos y de que naturaleza serán éstos. En los servicios policiales destinados a la investigación de los delitos, se tenderá ver a la comunidad como mosaico de oportunidades para la delincuencia, de grupos y de personas con tendencias delictivas, de fuente de información, verá necesariamente al público ya como malas personas que se encuentran en sitios nada recomendables, ya como una buena gente y que respaldarán la acción del policía.

Si la Policía está dedicada al control del tránsito, ésta verá al conductor como un infractor en potencia, desconocedor de las normas de circulación e incluso prepotente.

En resumen la comunidad es juzgada según su potencial para ayudar al policía a cumplir sus funciones específicas, en general la policía tiene desconfianza en la colaboración y respaldo del público piensa que es incomprensivo e injusto, quizás por las experiencias que en este sentido le toca vivir con gran frecuencia. Pero la orientación de servidores públicos hace que, pese a la consideración anterior se mire a la comunidad en función de sus necesidades y exigencias, de lo que debe constituir un servicio de los miembros de la colectividad, e incluso más, intentar averiguar lo que los ciudadanos quieren y necesitan. Cuando se llega a este punto de vista, hay que reconocer que los servicios públicos no son algo que se suministra a los ciudadanos o que les está destinado, sino quizá, algo que se les proporciona con su colaboración.

No existen respuestas fáciles a los problemas, y la búsqueda de soluciones debe ser una empresa común. La estructura, funcionamiento y gestión de un servicio de policía afectan asimismo a las percepciones que tienen las fuerzas del orden de la colectividad en la que operan. El mismo servicio creará imágenes para el público y para sus miembros: zonas consideradas "rojas", zonas residenciales, áreas de tolerancia, bajos fondos, sectores de vida nocturna, etc.. La Policía no origina tales imágenes, pero las refuerza y perpetúa, modelando la opinión que el agente de policía tiene del lugar donde trabaja y del tipo de

tareas que ha de realizar. Por extraño que parezca, si en la mayoría de servicios policiales un agente tiene una opinión dada sobre la misión que ha de efectuar en la comunidad, es porque la superioridad le ha dicho lo que tiene que pensar al respecto.

Detrás de todo este despliegue comunitario, el trabajo de la Policía es un tremendo problema de imágenes. Después de todo, ¿qué es una comunidad?, ¿qué deberíamos hacer respecto a ella?. Posiblemente parte del problema sea debido a que en nuestra época moderna resulta difícil encontrar imágenes ideales de una comunidad o de un barrio. Incluso el lugar donde una persona decide vivir, que no es precisamente el sitio donde trabajan la mayoría de policías, no constituye un modelo de dicha imagen.

Este último punto, el lugar donde un policía trabaja, pero en el que no tiene su domicilio puede ser uno de los factores más importantes de formación de la imagen que un agente de policía tiene de la comunidad, ya que la mayoría de éstos, como también ocurre con la mayoría de los ciudadanos, no suelen vivir en el sitio donde trabajan. Vamos al trabajo y volvemos del trabajo, y no solemos escoger vivir donde trabajamos. Todo esto es extraño para una ocupación cuya esencia consiste en ocuparse de la comunidad y de sus problemas. ¿Cómo podemos comprender a una comunidad, a sus miembros y a sus problemas si únicamente nos ocupamos de ellos o los vemos trabajando? Estamos convencidos que si tuviéramos que vivir, trabajar y divertirnos siempre con las mismas personas, acabaríamos por considerar a los demás diferentemente.

Es posible que se califique de insensatez a las observaciones precedentes, pero es necesario "vivir" en la comunidad a la que se sirve, si bien es cierto que no puede esperarse que vivamos donde trabajamos, que enviemos a nuestros hijos a ciertas escuelas o colegios, quizá no tengamos los medios para ello o no nos agrada simplemente, pero tampoco es justificable que un Oficial o policía se encierre en un Cuartel y no trate de conocer un poco más a la comunidad; en cierto modo afecta también nuestro sistema de pases, la inestabilidad e imposibilidad de trasladarse con la familia a cada lugar donde se es destinado.

Antes de examinar el punto de vista del público debemos también manifestar que los miembros de la Institución hemos forjado imágenes de nosotros mismos como

profesionales de la lucha contra la delincuencia, como dotados de una inteligencia perspicaz y capaces de solucionar todos los problemas y delitos; y como que nos encontramos forzados a honrar nuestra propia imagen, aunque no se consiga con respecto a la imagen que de nosotros tiene la comunidad a la cual servimos. Este fracaso sólo refuerza las imágenes que separan a los policías de su colectividad, conspirando grandemente para ello la estructura del Estado, las excesivas exigencias de una sociedad cada vez más conflictiva y necesitada de seguridad, imposible de alcanzarla plenamente, peor que a través de los medios de información (TV y cine principalmente), aparece como una misión exótica y exitante (el policía que juega el papel de un chico malo, pero simpático, pero que todo lo resuelve).

Concluamos, pues, esta parte manifestando que, de manera bastante paradójica, a medida que profesionalizamos más a los miembros de la Institución y nos orientamos hacia servicios policiales parecidos a los organismos burocráticos, más la población se convierte en instrumento de nuestro trabajo, en vez de serlo de nuestras vidas. Uno de los problemas que se presentan a cualquier profesional es conseguir que las personas constituyan el centro de su trabajo y no algo secundario.

Conviene recordar que una comunidad significa similitudes, no diferencias, estar juntos más bien que separados. Esta es la nueva filosofía que debe imperar en la Institución, el "policía amigo", y el amigo ayuda, se sacrifica, pero también rechaza el quebrantamiento de las normas morales y legales en defensa de la comunidad en la que vive y trabaja.

3.5.2. Imágenes que el público tiene de la Policía

Quizá el factor más importante que influya en las imágenes que el público tiene de la Policía sea sus propias experiencias como víctima de delitos o de otros hechos similares.

En general las víctimas se dan cuenta de que la Policía cumple con su misión, pero es relativamente incapaz de hacer gran cosa con respecto a la delincuencia. El público no parece tener grandes esperanzas sobre la capacidad de la Policía para resolver los delitos.

Importantes grupos manifiestan su inquietud ante el trato que reciben de la Policía. Estiman que las fuerzas del orden son en cierta forma civilizadas, pero desean algo más de ellas; quieren que la Policía las considere como personas con una identidad propia. Quizá en una sociedad como la nuestra represente demasiado exigir que la Policía sea algo más que un organismo "educado".

Sin duda un aspecto significativo y que llama la atención es que los ciudadanos no se dan cuenta que los miembros de la Institución forman parte de la comunidad con todos sus defectos y virtudes ancestrales, nos consideran extranjeros, estiman que es necesario el mantenimiento del orden, pero que no están dispuestos a ayudar a la Policía.

Por supuesto a medida que la comunidad posee un aspecto más rural, menos se da esta situación.

En la mayoría de los casos, los ciudadanos testigos de los hechos suelen ocultar la información, ya sea por temor a ser involucrados o porque ni la Policía ni los jueces garantizarían su seguridad si tuvieran que declarar como testigos frente al infractor.

Quizá la característica más evidente de las imágenes que el público tiene de la Policía sea la de considerar que ésta fracase en el cumplimiento de su más importante misión: garantizar el orden interno y la seguridad individual y social, y obtener la colaboración del público para estos propósitos. Constituye a mi modo de ver la base de la tensión existente en las relaciones entre el público y la Policía. Para aquel, la ausencia de protección, representada por el temor a ser víctima, es la causa principal de su falta de confianza y de su apatía en lo referente al mantenimiento del orden. Para ésta, su incapacidad para impedir que individuos y grupos sean víctimas del delito le sirve para reforzar aún más su punto de vista con respecto a su trabajo.

A veces, la frustración del público originada por tal ausencia de protección se manifiesta a través de peticiones, según las cuales se pretende que la Policía haga cosas que razonablemente no puede hacer, (ninguna Policía en el mundo ha podido alcanzar el ideal tipificado en la Constitución, por la naturaleza misma de la sociedad) lo que a su vez conduce a la Policía a creer con mayor firmeza en la posibilidad de cumplir algo que

realmente nunca podrá efectuar: prevenir el crimen, evitar el cometimiento de los delitos e infracciones en general o descubrir todos los casos que son denunciados.

Afecta también a la imagen de la Policía el poco conocimiento de su ámbito de acción y limitaciones, frecuentemente, inclusive personas de nivel cultural elevado responsabilizan a la Policía de acciones que están fuera de su competencia, relacionan a la Policía como una arma represiva del Gobierno, represiva no como la acción de investigar y perseguir al delincuente o al infractor, sino como sinónimo de "abuso" de "garrote", es que no se han detenido a analizar y estudiar a la Policía Nacional, su realidad y papel en el contexto de la sociedad.

Cuando la Policía responde a las demandas de los ciudadanos, éstos parecen satisfechos de su acción, aunque se dan perfecta cuenta de que la Policía no puede hacer gran cosa a este respecto. Cuando la Policía en aras del mantenimiento del orden debe intervenir incluso hacer uso de la fuerza, el público tiende a estar dividido acerca de los objetivos del mantenimiento del orden y de los medios para alcanzarlos. De hecho este trabajo específico de la Policía se da en circunstancias tales que la colectividad no suele acoger con simpatía las actividades policiales.

CAPITULO IV

4. PERFIL INSTITUCIONAL Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

El principal objetivo del presente capítulo será intentar contribuir a la determinación de las grandes directrices o principios fundamentales en que deberá basarse cualquier reforma de la institución policial ecuatoriana con miras al futuro.

4.1. PRINCIPIOS INSTITUCIONALES

Como cualquier otro organismo social, la Policía debe articular sus objetivos específicos referentes a la organización general del servicio, al personal, a las funciones, el presupuesto, etc., y alrededor de cierta filosofía básica, para cuya elaboración es indispensable un proceso previo de análisis del mandato Constitucional, las leyes y reglamentos, las políticas principales de la Institución, los indicadores sociales relacionados con la misión policial. Si este proceso no se efectúa, la determinación de una filosofía básica se hará sólo a partir de intuiciones e ideas más o menos coherentes.

Basado en el principio general de que la Policía Nacional es un servicio público encaminado a mantener y garantizar el orden público interno de la Nación, el libre ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los habitantes, aunque sólo sea para fines de discusión mencionaré los siguientes principios básicos que debieran regir cualquier servicio de orden público.

- 4.1.1. La Policía debe estar siempre al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Ley le reconoce.

Ello implica: Una adaptación de los servicios policiales a las necesidades reales de la comunidad; la ausencia de cualquier ingerencia política indebida en las actuaciones policiales; y, con la colaboración del público en el cumplimiento de las funciones policiales.

4.1.2. La Policía debe ser un servicio democrático, tanto en sus estructuras básicas como en su funcionamiento.

Lo cual lleva consigo: Un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos; la adopción y rigurosa aplicación de un Código de Ética Profesional; respeto a la función policial por parte de las instituciones políticas y ciudadanos en general; autonomía administrativa; participación de los diferentes niveles del mando institucional en la elaboración de políticas policiales; la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades.

4.1.3. La Policía debe ser un servicio profesional.

Los criterios para un verdadero profesionalismo de los servicios policiales son entre otros: La formación especializada del personal, el concurso de profesionales civiles y calificados; aplicación estricta de las leyes y reglamentos para garantizar la carrera profesional a elementos idóneos; la capacidad para el desempeño de las funciones debe prevalecer sobre la antigüedad; la existencia de un Código de Ética Profesional; la adopción de una tecnología acorde con las necesidades actuales de la sociedad.

4.1.4. La Policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema de administración de justicia ecuatoriana.

Lo cual supone: La existencia de una filosofía general mínima aceptada y aplicada por el conjunto; la cooperación efectiva entre policías y demás miembros del sistema de administración de justicia; supone también reformas a la Legislación Penal Común y el funcionamiento de la Policía Técnica Judicial con todos los recursos y apoyos científicos y técnicos.

4.1.5. La Policía debe reconocer la necesidad de la planificación y evaluación de sus actividades.

En consecuencia: La planificación administrativa y operativa de la Policía, la evaluación de sus actividades y la investigación deben ser funciones permanentes del servicio.

Las principales etapas del proceso de planificación policial deben ser:

- La identificación de las necesidades;
- El análisis de la investigación;
- La determinación de objetivos a corto, mediano y largo plazo;
- La elaboración de estrategias para su implantación.

4.2. PERFIL PROFESIONAL IDEAL ✓

La policía tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público, es el organismo del Estado que se encuentra constantemente en contacto directo, no solamente con el crimen y los delincuentes, sino también con el público en general. Esta característica le confiere una importancia particular. En efecto, estamos asistiendo desde hace unos cuantos años a un incremento de la criminalidad, a cambios, e incluso, a inquietantes agravaciones de sus manifestaciones.

Así mismo nuestra sociedad se está transformando de manera considerable y aún ritmo vertiginoso: urbanización, industrialización, movilidad constante, complejidad creciente, descubrimiento de técnicas aunque importadas pero cada vez más perfeccionadas, multiplicidad de leyes y reglamentos que la Policía debe aplicar, etc.. Estos factores de transformación suelen ir acompañados de tensiones, desequilibrios sociales a menudo generadores de criminalidad.

De esta manera la Policía, que constituye una forma de cristalización de la reacción social contra el crimen y de mantenimiento del orden establecido, cumple su misión en una sociedad en constante evolución; representa por consiguiente, un dato o indicador inmediato y concreto y de la dinámica social, al mismo tiempo, una de las instituciones del Estado.

La violencia está en el hombre. A menos que uno quiera complacerse con la utopía o caer en el totalitarismo, no se puede mantener la esperanza de llegar a su presión. Un mundo sin conflictos, sin contestaciones, sin "marginados" no es más que una quimera.¹⁴

¹⁴ Alain Peyrefitte, Réponses a la violence, (Rapport du Comité d'études Sur violence, la criminalité y la délinquance, 1987)

Pero la violencia amenaza nuestra sociedad, a veces brutal, a veces solapada, está a punto de convertirse en fermento de disgregación. Y nuestra sociedad inquieta se interroga respecto a su futuro. Toma conciencia de sus responsabilidades. Comprende que para hacer frente a la violencia tiene que aceptar ponerse ella misma en cuestión. Ya que la violencia en sus múltiples manifestaciones se descubre como una realidad única que se le debe afrontar en común. Prevenirla no es solamente trabajo de la Policía o de especialistas, sino que requiere del esfuerzo a todos. Más allá de las recomendaciones forzosamente limitadas, responderle requiere un cambio de mentalidad.

Bajo estas premisas fundamentales intentaré elaborar un perfil profesional de la Policía Nacional, que mas bien idealiza la manera cómo queremos verla los ecuatorianos ya sea miembros de la propia institución o ciudadanos que aceptando su rol en la sociedad adoptan la actitud civilizada de ejercer deberes para luego reclamar derechos.

Queremos mirar que la Policía Nacional Ecuatoriana como una Institución tan grande como exigen las necesidades de la Nación, tan fuerte como lo piden las exigencias del servicio y tan firme como la convicción democrática de su pueblo. Como una unidad sólida y disciplinada, observadora severa de las leyes, constante en su trabajo de prevenir y reprimir el delito, amiga de su pueblo, concretada a su preparación, misiones, a la conquista del respeto y confianza de sus conciudadanos.

Debe caracterizarse fundamentalmente por ser una Policía preventiva, profesional y técnica alejada de agitar político y de los vaivenes del poder civil, sólo así podrá contribuir a la solución de los problemas de una sociedad en constante transformación y por lo mismo conflictiva.

4.2.1. El desafío del futuro

Qué orientación deberá tomar la Policía durante el próximo diseño, sino de la vivir al ritmo de la era espacial y de la tecnología contemporánea?. En el futuro habrá poco espacio para improvisación en la gestión de los recursos y de las operaciones policiales. Al igual que en las empresas responsables se insistirá en la eficacia, productividad y utilización racional de los recursos humanos y físicos.

Las administraciones policiales en sus diferentes servicios ya se ven sometidas a fuertes

presiones provocadas principalmente por la urbanización, el financiamiento de los servicios y el mejoramiento del "status" del policía. En lo que se refiere al primer factor de presión, la vida urbana moderna se caracteriza por una actividad intensa y febril y por una gran concentración de población, lo cual ha originado y seguirá originando su desplazamiento centrífugo, la construcción masiva de proyectos domiciliarios en los suburbios y un movimiento constante de los trabajadores y empleados entre el centro de la ciudad y las ciudades-dormitorios de los alrededores.

No sería nada raro tampoco que en el futuro esos mismos habitantes de las zonas aledañas a las metrópolis retornen a estas masivamente dado el elevado costo del transporte, la falta de energía y quieran acercarse lo más posible al lugar donde trabajan.

A esta movilidad de la vida urbana contemporánea deben añadirse los cambios profundos en las costumbres y maneras de vivir de los ciudadanos, la gravedad de los conflictos sociales y al anonimato de las grandes aglomeraciones. Todos estos factores constituyen nuevas exigencias para la función policial; incluso el policía que se encuentra de patrullaje se siente afectado por tal coyuntura durante su trabajo, es decir en el momento de aplicar la Ley, mantener el orden y proteger la vida y los bienes de los ciudadanos.

El segundo factor, cuyas perspectivas se anuncian bastante difíciles para los gobernantes, administradores públicos y policiales es el financiamiento de los servicios policiales. La época en que las funciones policiales no recibían ninguna remuneración, siendo ejercida por el "Rondín" o el "Serenito" con la colaboración alternante de todos los habitantes del barrio, pertenece al pasado. Una proporción importante de los miembros de la Institución han culminado los estudios secundarios y superiores, ser policía es una profesión de carrera, y la retribución que perciben tendrá que seguir por consiguiente, la evolución de la sociedad.

La Policía necesita incrementar su personal, equipos, vehículos, locales, sistemas de comunicación, etc.. Sumadas todas estas necesidades el costo es alto. Parecería contradictorio, pero en épocas de bonanza económica para el país, la Institución no ha sido partícipe de ella, los gobernantes sin visión del futuro de la sociedad jamás pensaron en fortificarla y proyectarla para el futuro a diferencia de otras que si aprovecharon; las crisis

económicas como la que estamos viviendo en esta década ha afectado enormemente al deseo institucional y ciudadano de la modernización. Los presupuestos para la Institución siempre han sido exiguos, cierto es que por las variaciones en los indicadores económicos parecerían que se han incrementado en los últimos cinco años, pero apenas alcanzan para cubrir las necesidades básicas mínimas.

Así pues, la Policía es un servicio costoso, particularmente por la necesidad de perfeccionamiento, de la tecnología, de los equipos y de la infraestructura local, pero los administradores deben tomarlo no como un gasto sino como una inversión para garantizar la seguridad de sus conciudadanos y el normal desarrollo de las actividades que redundan en el progreso de la Nación. Tanto los gobernantes como los dirigentes institucionales deberán buscar, para garantizar eficazmente la seguridad pública, nuevas formas de gestión y modos de financiamiento.

Un tercer factor de presión, que en los años venideros ha de manifestarse cada vez más, es la necesidad de elevar el status del policía, su bienestar social y justa remuneración. Las condiciones de trabajo de los policías no son las adecuadas para mantener la dignidad y respetabilidad en el contexto ciudadano, el policía se siente un tanto aislado de la sociedad, pero hoy con el incremento en el nivel de preparación se da cuenta que posee ciertos derechos, forma parte de la comunidad y representa una fuerza armada importante y esencial en la sociedad. Parecería, pues, lógico que siga la misma evolución y la sensibilidad de los gobernantes y administradores policiales será decisiva.

4.2.2. Algunas consideraciones sobre la organización policial del futuro.

Después de haber realizado en el capítulo anterior una breve descripción y análisis de la estructura organizativa de la Institución Policial y del perfil del administrador o dirigente policial encargado de conducir los destinos del servicio, parece apropiado ahora observar las nuevas orientaciones que podrán adoptarse en los servicios policiales, la formación profesional, las relaciones humanas dentro del servicio y los contactos entre la Policía y los ciudadanos.

Es necesario una revalorización del patrullaje urbano y de carreteras cambiando los

métodos de trabajo rutinario y aplicando las técnicas aconsejadas para un servicio planificado, priorizando o acentuando esta labor en aquellas áreas donde las estadísticas y la coordinación con los demás servicios policiales así lo determinan. El patrullaje motorizado pese a sus numerosas ventajas, ha encerrado al policía en un "globo de cristal y acero", alejándole físicamente de la población, cada vez el contacto personal es menor. De ahí la necesidad de retornar al principio, procurando en los próximos años, un acercamiento verdadero entre policías y ciudadanos, con la finalidad de llegar a demostrar la voluntad de implantar programas innovadores en el dominio de la prevención de la delincuencia y la seguridad vial.

El agente de policía no debe enclaustrarse en su automóvil patrulla, sino que aprovechando los momentos en que no es requerido debe permanecer por intervalos cortos a pie, caminar, procurar enterarse de los problemas del sector a base de propiciar una rápida conversación con las personas del lugar. En carreteras las actividades de prevención y auxilio inmediato son muy bien vistas por el público y usuario en general.

Debe reconocerse también el papel primordial del patrullero, en la investigación inicial o preliminar en los lugares de cometimiento de un delito, es el primero en responder la escena del delito, y que en definitiva el trabajo policial es de equipo.

Como la misma sociedad, los servicios policiales están en mutación constante. Vivimos en un siglo dominado por la comunicación y la tecnología. Esta evolución exige a los administradores de los servicios policiales un replantamiento de los métodos tradicionales generalmente utilizados en materia de servicio urbano-rural, investigación criminal, tránsito, migración. También estamos viviendo un clima de participación, por consiguiente es indispensable una mayor coordinación entre los diferentes servicios policiales, por ejemplo, el trabajo del patrullero es muy importante para el investigador al igual que las relaciones más estrechas entre los ciudadanos y policías.

La formación y el reciclaje del futuro administrador policial ya no pueden hacerse en un medio cerrado. El administrador del mañana deberá aprender a vivir en sociedad, entre los ciudadanos, incluso comprometiéndose con organismos sociales reconocidos. También deberá ser un humanista, poseer una experiencia variada al interior de la Institución y tener

un espíritu abierto al cambio en la sociedad en la que vive y cuya protección será su primera y principal responsabilidad. Los servicios policiales cumplen actualmente una misión cuyas dificultades son directamente proporcionales a la complejidad de la sociedad, de ahí que el administrador policial es clave en el progreso institucional.

Para actuar con eficiencia los servicios policiales necesitarán recurrir al asesoramiento técnico, a la criminología, criminalística, al derecho, a la sociología, a la psicología, a la ingeniería, a la medicina, etc.. Como vemos, ya no se trata simplemente de proteger a los "ciudadanos honrados" y perseguir a los infractores; al buen juicio del policía, a su buena forma física, a su capacidad para manejar las armas debe añadirse una sólida formación intelectual en diversas disciplinas. En resumen ya no se trata únicamente de actuar; antes de hacerlo, hace falta comprender y, para comprender, se necesita conocer.

El cambio en la Institución podrá efectuarse más fácilmente gracias a la formación. Los programas existentes en esta materia no pueden compararse con los de hace 15 años; ha habido una importante evolución en este sector, falta mejorar los métodos de enseñanza.

En el futuro, el aspecto físico en la formación tendrá una menor importancia; en cambio se hará incapié en los métodos de análisis de la criminalidad, la problemática del tránsito, en las diferentes formas de violencia, en el estudio de las técnicas adecuadas, en la necesidad de la ética profesional, en el desarrollo de un juicio equilibrado, en un mejor conocimiento del medio y de la realidad nacional y en los métodos para mejorar la comunicación con los ciudadanos.

Para ser eficiente la enseñanza deberá adaptarse lo más posible a la realidad, recurriéndose a la simulación y práctica para que los policías puedan vivir escenas parecidas a las de la vida real en materia de disturbios sociales o familiares.

Las relaciones humanas en la Institución debe mejorar, tomando en cuenta que el personal es el recurso más importante, se tendrá que dedicar un interés cada vez mayor a este recurso, particularmente en un período en que las dificultades presupuestarias se harán sentir según los economistas en forma aún más drástica. La gestión de estilo autoritario deberá orientarse esencialmente hacia el trabajo en equipo, a fin de que los policías, en sus

secciones y puestos respectivos se sientan cada vez más solidarios con la vida del grupo al que pertenecen.. Al formar parte de la misma empresa, al estar embarcados en el mismo navío podrán participar y dar su opinión sobre la finalidad del viaje, el itinerario y la vida a bordo.

Los oficiales deberán ser cada vez más hombres de diálogo capaces de verdaderas relaciones humanas; sus competencias técnicas aunque necesarias todavía, grados jerárquicos, ya no bastarán para conferirles autoridad.

Ser oficial se convertirá en una tarea interesante y estimulante, aunque mucho más exigente. Para triunfar, todo oficial deberá prestar atención a las relaciones existentes entre los componentes del grupo confiado a su mando, desarrollando los aspectos de su personalidad que le permitan asegurar la coexistencia armoniosa y eficiente entre sus subalternos.

Una disciplina razonable será siempre necesaria, pero nunca deberá estar en contradicción con la implantación de relaciones más humanas en un servicio de policía. De igual manera, el mantenimiento del orden y la paz pública estará mejor garantizado por aquellos servicios policiales cuyos miembros sean más respetuosos de los derechos de la persona y estén más cerca de las preocupaciones de los ciudadanos.

Otro capítulo importante a revisar constituye las relaciones entre ciudadanos y policías, se deberán realizar esfuerzos para estrechar los lazos existentes entre la policía y la comunidad. Este acercamiento permitirá que los policías conozcan mejor las necesidades de los ciudadanos y respondan más adecuadamente a las apreciaciones de la colectividad. Esta proximidad permitirá asimismo la sensibilización del público frente al papel que la policía debe jugar en la aplicación de las leyes, incitándole a intervenir más activamente en la prevención del delito y a colaborar con la Policía gracias al apoyo moral necesario para la ejecución de las funciones de la Institución Policial.

4.3. CONDICIONES PARA ALCANZAR EL PERFIL PROFESIONAL IDEAL DE LA POLICIA NACIONAL

Por ser la Policía uno de los más importantes organismos sociales y tener asignadas funciones específicas, cualquier reforma o cambio institucional que procure arribar a este perfil ideal debe tomar en cuenta la revisión de sus objetivos a mediano y largo plazo, y además cierto número de consideraciones previas, las principales serían las siguientes: En qué tipo de sociedad deberá actuar la Policía?. Cúal será la evolución previsible de dicha sociedad?. A qué tipo de problemas deberá enfrentarse en un futuro más o menos inmediato?. Cuáles son los grandes principios de la Institución?. Cuáles son las tendencias evolutivas de la Policía en los países latinoamericanos y en el Estado Ecuatoriano?. Cuáles son las tendencias de la criminalidad y sus principales manifestaciones?. Cuáles son los grandes principios y las tendencias evolutivas de los diversos subsistemas de la administración de justicia penal?.

Para poder responder en forma adecuada a todas estas interrogantes se necesitan investigaciones previas. Actualmente sólo se dispone de algunas reflexiones aisladas procedentes de varios investigadores y de materiales estadísticos que aún no han sido analizados con la suficiente profundidad. Sin embargo dichas reflexiones en las que se cuentan la de personalidades conocedoras de la problemática institucional, ex-miembros de la Institución y algunos datos suministrados sobre los asuntos mencionados son las que a continuación pongo en consideración del lector.

4.3.1. Modelo de sociedad ecuatoriana

Si nos basamos en la interacción existente entre la Ley, la moral y las costumbres, nuestra sociedad pertenece al modelo de "sociedad parcialmente integrada". Son características de este modelo: su complejidad, relativo avance tecnológico y más bien dependencia en este campo, la diversidad de sus costumbres y valores, la tolerancia con respecto a las conductas desviadas, el rechazo de métodos violentos como medio de conseguir justicia, la puesta en tela de juicio de ciertos valores fundamentales, la crítica persistente a la administración de justicia, a las instituciones políticas y sociales, y la dificultad en encontrar un consenso para resolver los grandes problemas sociales.

No es fácil explicar la complejidad de la sociedad ecuatoriana pero sí ha sido determinante para la Institución Policial la caótica situación política que ha caracterizado al Ecuador

desde la independencia, la crisis de legitimidad y pérdida de autoridad desdibujó el papel de la Policía en la sociedad, los violentos choques entre estudiantes y policía perjudicaron también la imagen de la Institución.

La mayoría de historiadores y analistas de nuestra realidad coinciden en manifestar que los rasgos característicos de la política ecuatoriana: regionalismo, autoritarismo, militarismo y personalismo definen la caótica historia política de nuestro país.

El Dr. Blasco Peñaherrera en su conferencia "Aspectos Psicosociales del Ecuador" dictada el 19 de marzo de 1991 en el Auditorio del Instituto de Altos Estudios Nacionales trató de definir la personalidad de la sociedad ecuatoriana, tomando en cuenta que es el resultado de un proceso, de la presencia de un ancestro, resultado de rezagos, tensiones, tendencias remotas, violencias, "tenemos parte de esa tendencia de hace miles de años" dijo en su exposición, naturalmente existen otros factores como el medio ambiente que también influyen grandemente en el modo de ser y actuar de sus habitantes.

Se refirió a que en el Ecuador existe el fanatismo político, el regionalismo como manifestación de conducta social, comportamiento muy generalizado; por otro lado el fenómeno de la alienación producido por las influencias externas que deforman las tendencias naturales del habitante ecuatoriano, se recibe una constante presión a través de los medios de comunicación, aspecto que despersonaliza a la colectividad. Para enfocar la realidad nacional se refirió al temperamento nacional formado por los ingredientes del aporte indígena y una cultura y civilización europea, si bien con 3 mil años de adelanto respecto a la indígena, por lo menos con 2 mil años de retraso con respecto a la europea y que no permitió que el mestizaje fuera cultural, pues, el español se sintió arrogante y superior; no se produjo la concurrencia del marido y mujer, sino más bien fue una agresión.

Se describe al indígena como de temperamento abúlico, indolente, muy poco agresivo, a la otra raíz, es decir a la hispana como incostante, espasmódica, envidiosa, patética; (conceptos del español J.M. Gironella). Resultó muy significativo la cita atribuible a José María Velasco Ibarra (1944) "En nuestro ambiente humano prevalece un mestizaje peligroso inagotables en el descontento, inagotables en el ataque". En esta parte concluyó diciendo: "Tenemos una base temperamental muy

compleja".

Carlos Rangel, periodista venezolano que ha escrito un controvertido libro sobre la condición de hispanoamérica dice: "Entre los caracteres españoles transmitidos al Nuevo Mundo se encontraba un individualismo antisocial, una aversión al trabajo y cierta afinidad por la violencia y el autoritarismo". Rangel cree que la experiencia colonial española reforzó estas características.

.... La ausencia de confianza en la cultura de la sociedad proporciona obstáculos formidables para la creación de instituciones públicas. Aquellas sociedades faltas de un gobierno estable y eficaz también carecen de la confianza mutua entre sus ciudadanos, en las lealtades nacionales y públicas y en la destreza y capacidad organizativa. Se dice con frecuencia que sus culturas políticas están marcadas por la sospecha, los celos y una hostilidad latente o manifiesta hacia cualquiera que no sea miembro de la familia, del pueblo, o quizá, de la tribu. Estas características se encuentran en muchas culturas, cuyas mayores manifestaciones pueden estar quizá en el mundo árabe y en América Latina. En América Latina han prevalecido tradiciones de individualismo autocentrado y de desconfianza y odio contra otros grupos de la sociedad.¹⁵

Las instituciones políticas tienen dimensiones morales tanto como estructurales. Una sociedad en la que las instituciones sean débiles carece de la capacidad necesaria para contener el exceso de ambiciones personales y sectoriales. La existencia de públicos, distingue a las sociedades políticamente desarrolladas de las subdesarrolladas. También diferencia a las comunidades éticas de las que no lo son. Un gobierno con un nivel bajo de institucionalización no sólo es débil; además es malo, la función del gobierno es gobernar. Un gobierno débil, que carece de autoridad, no puede cumplir esta función, y es inmoral en el mismo sentido en que lo son un juez corrompido, un policía deshonesto, un soldado cobarde o un maestro ignorante.

Entre la cultura de la sociedad y las instituciones políticas hay una relación dialéctica. La función esencial de las autoridades públicas consiste en acrecentar la confianza mutua que existe en lo más íntimo del conjunto social; a la inversa, la falta de confianza en la cultura de la sociedad crea tremendos obstáculos para la formación y consolidación de instituciones públicas.

¹⁵ Samuel P. Huntington, El Orden Político en las sociedades en cambio, (Editorial Paidós SAICF, Buenos Aires, 1990) p. 32-36

4.3.2. Tendencias generales de la sociedad

Diversos aspectos de la evolución de nuestra sociedad pueden tener repercusiones previsibles sobre el conjunto de la administración de justicia y, en particular sobre la Institución Policial.

La relación entre modernización y violencia es compleja. Los sociólogos manifiestan que las sociedades más modernas son por lo general más estables y están sujetas a una menor violencia interna que las menos modernas. El nivel de movilización social y el desarrollo económico tiene vinculación directa con la estabilidad política. Es particularmente elevada, así mismo, la relación educación y estabilidad; la frecuencia de actos violentos varía también en razón inversa al nivel educacional de la sociedad.

El bienestar económico también se vincula con el orden político; es evidente que los países con alto nivel de movilización social y desarrollo económico son políticamente más estables y pacíficos. La modernidad va acompañada de estabilidad. A partir de este hecho podemos concluir de que el atraso económico y social genera violencia; la concentración de la riqueza en pocas manos y la generalización de la pobreza deteriora cualquier clase de gobierno; es una causa persistente de inestabilidad, y a veces torna casi imposible la práctica de una verdadera democracia. De ahí la necesidad de que los gobiernos den atención prioritaria a la educación, a la comunicación y bienestar social, al incremento de la producción sin descuidar del campo.

Pero también la modernización expone al hombre tradicional a nuevas formas de vida, a nuevos niveles de disfrute, a nuevas posibilidades de satisfacción y por lo tanto a nuevos niveles de aspiraciones y deseos. Tales aspiraciones crecen con mucha más rapidez con la capacidad de una sociedad en transición para satisfacerlas. En consecuencia se produce una amplia separación entre aspiraciones y expectativas entre la creación de necesidades y su satisfacción; brecha que engendra frustraciones sociales e insatisfacción. Su extensión proporciona en la práctica un índice razonable de estabilidad política, agravada por la falta de instituciones políticas y sociales adaptables a las necesidades de cambio en función de los intereses de la nación. A medida en que la frustración social produce la participación política, ésta se vuelve más violenta y conflictiva. Dependerá entonces en gran parte de la

estructura social y económica que alcance nuestra sociedad para que se aliente o no la virulencia política.

Otro aspecto importante que cabe mencionar porque es preocupante su avance, es la corrupción, definida como una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados. Es evidente que existe en todas las sociedades, pero es más común en una que en otras, y más frecuente en ciertos períodos de la evolución social. La corrupción es, por supuesto, un indicador que señala falta de una institucionalización política efectiva. Los funcionarios carecen de autonomía y coherencia, y subordinan sus roles institucionales a exigencias exógenas.

La corrupción puede predominar en algunas culturas más que en otras, pero en la mayoría de los casos parece ser mayor durante las fases más intensas de modernización. Por qué la modernización engendra corrupción? En primer lugar, implica un cambio en los valores básicos de la sociedad, la aceptación gradual, por ciertos grupos sociales, de normas universales y basadas en el éxito, la difusión del supuesto de que todos los ciudadanos tienen iguales derechos e idénticas obligaciones frente al Estado. Los grupos sociales comienzan a juzgar a su propia sociedad, la conducta que para las pautas tradicionales era aceptable y legítima, resulta inaceptable cuando se la examina con una óptica más moderna. Por lo tanto en una sociedad en vías de modernización, la corrupción, más que de la desviación respecto de las normas aceptadas, proviene en parte del hecho de que éstas se apartan de las pautas establecidas de conducta. Los criterios sobre lo que está bien o mal ha cambiado sustancialmente.

Una conducta deshonesta de los grupos sociales es calificada como "nepotismo" cuando prima el interés privado y no el bienestar público, en este sentido la corrupción también es un producto directo del ascenso de grupos con nuevos recursos, y de sus esfuerzos por afirmarse en la esfera del poder político y económico. Lamentablemente a diferencia de los países desarrollados, en los países en vías de desarrollo como el nuestro, las oportunidades para la acumulación de riqueza por medio de la actividad privada se encuentran limitadas por las normas tradicionales, el monopolio de los resortes económicos por una minoría o el dominio de la economía de las compañías o inversionistas extranjeros.

Entonces, la política se convierte en el camino a la riqueza, y las ambiciones y talentos emprendedores que no pueden encontrar lo que quieren en los negocios pueden hacerlo en la política. A un joven capaz y ambicioso le resulta más fácil convertirse en ministro del gabinete por medio de la actividad política, que hacerse millonario por medio de los negocios.

Por otro lado, la multiplicación de las leyes y la falta de claridad de las mismas aumenta las posibilidades de la corrupción, de que la Ley pueda ser violada con impunidad y que se obtenga beneficio personal o partidista con su violación. Las leyes relacionadas con el comercio, la aduana, los impuestos, y otros que regulan la conducta de los individuos se convierten en grandes incentivos para la corrupción.

Tanto la corrupción como la violencia son medios ilegítimos de presentar exigencias al sistema, pero aquella es a la vez un medio ilegítimo de satisfacerlas. La violencia es más a menudo un gesto de protesta simbólico, que no tiene recompensa ni está concebido para tenerla.

En el cuadro siguiente se tratará de definir los aspectos de la evolución de nuestra sociedad y sus repercusiones previsibles:

| <u>Evolución de la sociedad</u> | <u>Repercusiones previsibles</u> |
|--|---|
| - Cambios en la población (natalidad, migración, etc.) | - Incremento de la delincuencia juvenil y adulta. - Conflicto de culturas y de generaciones. - Dificultad del Estado para atender los problemas sociales. |

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Industrialización, urbanización, integración económica vecinal. | <ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la delincuencia; - Necesidad de un mayor número de policías y de medios. |
| <ul style="list-style-type: none"> - Progreso tecnológico. | <ul style="list-style-type: none"> - Cambios en las formas delictivas (incremento de los delitos de "cuello blanco" y de los relacionados con las computadoras); - Presiones para mejorar los medios de que dispone la policía para combatir estas nuevas formas delictivas. - Preocupación por la protección de la vida privada. |
| <ul style="list-style-type: none"> - Creciente complejidad de las relaciones sociales. | <ul style="list-style-type: none"> - Multiplicación de Leyes y Reglamentos que la Policía deberá aplicar; - Restricciones de las libertades individuales; - Reconocimiento y extensión de la función policial; - Dificultades suplementarias en las relaciones con los ciudadanos. |
| <ul style="list-style-type: none"> - Más alto nivel de educación social. | <ul style="list-style-type: none"> - Mayor conciencia de los problemas sociales conflictos laborables, protección del medio ambiente, etc.) - Mayores posibilidades de manifestaciones públicas. |
| <ul style="list-style-type: none"> - Cambios en las relaciones sociedad-ciudadano. | <ul style="list-style-type: none"> - Mayor respeto a los derechos fundamentales; - Mayor utilización de los recursos comunitarios; - Mayor número de denuncias contra la Policía. |

| | |
|---|--|
| - Mayor tolerancia hacia los modos de vida individuales. | - Despenalización de ciertas infracciones sin víctimas. |
| - Elevado índice de paros e inflación. | - Relaciones con la Fuerza Pública; - Relación indirecta con la delincuencia. |
| - Fuertes presiones sobre los gobiernos para reducir los gastos públicos. | - Importancia creciente de la investigación evaluativa, sobre todo del modelo costos-beneficios; - Búsqueda de los programas menos costosos; - Tendencia a privatizar ciertos servicios públicos. |
| - Cambios políticos estructurales (consolidación de la democracia, descentralización, etc.) | - Cambios en las formas de criminalidad (terrorismo, narcotráfico). - Mayor libertad de prensa (influencia en la inseguridad ciudadana) - Cambios en la estructura de la administración de justicia. |

Una sociedad moderna debe plantearse una política seria para el tratamiento de la delincuencia y debe conducir necesariamente a una serie de interrogantes: Cuánta delincuencia hay? Ha aumentado la delincuencia? Cuáles son los delitos que más se someten? Qué tendencias son las más relevantes? Dónde se concentra la delincuencia? Qué tipo de personas cometen más delitos?.

Todas estas cuestiones son particularmente relevantes para la Institución Policial y los cambios que en ella debe imperarse. La opinión pública suele indicar que la seguridad

ciudadana es uno de los problemas sociales que preocupan más al público. Puede decirse además que el miedo a ser víctimas ha aumentado en los últimos años, así como también está aumentando la actitud punitiva de los ciudadanos frente al delincuente. Los políticos y gobernantes muy poco han hecho por la seguridad pública, sin embargo la incluyen en sus discursos demagógicos, no hay conciencia aún del verdadero significado de "seguridad", aspecto que ha sido negativo para la comprensión ciudadana hacia la función policial y a la decisión de apoyo por parte de las funciones e Instituciones del Estado.

4.3.3. Tendencias de la justicia penal

Se afirma y con razón que la justicia penal está en crisis. Sus principales causas? Además de la pérdida de valores a todo nivel, existe un desequilibrio notorio entre las necesidades de protección social y un sistema legal y penal cuyas estructuras y contenido fundamentales, determinados hace más de un siglo, no han sufrido alteraciones esenciales, pese a las múltiples reformas parciales efectuadas.

El Dr. Walter Guerrero Vivanco Presidente de la Corte Suprema de Justicia a quien conozco por haber sido su alumno en la Universidad Central del Ecuador, es un hombre bien intencionado y ha iniciado con entusiasmo los cambios que él siempre pregonaba en las aulas. Comienza reconociendo que la Función Jurisdiccional no ha contado con un Plan de Desarrollo de la Corte Suprema de Justicia que pretende corregir los desfases que actualmente presenta la administración de justicia, mediante cambios en su estructura institucional y en su funcionamiento, de tal manera que le fortalezca, que le confiera una nueva personalidad, acorde con el desarrollo científico y tecnológico de la era actual a fin de que pueda enfrentar el futuro, aspiración que también es propia de la Policía Nacional Ecuatoriana.

Indudablemente que las pretendidas reformas estructurales contempladas en el Primer Plan Bienal de Desarrollo de la Corte Suprema de Justicia beneficiará la acción de la administración de justicia en general y por ende al esfuerzo policial que por hoy se ve duplicado y desprestigiado por el desconocimiento del papel de la Institución dentro de la Administración de Justicia.

Entre los propósitos de la Corte Suprema de Justicia está la creación de la POLICIA JUDICIAL aspiración que la Institución Policial mantiene desde hace algún tiempo, de ahí que se encuentra insertada en su Ley Orgánica desde 1975, los obstáculos principales han sido la falta de apoyo a esta gestión y los recursos económicos que ahora la misma Corte señala.

Ha surgido un problema de las discusiones sobre este tema, y es el embrollo conceptual que se ha formado de la Policía Judicial, por el término "judicial" los apresurados intérpretes creen que trata de una especie de "policía de la Justicia", de ahí surge el criterio equivocado de que la Policía Judicial debe estructurarse como un organismo propio de la Función Jurisdiccional, desligado de la Policía Nacional, error que ya ha sido corregido en los países donde así lo conceptuaron. No sólo por la falta de recursos financieros que permitan a la Corte Suprema de Justicia construir locales, adquirir equipos, materiales, enrolar al personal, como textualmente dijo el Presidente de este alto Organismo de Justicia, sino fundamentalmente porque la Policía Judicial no puede concebirse, sino como una función policial preventivo-represiva, técnica y científica. Su cometido específico es la investigación del delito y la identificación y persecución del delincuente, pero su acción está integrada en el conjunto de la acción de la Policía para la defensa y lucha contra la delincuencia. Qué pasaría si se sustrae de la actividad policial una función que le es inherente? no tendría el apoyo de los demás servicios policiales, quedaría privada de numerosas fuentes de información y medios de acción. Aislar a la Policía Judicial del resto de la Policía es cegarle y negarle su alimento.

Con el cambio de denominación (muy condicionado actualmente) no se va a lograr nada. En lo que a investigación criminal concierne, una institución policial, por más defectos de competencia que puede presentar en algunos de sus miembros, siempre será superior en el conjunto de la función, a cualquier organismo no policial. La investigación criminal es parte de su complejo mecanismo funcional, técnico y orgánico, preventivo y represivo, que sólo se da en una policía y que sólo ella puede hacer funcional.

Los males de la investigación criminal y de la actuación sumarial no se remediarán con creaciones impracticables, contrarias a las naturalezas de las cosas, a la técnica, al sistema de lucha contra el crimen, y destinados por tanto, a irremediable fracaso. El camino seguro

es ayudar a la Institución Policial a que tenga un organismo llámese como se llame dotado de respaldo legal para que se sus acciones e informes tengan validez jurídica, tengan el respaldo de laboratorios de criminalística, de medios suficientes, con recursos humanos idóneos. Y así todo este Cuerpo especializado de la Policía Nacional se convierta en un verdadero auxiliar de la justicia, actúe en estrecha relación con el sistema de administración de justicia en donde la autoridad legal sea la que dicte las disposiciones inherentes a su función. Pero al mismo tiempo la estructura orgánica, selección, administración, disciplina continúe dentro de la estructura y normas institucionales. Este equilibrio es la clave para el éxito de este organismo que tanto se menciona.

Cabe manifestar aunque en menor dimensión y a manera de ejemplo a la Escolta Legislativa; se trata de un Organismo perteneciente a la Institución Policial, sus miembros son seleccionados y están sujetos a las leyes y reglamentos institucionales, pero la autoridad legal para disponer las acciones pertinentes a la Función Legislativa, y aún para solicitar los cambios de personal que crea conveniente, es indudablemente el Presidente del Congreso Nacional.

Aparte de las consideraciones anotadas las investigaciones sobre la administración de justicia hasta aquí realizadas nos muestra que:

- Los códigos y las leyes penales no corresponden a las necesidades contemporáneas.
- Tendencia a aumentar la pena como valor intimidante.
- No existe una política carcelaria, la rehabilitación es un mito.
- Gran número de delitos no son comunicados a la Policía o al Ministerio Público.
- Los jueces y tribunales inundados de causas no pueden estudiar con seriedad todos los expedientes.
- Sistemas procesales lentos.
- Un gran número de jueces no poseen una formación jurídica adecuada, y sólida moral para enfrentar al mundo complejo de hoy.
- El porcentaje de reincidentes es bastante elevado, la mayoría de los condenados pertenecen a los estratos sociales marginados y son insolventes.
- Las soluciones alternativas al encarcelamiento consistentes en utilizar los recursos de la comunidad pueden ser más eficaces para prevenir la reincidencia.

- Los programas tradicionales de prevención de la delincuencia son en gran parte ineficaces;
- La imagen pública de la administración de justicia es bastante negativa, reprochándosele en particular su lentitud, su desigualdad (la Ley es para el de poncho), su inconsecuencia (demasiada severidad o excesiva indulgencia), su falta de independencia respecto a las otras funciones del Estado.

Por eso el Plan de Desarrollo de la Corte Suprema de Justicia debe ser apoyado por todos los ecuatorianos a fin de tener mejores perspectivas de cambio.

4.3.4. Tendencias de la Policía

Con respecto a la policía las observaciones y análisis realizadas, que se suman a la experiencia vivida y que podrían ser de interés para cualquier reestructuración son las siguientes:

- Descentralización del servicio policial debido al proceso de urbanización en las grandes ciudades.
- El trabajo en equipo puede representar una estrategia policial eficaz y satisfactoria.
- Existe una relación significativa entre el tiempo de respuesta a una llamada y las posibilidades de detener al autor de la infracción.
- Aunque la opinión pública reconoce el esfuerzo que realiza la Institución, no le atribuye eficacia en lo que respecta a la solución de los delitos;
- Las víctimas del delito se arrepienten de haber hecho intervenir a la policía, a causa del tiempo perdido y de los inconvenientes que para ellas suponen las consecuencias de la acción de la justicia.
- Existe insatisfacción en los medios policiales por el sistema judicial y penitenciario, de la colaboración del público, de las relaciones entre la base y las autoridades superiores, de los movimientos del personal, del sistema de evaluación de su trabajo, de las modalidades de promoción, de la administración de los servicios y de la ausencia de mecanismos de consulta y de información con ocasión de la elaboración de investigaciones, políticas generales de la Institución y de los cambios en su legislación.
- Los mandos superiores reconocen la necesidad de asesoramiento y de especialización.

- El público considera que la Institución ha evolucionado, pero se siente insatisfecho respecto al nivel de preparación de los policías y agentes (detectives) a quienes acusan de abusos y falta de comprensión para con los ciudadanos.
- Gran parte de los arrestos efectuados lo son por parte de los patrulleros.
- El factor más determinante para solucionar un crimen es la información de la víctima o por denuncias.
- El incremento de delitos contra la propiedad hace que los casos pendientes se vayan acumulando y sólo se ponga interés cuando el caso repercute políticamente o existen "presiones".
- Déficit en recursos humanos y materiales, los pequeños incrementos han sido insuficientes.
- Tendencia a otorgar una mayor estabilidad en los puestos de responsabilidad de sus miembros.
- Modernización en las comunicaciones e informática.
- Una mayor representatividad en el contexto de de las Instituciones de Servicio Público.
- Derecho a una justa remuneración, considerando los factores particulares en la frecuencia de peligros y responsabilidades, así como el incremento en las horas de trabajo.
- Entablar acción judicial en defensa de la Institución, de un funcionario de policía o de un grupo de miembros de la Institución a quienes se les ha acusado injustamente.

En todo caso, cada vez que reflexionamos acerca de la situación actual de la Policía y sus tendencias, lo hacemos también con respecto al conjunto del sistema político de la organización social. Asimismo, en la medida que podamos vislumbrar las perspectivas de una nueva policía profesional, democrática y descentralizada al servicio de la comunidad, es que estamos presagiando una nueva sociedad libre, respetuosa de las normas establecidas y justa en la que será posible una pacífica convivencia.

4.4. ESTRATEGIA OPERATIVA

La situación actual de la Policía Nacional es igual de compleja que la propia sociedad ecuatoriana a la que pertenece como entidad de Servicio Público, de ahí que, se requiere de esfuerzos coordinados que apunten al fortalecimiento y desarrollo institucional, con objetivos para el corto, mediano y largo plazo, debiendo contar para ello

con el apoyo de las Funciones del Estado, así como de una férrea voluntad de los mandos superiores de la Policía Nacional.

La Institución, en razón de sus fines y objetivos, del modelo de sociedad en que vivimos y frente a las tendencias de la misma, tiene el grave compromiso de responder a las expectativas sobre el papel que debe cumplir ante el mandato Constitucional de Mantenimiento del Orden y Seguridad Interna del país.

Por lo mismo, existe preocupación en los mandos institucionales por superar las deficiencias organizacionales, técnicas, de recursos humanos, financieros y aspectos legales que la vigoricen para enfrentar una sociedad que se nos muestra incierta. Surge entonces como respuesta a esta inquietud el PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA POLICIA NACIONAL, "PLADIPON".

Como todo Plan, parte de un diagnóstico de la situación actual de la Institución y de la identificación de las áreas críticas y prioritarias a fin de establecer los objetivos que más tarde permitan formular las estrategias para alcanzarlos ya sea en el corto, mediano o largo plazo.

Los objetivos del Plan se resumen en los siguientes:

- Estimular una adecuada modernización institucional;
- Interrelacionar la gestión institucional con el desarrollo del país;
- Fortalecer la capacidad técnica y operativa institucional;
- Actualizar el marco legal y reglamentos básicos;
- Fortalecer y modernizar los métodos, sistemas y procedimientos básicos institucionales;
- Fortalecer la gestión financiera institucional;
- Desarrollar las habilidades y aptitudes de los recursos humanos de la Institución.

Para encarar la situación crítica institucional y cumplir con los objetivos trazados, se plantean desarrollar estrategias a través de proyectos cuyo perfil a continuación se detalla:

4.4.1. Proyecto 1: Marco Legal Institucional

Partiendo de un inventario general de las Leyes, Reglamentos, Instructivos, Directivas, etc. existentes, se actualizará la Ley Orgánica de la Policía Nacional de conformidad con sus reales necesidades y tomando en cuenta el desarrollo técnico-científico de la Administración. Paralelamente se elaborará el Reglamento Orgánico Funcional de la Policía Nacional y de cada una de sus dependencias.

Se efectuará un diagnóstico sobre el grado de aplicación de las Leyes, Reglamentos, Directivas, etc., a efecto de establecer modificaciones, supresiones y creaciones que se estimen convenientes para contribuir a la eficacia de los servicios policiales.

4.4.2. Proyecto 2: Organización y Funciones de la Policía Nacional.

Estudio de la organización y funciones de la Policía Nacional a fin de presentar una nueva propuesta de organización y funciones de la Institución que deberá ser recogida por el Reglamento Orgánico Funcional de la Policía Nacional. Se definirán los organigramas estructurales de todas las dependencias de la Institución.

Para la determinación del nivel jerárquico funcional de las Unidades Administrativas se considerará los criterios de la Departamentalización con el criterio técnico de los siguientes parámetros:

- Número de empleados que conforman cada Unidad Administrativa.
- Número de Unidades Administrativas dependientes.
- Grado de complejidad funcional.
- Nivel de Preparación del personal.
- Ambito de las funciones que cubre la Unidad Administrativa (local, provincial, nacional)

4.4.3. Proyecto 3: Procedimientos básicos de la Institución.

Se estudiarán los procedimientos administrativos básicos para cada dependencia policial, en base a un diagnóstico previo, y se presentará nuevos diseños que

estimulen la agilidad y seguridad funcional de la Institución.

4.4.4. Proyecto 4: Administración de los Recursos Humanos

Se diseñará un sistema que estimule la actuación de los miembros de la Policía Nacional en base a la evaluación de su rendimiento y a los méritos demostrados en la ejecución de las diferentes labores a su cargo, a través de la aplicación de auditoría de puestos de trabajo.

El sistema será diseñado para propiciar el desarrollo profesional del personal de la Policía Nacional, considerando los procedimientos técnicos para el reclutamiento y selección del personal más calificado.

Conllevará por lo tanto, a la elaboración de un Plan de Capacitación Institucional del Personal Administrativo, Técnico y de Servicios, así como también se elaborará el PLAN INTEGRAL DE REFORMA EDUCATIVA, cubriendo las áreas de Formación, Perfeccionamiento y Especialización a través de los Centros Educativos Policiales.

4.4.5. Proyecto 5: Administración Financiera

Se efectuará un estudio del actual sistema financiero de la Policía Nacional, con énfasis en las fuentes de sus ingresos para tratar de mejorar e incrementar sus recaudaciones. Se propondrá fuentes alternas de ingresos que propicien en conjunto el autofinanciamiento institucional.

Se definirá políticas y procedimientos para garantizar una correcta administración financiera, optimizando el manejo oportuno y eficiente de los recursos económicos.

Determinar los mecanismos y procedimientos de control para garantizar que las recaudaciones de la Policía Nacional, se realicen en su totalidad.

4.4.6. Proyecto 6: Administración General

Se efectuará un estudio general de los formularios que utiliza la Policía Nacional para determinar su grado de validez y funcionalidad y recomendará el diseño de nuevos formularios o el rediseño de los actuales en base a un análisis de las necesidades de la Institución.

Se investigará sobre las facilidades y nivel de funcionalidad de las áreas físicas de trabajo, para recomendar técnicamente la racionalización de las mismas.

Se estudiará las áreas que deben computabilizarse para dar un mejor servicio a los usuarios de los servicios policiales y a las necesidades internas de la Institución.

4.4.7. Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica relativo a la modernización de la Policía Nacional.

La Policía Nacional cuenta con una Ley Orgánica que a través de los años no ha sufrido mayores modificaciones en su estructura básica, lo cual ha generado una serie de situaciones negativas en su aplicación y contenido, la estructura organizativa dada por la Ley tiene ya algunos reparos porque no responde a las reales necesidades administrativas.

Como parte fundamental del Plan de Desarrollo Institucional, se contempla una nueva Ley Orgánica para superar los aspectos negativos de la actual y le otorgue a la Institución una ágil y dinámica estructura administrativa compatible con sus necesidades y las de nuestra actual sociedad.

Los puntos más sobresalientes de la reforma se reducen a los siguientes:

- Se identifican con claridad los niveles: Directivo, Asesor, Auxiliar, Operativo y Jurisdiccional. (Cuadro N° 10)

- Para garantizar la eficiencia y flexibilidad necesarias en el cumplimiento de las funciones y responsabilidades, a la Policía Nacional se la define como una "Institución adscrita al Ministerio de Gobierno, con personería jurídica propia y autonomía administrativa y financiera, organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario, centra-

lizada y única, cuya misión básica es garantizar el Orden Interno y la Seguridad Individual y social del País".

La personería jurídica prevista para la Policía Nacional, le posibilitará desarrollar sus actividades con mayor independencia administrativa, financiera y operacional; y, principalmente marginar el grado de influencia política que mucho daño le ha causado en su entorno profesional.

- Contiene una descripción de carácter general sobre las funciones y responsabilidades que cumplen las principales Unidades Administrativas de la Institución, dejando la definición de las estructuras micro-organizacionales y de su entorno funcional a los Reglamentos Orgánicos Funcionales que expedirá el Ministerio de Gobierno con acuerdo Ministerial, para cada una de las dependencias policiales a nivel nacional, y previo pedido del Comandante General.

Este cambio permite dinamizar la acción administrativa de la institución, ya que no se necesitará un Decreto Legislativo para cambiar la estructura de organización de la Institución, sino simplemente la expedición de un Acuerdo Ministerial.

- La Ley propone una clara separación de las áreas de competencia funcional, así como una clara identificación de las responsabilidades, a cargo de las Unidades Administrativas y Policiales que conforman la Institución, para evitar la duplicación de funciones y la superposición del mando que se ha presentado en muchos casos.

- La ley incluye la creación y modificación de varias unidades administrativas y policiales que son necesarias para la presentación de los servicios policiales y garantizar su administración interna; entre las que se cuenta:

- Comité de Contrataciones
- Consejo de Generales
- Auditoría Interna

- Comité de Adquisiciones
- Dirección General de Planificación y Sistemas
- Dirección General de Asesoría Jurídica
- Dirección General de Salud
- Dirección General de Educación
- Dirección General de Penitenciarías y Cárceles
- Dirección Nacional de Interpol
- Dirección Nacional de Servicio Urbano, Rural, Vigilancia de Fronteras y Policías Especiales
- Dirección Nacional de Policía Judicial
- Dirección Nacional de Inteligencia.

- Para definir las responsabilidades y la cadena de mando se crean los Comandantes o Jefes de los Servicios: Administrativos, Técnicos y Operativos.

- Amplía el campo de acción de la Policía Nacional.

- La Inspectoría General en la nueva Ley garantiza un verdadero control técnico y disciplinario.

- Reduce significativamente el número de unidades administrativas con acceso directo al Comandante General, permitiéndole así atender los asuntos de mayor trascendencia institucional.

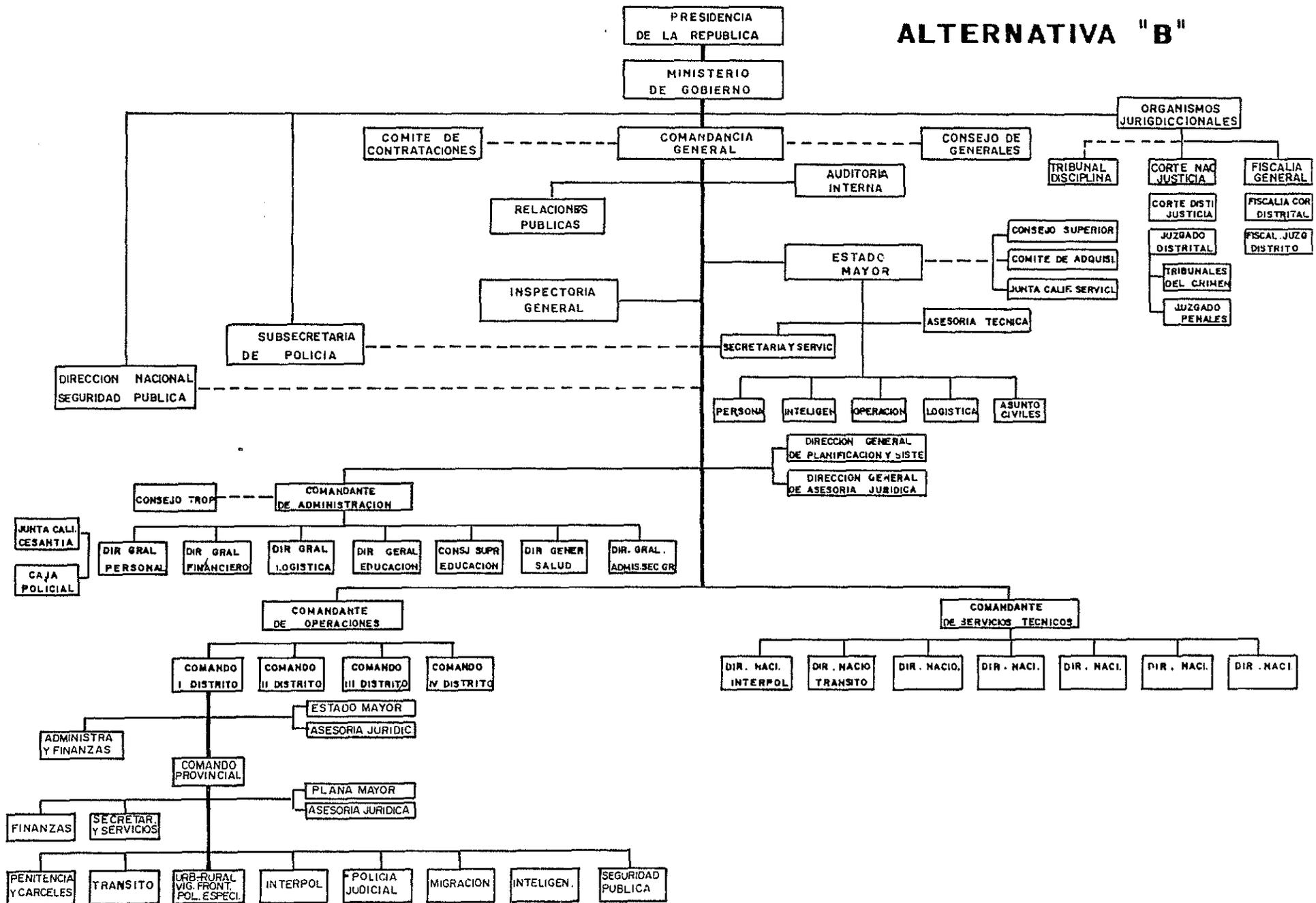
- La organización permite una especialización técnica, operativa y administrativa, al crear el nivel de Comandantes de Administración, Operaciones y Servicios Técnicos, cada uno de los cuales asume el control y la administración policial en sus respectivas áreas de competencia funcional.

- Simplifica la estructura de la organización y garantiza un mejor control funcional.¹⁶

¹⁶ **Policía Nacional del Ecuador, Primera Convención Nacional de Policía sobre Desarrollo Institucional.** (Dirección General de Planificación y Sistemas, Quito, 1991)

MACRO ORGANIZACION ESTRUCTURAL DE LA POLICIA NACIONAL

ALTERNATIVA "B"



El Plan recoge los propósitos y aspiraciones de los miembros de la Institución que en delegaciones asistieron a la "reunión de Ibarra" y que más tarde diera forma al Plan de Desarrollo Integral de la Policía Nacional. El Plan permite abrigar esperanzas para el desarrollo institucional, no sólo por su contenido, sino fundamentalmente por la existencia de una conciencia clara de la situación actual y la necesidad de mejorar cualitativa y cuantitativamente ante lo incierto de los cambios sociales y tecnología del futuro.

Sin embargo, debo manifestar que aún faltan ciertos aspectos no menos importantes por definir, por ejemplo, la existencia de Leyes Especiales como la Ley de Tránsito y Transporte Terrestres, la Ley de Migración, la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas complican la cadena de mando dentro de la estructura organizativa de la Institución, por lo que urge la elaboración de un Manual de Doctrina y Procedimientos Policiales, habrá la necesidad también de continuar con los estudios y análisis para establecer las capacidades y debilidades de otras áreas del quehacer policial como lo es por ejemplo la Administración de Justicia en razón del fuero, la calidad de jueces y fiscales deja mucha que desear y casi no existe diferencia con los problemas de la justicia común, en este campo hay que trabajar, y mucho.

A mi juicio no debe existir la diferencia entre policía de tránsito y policía del servicio urbano, sino simplemente una Policía Urbana altamente profesional polivalente, que desempeñe las funciones de patrullaje (a pie, a caballo y motorizado), atienda las demandas de auxilio de los ciudadanos y canalice si amerita hacia los servicios especializados, realice el patrullaje preventivo que es la presencia policial sobre el terreno, dirija el tránsito en zonas difíciles, tome procedimiento en los accidentes y cite ante las autoridades a los infractores. De esta manera todos los recursos humanos y materiales disponibles se emplearían en esta actividad sensible de la Policía Nacional.

Dentro de la estructura de los Comandos Provinciales debería incluirse a la Unidades Especial de Mantenimiento del Orden para hacer frente con mayor eficacia las situaciones de alteración del Orden Público como huelgas ilegales, manifestaciones callejeras, mítines políticos, protección a personalidades, etc. en "tiempos de paz" podrían ser utilizados en el patrullaje de carreteras, control del orden público en los espectáculos públicos, control del tránsito al ingreso y salida de los establecimientos educacionales (al menos en los que

por la ubicación revisten peligro para la seguridad de los niños y jóvenes), actividades de rescate, y lógicamente a través de un programa mantener la instrucción y el adiestramiento de dichas unidades.

Cierto es que, por el momento la falta de recursos humanos y el equipo necesario impediría su pronta conformación, pero se podría iniciar a nivel Distrito y dada la característica de unidades móviles en caso de necesidad se desplazarían dentro de la jurisdicción Distrital.

Otro aspecto importante es la elaboración de un cuerpo legal que regule la conformación de las llamadas Policías Privadas y controle sus actividades e inclusive adiestre para alcanzar una mayor eficiencia y seguridad a nivel privado.

No podría concluir este resumen de las aspiraciones institucionales sin mencionar los condicionamientos para su realización, y es que, si no existe, por un lado la voluntad política de los gobernantes y más funciones del Estado de apoyar decididamente sus afanes que en definitiva son de la sociedad misma, y por otro, la decisión inquebrantable de los mandos institucionales, la Policía Nacional Ecuatoriana continuará relegada, la paz y la tranquilidad en nuestra sociedad se convertirá en una utopía.

En este marco referencial de la estrategia de desarrollo policial es importante insertar el criterio del señor Comandante General de la Policía Nacional y de otros jefes policiales que han dirigido la Institución, son autores de libros y estudiosos de los problemas policiales.

Entrevistado el señor General Superior de Policía Dr. Gilberto Molina Comandante General de la Policía Nacional, y ante la pregunta: ¿Podría definir cuáles son los problemas más críticos que afronta la Institución?, el señor Comandante General respondió:

"Es muy importante pensar en la imagen institucional y el policía en el contexto de la sociedad moderna, el quehacer policial resulta altamente conflictivo y deteriora rápidamente la imagen de la Institución, porque evidentemente, el fundamento, la filosofía del quehacer policial es obligar a los miembros de una comunidad a que se sometan a la Ley y a las disposiciones legales, esto trae consigo necesariamente que mucha gente se resista y debemos enfrentar a la sociedad en cuanto a la necesidad de que ésta cumpla con

las normas establecidas para su propia convivencia. Debemos luchar para evitar este deterioro acelerado, la sociedad ecuatoriana no entiende el rol de la policía, decimos teóricamente "la policía es indispensable", "es pilar de la democracia", pero el pueblo no entiende el significado de estos macro-conceptos, esa filosofía del quehacer policial, y viene el enfrentamiento, el deterioro de la imagen. Entonces, resulta que uno de los problemas es mantener el prestigio institucional dentro de este accionar tan conflictivo que tenemos.

Otro de los fenómenos a enfrentar es el déficit cualitativo y cuantitativo en el orgánico funcional; necesitamos elevar la calidad de los hombres que sirven a la Institución, incrementar el número de oficiales para que cualquier actuación policial esté respaldada por personal con un nivel educacional, cultural y de origen más elevado. Tenemos un orgánico deficitario, 10.000 hombres para mantener la situación del orden público, de los cuales un 30 por ciento desempeña funciones administrativas y técnicas necesarias, frente al aumento no sólo de la criminalidad, sino de alteraciones del orden público como huelgas ilegales, paros, invasiones, subversión, lo que nos obliga a utilizar personal que está destinado a labores preventivas (vigilar, ayudar) en funciones de represión, lo que limita enormemente nuestro orgánico para cumplir la función premigénica del policía y con la nueva filosofía del "policía amigo", el que ayuda la colectividad.

Otro problema es la estrechez económica y financiera de la Institución, nuestros proyectos van chocando con la necesidad de adquirir recursos, una policía que no cuente con un excelente sistema de movilización, equipamiento, no es policía, se necesita modernas comunicaciones, de la informática (se dan pasos en este sentido).

Lamentablemente estando inmersos en un país pobre, en vías de desarrollo no podemos de la noche a la mañana alcanzar altos niveles tecnológicos. Pensar que la Institución Policial como parte de la sociedad ecuatoriana, no tenga problemas al igual que las otras instituciones del Estado, es pensar ligeramente sobre el tema".

En una entrevista al señor General de Policía Dr. Edison Garcés Pozo, ex-Comandante General de la Policía Nacional y ante la pregunta:

¿Qué cambios debe operarse en la Institución Policial para que inicie el progreso deseado por sus miembros y por la ciudadanía?. Respondió:

"Tema muy importante que debería ser tratado no sólo a nivel institucional, sino por todo el pueblo culto del país, tradicionalmente el tema de la Policía ha sido estudiado desde los aspectos históricos, culturales, filosóficos; nuestra Institución tiene que basarse en el análisis de su funcionamiento tradicional, cómo está en este momento, cuál debería ser su función en el futuro. Existe un sinnúmero de problemas que se han presentado para el desarrollo armónico de la Institución y se debe a que muchos dirigentes no han seguido el ejemplo de sus antecesores, se han preocupado únicamente de satisfacer sus necesidades personales y políticas, y cuando la cabeza institucional está politizada, con seguridad la eficiencia profesional disminuye, y por eso podría decirle que un Oficial de Policía nunca debe estar regido por principios ideológicos políticos sino que debe ser un profesional a carta cabal, para que su actuación frente a la sociedad sea equilibrada, y para que la institución progrese, y al cambio de gobierno no venga el descalabro que generalmente sucede.

En segundo lugar, esta detención en el desarrollo se debe a que no ha existido una planificación a corto, mediano y largo plazo, muchas veces las planificaciones se realizaban a corto plazo, en la generalidad los problemas institucionales han tratado de resolverlos "al paso", pero en el mundo en que vivimos no se puede ejecutar nada con éxito si no se ha planificado. Los oficiales de policía ventajosamente están recibiendo la preparación necesaria y están concientes de que la Policía Nacional podrá desarrollarse eficientemente y cumplir con el papel que le señala la carta fundamental, solo a base de un elemento humano idóneo y los recursos materiales necesarios. Lamentablemente esta aspiración no se está cumpliendo porque el Gobierno Nacional va dejando de lado esa importante gestión de la Policía Nacional, que es el mismo mantenimiento del orden, las consecuencias no se han dejado esperar: Un aumento de la delincuencia que ya está escapando de la acción policial, al punto de que resulta un clamor de la ciudadanía y pueblo en general la presencia de la Policía en las calles y barrios.

Por otra parte, es necesario que el alto mando se concientice de que solamente siendo profesionales del orden y la seguridad, estaremos demostrando a la opinión pública, especialmente a los gobiernos, de que es menester desallorar a la institución en forma óptima

para que reine la paz la tranquilidad y trabajo.

La función policial es por excelencia de carácter administrativo y depende del ejecutivo, pero el Ministro de Gobierno tiene a su vez una serie de obligaciones, principalmente es el Ministro de la Justicia de la Municipalidades, de los Cultos, en fin, estando la Policía Nacional, subordinada a este Ministerio, lo que ocurre es que, solamente cuando hay que utilizar la Fuerza Pública se recuerda que hay una Institución que va a resolver cualquier problema de alteración del orden público y no se recuerda que la eficiencia de esta Institución depende precisamente el mantenimiento de ese orden, y la eficiencia viene con la preocupación de que los hombres estén debidamente capacitados, debidamente pagados, tranquilos en su vida familiar, para que puedan haber un resultado favorable en el mantenimiento del orden.

Se necesita que los presupuestos de la Institución estén acordes con las necesidades de este fin. Por esto mismo ya ha existido inquietudes anteriores respecto a la conveniencia o no de depender del Ministerio de Gobierno; naturalmente que por esencia la Policía tiene que depender del ejecutivo, ya que en el desarrollo de la Institución como ocurre en muchos países, se ha visto la necesidad de que el Ministerio de Defensa sea el que rijan los destinos de una parte de la Fuerza Pública que es la Policía Nacional; ha dado buenos resultados en Chile, Colombia, si queremos ser coherentes con la función específica de la Policía Nacional tenemos que decir que definitivamente la Policía Nacional debería depender del Ministerio de Defensa, este es mi criterio sano". Y ante la pregunta: Al parecer, la falta de comprensión de los políticos y gobernantes elitistas sobre el verdadero papel de la Policía en la sociedad moderna, ha conspirado grandemente para que ésta no tenga el apoyo necesario. ¿Cómo propiciar este cambio en la mentalidad de los gobernantes y funcionarios del Estado para que la Institución pueda proyectarse ante las perspectivas de nuevos modelos de desarrollo?

Respondió: "Con todo respeto, en nuestro país, hay muy poco conocimiento de lo que es y lo que hace la Institución, se cambia un gobierno y viene otro, con informaciones distorsionadas de la realidad, vienen con criterios negativos hacia la Institución, de que es únicamente represiva, de que está violando los derechos humanos, de que está corrompida; pero la prueba de que esto no es así lo ha demostrado muchas veces la Institución cuando

al transcurrir del tiempo el propio gobierno comprueba que han sido falsas las apreciaciones vertidas, que la Policía Nacional sirve al fin propuesto, que tiene organismos especializados, que es una institución madura, que se basa en el cumplimiento de su deber, en la Ley, entonces toman otro criterio, de reconocimiento, de alabanza, pero que no se traduce en cambio, en un apoyo decidido para una institución básica del Estado; "el gobierno es el responsable de las Instituciones del Orden ", sucede lo contrario, se le desprestigia diariamente y el gobierno no hace nada por defenderla. Preguntando: ¿Qué hacer entonces frente al futuro? Parecería difícil la respuesta, pero no lo es, porque el momento en que los gobiernos presten la atención debida, se empapan de cuál es la realidad Institucional y el papel que cumple dentro de la sociedad, ese momento va a existir un respaldo económico y moral hacia la Institución.

Todas las instituciones policiales del mundo tienen presupuesto suficiente porque sus sociedades están convencidas de que sin paz y sin orden no hay desarrollo. Por eso, es obligación de la misma institución concientizar a los poderes públicos para hacer conocer cuál es su esfuerzo y trabajo y que sólo con su respaldo la Institución podrá salir adelante.

Entrevista al señor General de Policía (r) Dr. Byron Pinto.

PREGUNTA: Considera usted que una de las estrategias para el desarrollo institucional sería alcanzar que la Policía Nacional se constituya en Cuarta Rama de las Fuerzas Armadas y por lo tanto pase a depender del Ministerio de Defensa? ✓

RESPUESTA: "El ejecutivo necesita contar con un poder para asegurar el cumplimiento de las leyes, el normal desenvolvimiento de las actividades, el Poder Político necesita de una fuerza para que se ejecute sus órdenes, sin fuerza no hay poder; me temo que pasará mucho tiempo para que se piense de otra forma. Se han realizado intentos para que la Policía Nacional sea adscrita al Ministerio de Gobierno, tenga personería jurídica, de manera que el Comandante General sea el representante legal de la Institución, se aspira paralelamente la autonomía económica, pero hasta el momento el criterio del Gobierno es opuesto a esta aspiración institucional.

La tesis de que la Policía Nacional debe pertenecer a las FF.AA. tampoco ha progresado

mayormente, y francamente no creo sea la solución a sus problemas. La Policía Nacional va a tener que continuar al menos por muchos años como una entidad bajo la subordinación del Ministerio de Gobierno".

PREGUNTA: ¿Qué cambios sugeriría usted en la estructura organizativa de la Institución?

RESPUESTA: "Los mandos superiores y medios no han aplicado correctamente las disposiciones legales ya sea por desconocimiento o negligencia, la falta de un Reglamento para cada una de nuestras leyes fundamentales ha dado lugar a confusiones, interpretaciones antojadizas y hasta abusos.

Un país atravesado por una profunda crisis económica que continuará por los menos unos 15 o mas años obliga a que la Policía Nacional tenga que flexibilizar su estructura administrativa y organizativa para adaptarse a las condiciones de una sociedad cambiante; tiene que especializar a sus elementos, tiene que alcanzar niveles altamente técnicos, y fundamentalmente ser profesional y honesta; estamos todavía con la organización de 1960 y en una sociedad como la nuestra se impone reformas fundamentales en su estructura.

Las ciudades crecen y algunas han crecido a límites insospechados, pero la Policía no ha cambiado en la misma proporción; Quito y Guayaquil deberían tener por lo menos 6 o 7 Cuarteles distribuidos en diferentes sectores, en cada sector una Comisaría que abarque los problemas de su jurisdicción, las acciones deben ser descentralizadas manteniendo el mando centralizado, de esta manera se permitiría una mayor flexibilidad e iniciativa en la administración de las unidades o cuerpos policiales".

Son importantes también las apreciaciones y criterios vertidos por un Jefe Policial que ha vivido varias facetas y etapas de la Institución y dentro de las cuales ha sido actor sobresaliente, se trata del señor General de Policía en retiro Galo Flor Pinto autor del primer Código de Etica Policial desgraciadamente olvidado. Le pedí su opinión respecto al futuro institucional y sus problemas fundamentales; respondió ampliamente, abarcando incluso aspectos históricos muy interesantes, pero me limitaré a resaltar aquello que considero más vinculado al tema: "Antes de que se unifique la institución policial (1938) las policías eran provinciales, cantonales y parroquiales. Se cambiaba el Gobierno y por lo tanto el

Gobernador, el Intendente y con él a los Oficiales de Policía que se iban a la casa, y entonces venían los amigos, los parientes, los sirvientes de la hacienda y así se "formaba" un nuevo contingente en cada Provincia, en cada Cantón. Luego del suceso de 1944 la policía pasó por una situación degradante, hicieron oficiales de policía a choferes, a los guardaespaldas de los políticos; le aplastaron a la institución policial, fue la víctima de la revolución, le dejaron en las peores condiciones profesionales y a nadie le importó la institución, y creo que hasta ahora.

La Policía es el reflejo de la sociedad, los problemas fundamentales que tiene la Policía son un reflejo de los problemas que tiene el país, el futuro de la Institución estará supeditado al progreso de la sociedad ecuatoriana, ya sea en el campo político, económico y social. Pero para mí lo más importante son los factores inmateriales, esto es, la honradez, la cultura la responsabilidad en el servicio, la mística profesional. Son los valores que debe cultivar y preservar la Institución; ninguna policía podrá ser buena si no se cultivan estos valores, el policía perfecto es un sueño, como sueño también es una sociedad sin policía, pero al menos el perfil ideal deberá ser el de una policía respetada, el policía tomado como ejemplo de ciudadano, que alguien diga: "esto me dijo un policía y un policía no miente", sería un orgullo.

En la sociedad actual es absurdo esperar que sólo el policía sea honrado, cuando todo el mundo delinque en su condición moral, la gente está loca por el dinero, buscan más ingresos como sea, "cuanto tienes, cuanto vales". La Policía está cayendo también en el "facilismo", en el "oficinismo", debe trabajar ocho horas diarias con responsabilidad y entusiasmo, el problema de la Policía es el problema de la calle.

Existe poca dedicación al estudio y especialización en las ciencias policiales, antes habían estudiosos del tránsito, de la balística, impresionaban gratamente con sus conferencias técnicas en los medios universitarios, habían peritos calificados por la administración de justicia; así como se han mejorado algunos aspectos, otros en cambio han desmejorado.

Qué hacer para que no proliferen la delincuencia? La responsabilidad capital tienen los gobiernos, en la medida de que se aproximen a los Objetivos Nacionales de Integración Nacional, Justicia Social y Desarrollo, los niveles delincuenciales disminuirán.

Qué va a pasar en el futuro? No soy pesimista sino realista, llegaremos a una crisis, a una explosión, a una inseguridad tal, que de esta crisis surgirá una sociedad más responsable.

La Policía no podrá hacer mucho si desde "arriba" no se toma el asunto en serio, es el gobierno, son las funciones del Estado los que deben tomar cartas en el asunto, algún rato tendrán que reflexionar y decir "a dónde va este país?". He conocido de cerca a muchos Ministros de Gobierno, se hacen cargo del Ministerio y no saben nada de Policía, de sus problemas, pormenores, del trabajo mismo, cuando ya han alcanzado a entender y conocer mejor a la institución, desgraciadamente se van, y así sale uno y entra otro, al vaiven de la Política.

A los políticos no se les ocurre averiguar por qué hay terroristas, cuando están en el gobierno los políticos lo que piensan es cómo eliminar el terrorismo, nadie piensa en las primeras causas, nadie piensa por qué hay robos, ladrones. Los gobernantes piensan qué hacer para terminar con los ladrones, los criminales, es el remedio a lo que asoma y no a las causas.

Algo habrá que hacer también al interior de la Institución, reafirmar los principios institucionales, la mística, las reglas de la Deontología, mejorar los niveles de selección, orientar el mayor esfuerzo hacia las acciones preventivas".

Finalmente, no podría concluir este capítulo sin mencionar el mensaje y la profundidad de los conceptos vertidos por los personajes entrevistados, todos de una manera u otra coinciden en manifestar que la Policía debe alcanzar el progreso para bien de la sociedad, debe constituirse en una Institución técnica por excelencia, debidamente capacitada, con los suficientes recursos humanos, infraestructura y medios materiales, pues la sociedad se va complicando cada vez más y más, la sociedad se vuelve difícil y compleja, existe preocupación porque la brecha entre los ricos y los pobres se va ensanchando, aparecen nuevos delitos que involucran a niveles políticos, gubernamentales, elementos con poder económico a los cuales le es difícil acceder por la falta de respaldo y medios, producto de una falta de conciencia ciudadana sobre la importancia que reviste la institución policial en el contexto de la sociedad.

La sociedad contemporánea ha mejorado notablemente en los aspectos intelectual, de investigación, de superación individual, empero en el aspecto ético, moral la sociedad va declinando, este es otro aspecto que vislumbran los jefes policiales entrevistados señalando claramente varios factores que contribuyen para ello, como el fenómeno económico que ha determinado una serie de derivaciones que acusan peligrosidad, en el orden externo, no todo lo que nos llega a través de las personas, de los medios de comunicación son mensajes positivos que puedan servir para mejorar la sociedad.

Los conceptos y criterios vertidos por elementos representativos de la Institución delínean e insinúan los objetivos y las estrategias que la institución debe perseguir y aplicar, de tal manera que son muy claros los niveles en los que se debe trabajar.

Al interior de la Institución para mejorar la calidad de los hombres y de los servicios policiales, al exterior de la Institución, la lucha será más dura para alcanzar el apoyo del ciudadano, del gobernante, para hacer conciencia de que una policía democrática, justa y eficiente, sólo será posible si la sociedad es verdaderamente democrática, justa y conciente de sus deberes y derechos.

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

5.1.1. La conflictiva situación política desde el inicio de la República ha repercutido hondamente en el desarrollo institucional, las luchas partidistas y la inestabilidad de los gobiernos constituyeron un gran obstáculo para su pronta estructuración como organismo del Estado con carácter netamente social y profesional. Gobernantes y políticos muy poco hicieron por otorgarle una organización sólida y brindrle el apoyo necesario a la incipiente Policía Ecuatoriana que en el transcurso de los años fue recibiendo duros golpes, cortando sus aspiraciones de superación dentro de una sociedad que no alcanzaba a vislumbrar su papel fundamental.

5.1.2. El desarrollo de la Policía Nacional no respondió jamás a una seria y adecuada planificación desde los más altos niveles, evidenciando la poca importancia que los gobiernos y la propia sociedad le concedieron; su lento crecimiento se debe más bien a buenas intenciones aisladas, y muchas veces truncadas por falta de fondos o por los contínuos cambios tanto de los gobernantes de turno como de los que dirigían la institución.

5.1.3. Tanto los gobiernos llamados democráticos como las dictaduras permitieron que se utilice a la Policía en actividades que no estaban ceñidas a sus principios doctrinarios y funciones específicas, desdibujando así su imagen ante la conciencia pública. La presencia de la Institución Policial con hombres del pueblo ha sido soslayada, tratada con indiferencia o como mero instrumento de las élites políticas y económicas en la lucha por sus intereses.

5.1.4. La conservación de la paz y seguridad social exige un equilibrio entre el bien común, el orden público y el individuo; para mentener este equilibrio o para restablecerlo las sociedades han creado un instrumento que se llama policía. Por lo mismo,

la actividad policial que interviene en un orden jurídico determinado se manifiesta en una regulación de la libertad individual frente a la cosa común, todo ordenamiento implica substancialmente limitación a la libertad de los individuos en sus relaciones con el bien común, de ahí que se impone una norma jurídica consecuente.

5.1.5. El mantenimiento del orden público exige la intervención de profesionales en sectores cada vez más numerosos y delicados. Sin ellos el difícil problema planteado por la violación de las normas establecidas, la prevención del delito y la conservación de la paz social no puede recibir soluciones totalmente satisfactorias.

5.1.6. Las diferentes funciones que cumple la Policía Nacional se reducen a una gran misión general de protección de la sociedad y de la seguridad pública, imponiendo para ello a los ciudadanos la observancia de las Leyes en el interés de todos. La función de policía ha existido siempre en el Estado, cualquiera haya sido su sistema de gobierno y su naturaleza jurídica, su labor social es evidente. La idea de Estado y Policía son inseparables.

5.1.7. Difícilmente podrá atribuírsele la responsabilidad por el mal funcionamiento de los servicios policiales mientras no se lleven a cabo medidas urgentes que incidan directamente en la situación del personal y medios. Hay que distinguir bien claramente entre la Policía y los policías que son unos servidores públicos sometidos a un duro régimen laboral y sin apenas derechos reconocidos, por lo que, una situación como la actual determina necesariamente actuaciones irregulares de sus miembros.

5.1.8. La ausencia de una política definida por parte de los gobiernos para el tratamiento de la prevención y represión del delito y la rehabilitación de los delincuentes, ha afectado a la concepción misma de la sociedad respecto a los orígenes de la delincuencia y a la Policía como encargada de reprimirla.

5.1.9. La organización y estructura de la Policía Nacional no está a corde con el tipo y estado de desarrollo de la sociedad en que actúa.

5.1.10. Como la misma sociedad, los servicios policiales están en mutación

tante. Vivimos en un siglo dominado por la comunicación y la tecnología. Esta evolución exige de los administradores un replanteamiento de los métodos tradicionales generalmente utilizados en materia de patrullaje, control del orden público e investigación criminal.

5.1.11. No hay policía en el mundo que haya llegado a la cúspide de sus aspiraciones porque la vida social es muy compleja, el perfil profesional trazado constituye un ideal hacia donde todos debemos orientar nuestros esfuerzos.

5.1.12. La formación y reciclaje del futuro administrador y dirigente policial ya no puede hacerse en un medio cerrado. Deberá aprender a vivir en la sociedad, entre los ciudadanos, incluso comprometiéndose con organismos sociales reconocidos. También deberá ser humanista, poseer una experiencia variada de la Policía y tener un espíritu abierto al cambio en la sociedad democrática en la que vive y cuya protección será su primera y principal responsabilidad.

5.1.13. En los últimos años se ha impulsado el perfeccionamiento en todos los niveles con el evidente propósito de superar cada vez más la competencia profesional de sus recursos humanos. El apoyo del Alto Mando ha motivado que numerosos elementos eleven su capacidad profesional con el fruto de su esfuerzo y de sus méritos personales, principalmente a nivel oficiales.

5.1.14. La poca disponibilidad del elemento humano, infraestructura, equipo y medios adecuados no permiten llenar las expectativas de seguridad que exigen los ciudadanos, perjudicando la imagen institucional y las condiciones de trabajo de sus miembros. Un gran número de personas no suelen acoger con simpatía las actividades policiales, principalmente cuando se tiene necesidad de utilizar la fuerza. Se suma a ello la actuación desviada de algunos policías, causando desprestigio a la Institución por la tendencia de la sociedad a generalizar los conceptos.

5.1.15. Como un principio institucional, el policía nunca debe perder de vista que la finalidad de su trabajo es favorecer, dentro del marco de un servicio público, el ejercicio

de las libertades individuales, en la medida en que éstas no causen ningún perjuicio a las libertades de los demás.

5.1.16. El bajo nivel cultural de nuestra población, sus características síquicas y educacionales dificultan en gran medida la actividad policial, existe incomprensión y desconocimiento de su naturaleza jurídica y social. La actitud pasiva del ciudadano frente a los problemas de seguridad, su tendencia a exigir derechos pero no cumplir obligaciones, el tráfico de influencias, los perjuicios sociales, la corrupción a todo nivel, la pérdida de valores, le convierten en una sociedad difícil y compleja para el desenvolvimiento de cualquier institución, más aún de la Policía que está en permanente contacto con ella.

5.1.17. Entre las principales características de la evolución social contemporánea figuran la democratización de las relaciones sociales y un sensibilización cada vez mayor ante el problema de la protección de los derechos humanos, que lamentablemente ha sido manipulado política e interesadamente.

5.1.18. La evolución actual de la sociedad exige una mayor educación de sus integrantes para comprender los problemas que le afectan, sin ella tanto la función jurisdiccional como la actividad policial enfrentarán múltiples problemas y graves situaciones por el ascenso vertiginoso de la delincuencia en relación al escaso aumento de los medios de operación y prevención con que cuentan dichas instituciones.

5.1.19. La evolución del mundo entero y de la criminalidad contemporánea lleva consigo necesariamente un cambio en los métodos y técnicas de las estrategias empleadas por la policía. La Institución debe adaptar dichos cambios a las condiciones del ejercicio de su evolución.

5.1.20. La delincuencia en el país ha experimentado un incremento notable, y en gran parte se debe a la enseñanza que nos trae el cine, la televisión y los diferentes medios de comunicación, así se diga lo contrario. El Ecuador como país subdesarrollado importa el material televisado inspirado en valores culturales extranjeros y, por razones financieras bien conocidas, compran generalmente los programas menos caros, que son precisamente

aquellos donde la violencia se destaca e ilustra abundantemente.

5.1.21. La actual situación de administración de justicia en el Ecuador ha conspirado también en el incremento de la delincuencia, y en forma particular ha afectado al esfuerzo de la policía por contrarrestarla, siendo muy grande el escepticismo de los policías ante tantas decepciones e incomprensiones acerca de la posibilidad de un cambio. Bien sabemos que en nuestro medio los centros de rehabilitación están muy lejos de ser tales, más que verdaderos institutos de reforma o readaptación son verdaderas "escuelas del delito". Es aquí donde radica una de las grandes fallas de nuestra sociedad y mientras no se corrija este problema se continuará dando palos de ciego. Observamos como el mayor número de presos están en incapacidad de afrontar los problemas económicos individuales y menos los de su familia, y entonces vuelven a delinquir e ingresan así a un círculo vicioso, incrementando el esfuerzo y recursos de la Policía y volviendo muchas veces infructuosa su acción en contra de la delincuencia.

5.1.22. El papel de la Policía en el cambio social y en una sociedad democrática depende en gran medida del futuro de sus gobiernos. Vivimos una época caracterizada por la virulencia política, el insulto, la agresividad, la formación de grupos o coaliciones con intereses partidistas, de ausencia de verdaderos líderes políticos. Todo ello pone en peligro la fortaleza del Estado y del Gobierno, y al derivar el poder de la Policía de su monopolio estatal, y al estar ligado su destino al Estado, es difícil ver cómo la Institución Policial puede organizar su porvenir sin tener en cuenta el futuro del Estado moderno.

5.1.23. Los servicios policiales del Estado ecuatoriano deben ser objeto de profundas transformaciones que deberán aplicarse luego de amplios debates sobre el tema; los cambios eventuales deberán fundarse en necesidades previsibles del próximo quinquenio y en cierto número de principios generales que han de constituirse en la filosofía de base del nuevo sistema.

5.1.24. No existe una doctrina institucional escrita en donde los miembros de la Institución puedan encontrar los principios sobre los que se basa su accionar, los procedimientos, tácticas y estrategias a emplearse tanto en tiempo de paz como en conflicto,

el diseño de planes y órdenes de operaciones, etc.

5.1.25. Definitivamente no ha existido políticas adecuadas respecto al Sistema de Educación Policial, al mejoramiento de su infraestructura y recursos necesarios que garanticen y eleven el nivel profesional de los miembros de la Institución.

5.1.26. Las Leyes policiales que determinan su estructura organizativa y regulan la situación del personal no responden a las necesidades actuales de la sociedad y de la propia Institución, faltan reglamentos que le den viabilidad y eviten falsas interpretaciones. De igual manera la Legislación Penal que en virtud del fuero policial deben sujerarse todos los miembros actualmente resulta obsoleta.

5.1.27. La modernización del Estado es un proceso multifacético, que implica no sólo cambios en la estructura administrativa del Estado, sino también un cambio en la mentalidad del hombre ecuatoriano, cambios en las instituciones políticas y públicas. Entre estas instituciones básicas del Estado se encuentra la Policía Nacional cuya modernización debe darse paralelamente con el apoyo de los organismos del Estado, del sector privado y ciudadanía en general, toda vez que el mantenimiento del orden y seguridad interna del país constituyen la base para el desarrollo moderno de toda sociedad.

5.1.28. Son sumamente conocidas las dificultades que trae el manejo manual de los archivos, datos estadísticos, registros, información al público. Las consecuencias de la lentitud en la difusión y atención oportuna y la imposibilidad de consultas rápidas, no sólo que impiden la oportuna intervención policial sino que también producen desconfianza y desprestigio a la Policía. Por lo mismo, el tratamiento electrónico de todos los datos en las intervenciones policiales y en la prevención delictiva es un paso sin el cual iremos siempre a la zaga en la tecnificación de los servicios que se nos ha encomendado.

5.1.29. Finalmente, debo concluir en el hecho cierto de que si no existe al menos una aproximación a la Justicia Social, pocas probabilidades se tendrá de disminuir los graves problemas que se derivan de la marginalidad, la angustia, la necesidad imperiosa de alimentarse. ¿Qué ocurre en los sectores más pobres de nuestra población?, las condi-

ciones materiales de vida en la miseria absoluta no son propicias para el mantenimiento de la paz; la urgencia de satisfacer necesidades primarias no deja sitio para el desarrollo intelectual y artístico. La delincuencia no es un problema que va a resolver la Policía, porque sus orígenes están en la estructura misma de la sociedad, y es ella con todas sus instituciones públicas y privadas la que deberá enfrentarla.

5.2. RECOMENDACIONES

5.2.1. Tradicionalmente nos hemos acostumbrado a escribir y a estudiar la historia de la Policía Ecuatoriana desde un enfoque cronológico o destacando a determinados personajes como si la subsistencia misma de la sociedad nada tuviera que ver con la existencia de la Institución Policial y dentro de ella los miles de ecuatorianos que con su esfuerzo y sacrificio hacen posible que este país tenga al menos una relativa paz social anhelada por otros. Se debe por lo tanto emprender la tarea de analizar y estudiar nuestra historia utilizando la dialéctica, para a través de ella comprender los problemas que ha debido afrontar, la manera cómo se ha ido estructurando el pensamiento del pueblo respecto a ella y el por qué de su situación actual. Para tal propósito se debería planificar y promover seminarios, debates, invitando a personajes de nuestra historia que aún viven, a políticos y hombres notables que incidieron en la conducción del Estado, a sociólogos y psicólogos sociales; los resultados deberán difundirse ampliamente tanto al interior de la Institución como fuera de ella.

5.2.2. Haría falta también un amplio programa de difusión sobre lo que realiza la Institución en beneficio de la comunidad, su naturaleza jurídica y razón de ser a fin de crear conciencia de que la seguridad es una responsabilidad de todos. Llevemos a conocimiento del país lo que significa, contiene y se propone, la unidad que conforma, la importancia que tiene dentro de la organización social y la necesidad de que todo ciudadano conciente apoye su gestión. Este programa debe ser manejado por manos expertas.

5.2.3. Es urgente la necesidad de que el Gobierno Nacional, obviando trámites burocráticos intervenga directamente y a través de una comisión técnica especial realice una evaluación sobre las necesidades de cada uno de los servicios policiales, ya sea desde

el punto de vista de la formación y capacitación de sus hombres como de la utilización de equipos y materiales necesarios para mantener, defender y restablecer el orden público, y en conocimiento de la realidad respalde decididamente los afanes institucionales y por ende de la sociedad ecuatoriana.

5.2.4. En las sociedades democráticas, caracterizadas por su complejidad, la introducción de nuevas tecnologías, la existencia de diversos sistemas de valores y la erosión de cualquier tipo de certeza moral, la elaboración de un Código de Ética Profesional debe representar algo más que un mero enunciado; ha de reflejar la firme voluntad de las autoridades políticas y policiales de devolver a la Institución y a las fuerzas del orden la transparencia y la receptividad social que siempre hubieran debido tener.

5.2.5. Es menester que el Gobierno Nacional y las instituciones políticas den paso a las reformas anunciadas para renovar la Función Jurisdiccional y que permitiría una moderna y eficiente administración de justicia así como una transparencia en los procesos judiciales. Dentro de este plan de reformas debe definirse el papel de la Policía Nacional como auxiliar de la justicia, alejando la idea de crear un organismo fuera de la Institución, y apoyando más bien la creación de la Policía Judicial, con normas legales que respalden su gestión, amplíen su campo de acción, y modernicen los sistemas de investigación criminal con laboratorios de criminalística.

5.2.6. Mejorar el sistema penitenciario es una tarea ineludible de todo gobierno conciente de que sin menospreciar el interés social, la sanción debe orientarse a la recuperación, al reingreso al seno de la sociedad del individuo que delinque. Es necesario entonces despertar la conciencia pública y privada para comenzar a modificar o transformar estas carcomidas estructuras.

5.2.7. Debería ponerse mayor énfasis en el análisis del papel de los medios de comunicación social en la vida del país y fundamentalmente sobre su influencia en el índice de la delincuencia como hecho irrefutable, a la vez que recomendar se dedique a formar equipos capaces de producir programas atractivos y de calidad con los cuales se iría reemplazando progresivamente los materiales de que se dispone actualmente, esta sería una

forma radical de obtener la reducción de la delincuencia en general y en particular del menor; naturalmente el papel principal le corresponde al gobierno en la consecución de los Ob-

jetivos Nacionales Permanentes de Justicia Social y Desarrollo Integral.

5.2.8. Las medidas de prevención para que sean reales eficientes y prácticas no pueden llevarse a feliz término sino mediante una "terapéutica de grupo", que comprende la cooperación y ayuda de todos los estamentos sociales. Sin lugar a dudas para llegar a esta meta se deben despertar las conciencias y crear una mentalidad social que así lo acepte y proceda pronto con el fin propuesto.

5.2.9. Debe ser constante preocupación de la Superioridad robustecer el acervo profesional de los componentes de la institución para garantizar un desempeño a cabalidad en sus variadas funciones y deberes.

5.2.10. Fortalecer las diversas especialidades que se han venido estableciendo de acuerdo a una planificación que responda a las necesidades institucionales y esté acorde con las aptitudes de cada cual.

5.2.11. Promover a través del Instituto Nacional de Policía o de la Dirección Nacional de Educación (si se creare), cursos especiales al interior del país o fuera de él, de conformidad con el desenvolvimiento eficaz de una Policía moderna. De esta manera se podrá intensificar el perfeccionamiento de los Oficiales Superiores en diversas disciplinas técnico-profesionales, la formación de personal técnico en el control de drogas y estupefacientes, control del tránsito, peritos en criminalística, electrónica, computación, comunicaciones, etc.

5.2.12. Crear la Dirección Nacional de Educación a fin de que sea este organismo el que lleve adelante las políticas de la formación y perfeccionamiento policial, organice y estructure definitivamente el Sistema Educativo Policial aplicando criterios y procesos adecuados para la selección, reclutamiento y formación de los futuros miembros de la Institución, por otro lado eleve los niveles de especialización, perfeccionamiento y actualización, asegurando la continuidad en la aplicación de los planes de estudio, realizando evaluaciones y estableciendo mecanismos de supervisión de las actividades académicas.

5.2.13. Considero necesario e inaplazable el establecimiento en la Policía Nacional de los siguientes adelantos técnicos, para responder mejor a la grave responsa-

bilidad que señala la Constitución, Leyes de la República y la sociedad misma:

- Aplicación de la cibernética en su concepto total, para investigar, procesar y difundir información oportuna acerca de la identificación de las personas, particularmente delincuentes;
- Coordinar y enlazar todos los servicios policiales;
- Modernizar el sistema de regulación del tránsito;
- - Incluir sistemas para evaluación de resultados del proceso enseñanza-aprendizaje en las escuelas de la Policía Nacional.

Con la tecnificación policial en los medios de investigación y de operación acelerada, podemos aumentar su eficiencia y así mismo medirla.

5.2.14. Es fundamental incrementar la presencia de la Policía sobre el terreno, es decir, sobre la vía pública; sabido es el déficit de personal que adolece la Institución, pero si se mejoran los métodos administrativos, se tecnifican las estructuras administrativas, y por otra parte se utilizan planificadamente los nuevos contingentes en áreas prioritarias, poco a poco el público podrá observar con satisfacción la presencia del policía y por ende mayores garantías para su seguridad. De esta manera se podría cumplir con la nueva filosofía del "policía amigo", si no existen policías en la calle entonces no hay amigos. A esta meta importante debe sumarse el procurar por todos los medios una muy buena presentación física del personal (me refiero al porte y al uniforme) con uniforme y equipo impecables, de ser posible un medio portátil de comunicación (para cada pareja de patrulla a pie) y otros medios importantes como un plano de la ciudad, una guía turística.

5.2.15. Si bien el bienestar social de los miembros de la Institución ha mejorado en materia de salud con la inauguración de los hospitales, no es menos cierto que este aspecto ha sido descuidado y muy mal atendido, nuestro personal y sus familiares necesitan campos de recreación, comisariatos, la oportunidad de vivienda; dadas sus funciones específicas y el papel que le toca desempeñar en la sociedad, el policía ecuatoriano debería desenvolverse por lo menos en un ambiente de consideración y relativa tranquilidad familiar, con condiciones de vida adecuadas a un hombre que representa a la autoridad.

5.2.16. La Policía Nacional debe unificar su doctrina que se encuentra diseminada

en diferentes cuerpos legales, y más documentos internos que regulan su actividad, para el efecto deben elaborarse manuales en los cuales se consagren los principios institucionales, los procedimientos de Comando y Estado Mayor, la administración de los servicios, los planes operativos, etc. a fin de asegurar su permanente estudio, práctica y revisión.

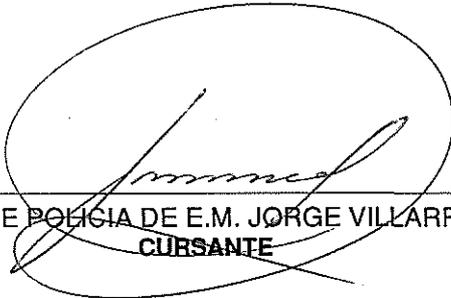
5.2.17. El Alto Mando Policial deberá comprometer al Gobierno Nacional el respaldo y apoyo al Plan de Desarrollo Integral de la Policía Nacional a fin de que este se convierta en un documento legal y en un instrumento que oriente definitivamente la modernización institucional con el cumplimiento de metas a corto, mediano y largo plazo. El Plan debe contar con la decisión de todos sus miembros de llevarlo adelante superando los obstáculos que se presenten.

5.2.18. Por la importancia que tiene el Plan Integral para el futuro de la Institución, este debe ser analizado severamente a efecto de que los objetivos y estrategias estén muy claramente definidos y abarquen las perspectivas de cambio e incremento de sus recursos humanos y materiales para hacer frente al Ecuador del futuro.

5.2.19. Es necesario también mejorar los mecanismos de control y supervisión internos de la Institución a efecto de asegurar la correcta aplicación de las normas legales y ejecución de las políticas, disposiciones y directivas emitidas por el mando policial, y para corregir y sancionar a los infractores, todo ello en aras del prestigio institucional.

5.2.20. La modernización de la Policía es una imperiosa necesidad y debe obedecer a un Plan Integral y metódico caso contrario el porvenir será obscuro no sólo para la propia institución sino principalmente para la paz y tranquilidad de la sociedad ecuatoriana. Pero la modernización de la Policía no implica únicamente la dotación de una mayor infraestructura, medios modernos, mayores recursos humanos, un presupuesto adecuado, cambios en su estructura organizativa y funcional, sino que también debemos esperar que cada policía sea cual fuere su grado o función realice un trabajo profesional, tenga una disciplina y comportamiento irreprochables, respete y haga respetar rigurosamente las leyes y las garantías individuales del hombre ecuatoriano.

5.2.21. Debemos buscar por todos los medios darle cimientos estables y sillares indestructibles a un ente que se ve perseguido, vilipendiado, desconocido, poco estudiado y muchas veces confundido con otros entes, perdiendo su potencia de ser lo que en esencia es, con sus perfiles propios y la autonomía necesaria.



TORNEL. DE POLICIA DE E.M. JORGE VILLARROEL M.
CURSANTE

BIBLIOGRAFIA

- ALTAMIRA, Guillermo, Derecho de Policía, Editorial De Palma, B. Aires 1973.
- ALTAMIRA, Julio, Responsabilidad del Estado, Editorial Astrea, B. Aires 1975.
- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo IV, Editorial La Ley, B. Aires 1965.
- DAVIS Y MEWSTROM, El comportamiento humano en el trabajo: Comportamiento Organizacional, Segunda Edición en español, Editorial, Programas Educativos S.A., México D.F. 1988.
- ESPINOZA, Alfredo, Psicología y Sociología del Pueblo Ecuatoriano, Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Segunda Edición, Quito, 1985.
- FENTANES, Enrique, Tratado de Ciencia de Policía, Tomo I, Editorial Policial, B. Aires 1972.
- FIORINI, Bartolomé, Manual de Derecho Administrativo, Editorial de Palma, Buenos Aires 1968.
- FLOR PINTO, Galo, Notas Sobre Estado Mayor, Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional del Ecuador, 1981.
- GRANJA, Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Edit. de la Universidad Central del Ecuador, Quito, 1984.
- GARCES, Edison, La Policía y la Prueba Penal, Imprenta D.N.T., Quito, 1983.
- HARRISON, Lawrence, El Subdesarrollo está en la mente, "El caso Latinoamericano", Editorial Playor, Madrid 1987.
- HUNTINGTON, Samuel, El Orden Político en las sociedades en cambio, Editorial Paidós Mexicana, México 1990.
- KAST, Fremont y ROSENZWEIG James, Administración en las Organizaciones, Ed. Programas Educativos S.A. México D.F. 1987.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Editorial Universidad Autónoma de México 1969.
- LONDOÑO, Fabio Arturo, Cuestiones Policiales, Editores Colombia Ltda. Bogotá 1987.
- MARQUISSET, Jean, Los Derechos Naturales, Editoriales Oikos, Madrid 1971.
- MAYER, Otto, Derecho Administrativo, Tomo II y III, Editorial De Palma, B. Aires 1968.

POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR, Memorias Policiales, Tomos I, II y III, Impresos en su Editora Offset, Quito, 1985.

POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR, Plan de Desarrollo Integral de la Policía Nacional (PLADIPON), Dirección General de Planificación y Sistemas, Quito, 1991.

POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR, La Formación y Especialización de la Policía Uniformada, "V Congreso Sudamericano de Policía Uniformada", Quito, 1988.

REVISTA SEMINARIO POLICIA Y SOCIEDAD, Editorial Policial, Madrid 1990.

REVUE DE LA POLICE NATIONALE, Le Plan de Modernisation, Edición de la Direction Generale de la Police Nationale, Paris 1985.

RICO, José María, Policía y Sociedad Democrática, Madrid 1990.

TINAJERO, Fernando, Teoría de la Cultura Nacional, Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, 1986.

VILLALOBOS, Mario, Cronología Histórica de la Policía Ecuatoriana, Tomos I, II y III, Impreso en su Editora Offset, Quito, 1985.



A N E X O N.º 1

REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE GOBIERNO

N.º 1960

CESAR VERDUGA VELEZ
MINISTRO DE GOBIERNO Y POLICIA

C O N S I D E R A N D O :

Que la Escuela de Formación de Oficiales "GENERAL ALBERTO ENRIQUEZ GALLO", es el único establecimiento especializado en la Formación de Oficiales de la Policía Nacional;

Que a lo largo de su vida institucional, ha formado Oficiales de Policía, al servicio de la sociedad ecuatoriana;

Que el desarrollo científico y tecnológico contemporáneo exige de los nuevos Oficiales de Policía una preparación académica de alta especialización, para responder con eficiencia al cumplimiento de su misión específica;

Que es deber del Estado contribuir al mejoramiento permanente de las instituciones como la Policía Nacional del Ecuador; y,

En uso de las atribuciones que la confiere el Art. 11, literal g) de la Ley Orgánica de la Policía Nacional:

A C U E R D A :

Art. 1.º- Elevar a la categoría de Escuela Superior de Policía a la Escuela de Formación de Oficiales "GENERAL ALBERTO ENRIQUEZ GALLO".

Art. 2.º- Disponer que en la nueva categoría la Dirección General de Educación Policial elabore los nuevos anteproyectos

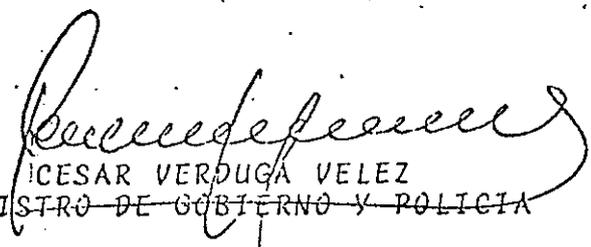


REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE GOBIERNO

1960

yectos de reglamentos, planes y programas de estudios, y mas
normas que viabilicen su funcionamiento.

DADO, en Quito a, OCT. 5 1890


CESAR VERDUGA VELEZ
~~MINISTRO DE GOBIERNO Y POLICIA~~

**MISION DE LA ESCUELA SUPERIOR DE POLICIA
"GRAL. ALBERTO ENRIQUEZ GALLO".**

- FORMAR OFICIALES SUBALTERNOS DE POLICIA EN EL GRADO DE SUBTENIENTES DE LINEA, SERVICIOS Y ESPECIALISTÁS, DE ACUERDO A LAS NECESIDADES INSTITUCIONALES Y DE LA NACION.

- EJECUTAR OTROS CURSOS QUE DISPONGA EL MANDO SUPERIOR

OBJETIVOS DE LA ESCUELA SUPERIOR DE POLICIA

AL TERMINO DEL PROCESO DE FORMACION EN LA ESCUELA SUPERIOR DE POLICIA, EL SUBTENIENTE ESTARA EN CAPACIDAD:

- 1.- DESEMPEÑAR LAS FUNCIONES DE COMANDANTES DE UNIDADES OPERATIVAS MENORES Y CUMPLIR CON LAS ACTIVIDADES TECNICAS CORRESPONDIENTES A SU JERARQUIA.
- 2.- ADMINISTRAR PEQUEÑAS UNIDADES, DESTACAMIENTOS POLICIALES Y LAS COMISIONES CORRESPONDIENTES A SU GRADO.
- 3.- INSTRUIR AL PERSONAL SUBALTERNO A SU MANDO PARA EL CUMPLIMIENTO CABAL DE SUS FUNCIONES.
- 4.- SERVIR A LA COMUNIDAD EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN Y LA SEGURIDAD CIUDADANA, ASI COMO CONVERTIRSE EN ELEMENTO POSITIVO AL DESARROLLO NACIONAL.

TAREAS ESPECIFICAS DE UN SUBTENIENTE

- A. SERVICIOS PREVENTIVOS
- B. SERVICIOS REPRESIVOS
- C. SERVICIOS DE COOPERACION
- D. COMO FUERZA AUXILIAR

CARACTERISTICAS DEL AMBIENTE FISICO

- Los más variados ambientes
- Comodidad e incomodidades
- Frío, calor
- Trabajo sin horario fijo; ya sea en día o en la noche
- Trabajo en lugares privados
- Trabajo en lugares públicos
- Sujeto y expuesto a riesgos.

CARACTERISTICAS DEL AMBIENTE SOCIAL

- Se desempeñará en los más variados contextos sociales, al interior de grupos técnicos y culturalmente diferentes; social, política, económica y religiosa, por tanto debe tener una gran capacidad de adaptación.

BASE LEGAL DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL

- Constitución de la República
- Ley Orgánica de la Policía Nacional
- Leyes especiales de la Institución Policial y Leyes conexas
- Ley de Personal de la Policía Nacional
- Código Penal y de Procedimiento de la Policía Nacional
- Código Penal Común
- Ley de Seguridad Nacional
- Leyes especiales que norman su servicio.

CUALIDADES PERSONALES VINCULADAS AL DESEMPEÑO PROFESIONAL

1. ATRIBUTOS DE PERSONALIDAD

- Liderazgo
- Iniciativa
- Decisión
- Alto nivel de resistencia a la frustración
- Adaptabilidad
- Imparcialidad
- Control y equilibrio emocional
- Gran capacidad de observación
- Resistencia a la fatiga física y mental
- Disciplina
- Lealtad.

2. BIOLÓGICAS

- Buena salud compatible con la actividad profesional.

3. SIQUICAS

- Salud mental
- Salud emocional
- Buen nivel de adaptación social
- Buen nivel de adaptación familiar
- Jerarquía de valores adecuada

4. FÍSICAS

- Fuerza
- Destreza
- Resistencia
- Dominio de destrezas específicas
- Buenos reflejos

5. POLICIALES

- Honestidad
- Persuasión
- Conocimiento de la teoría-práctica de la ciencia policial

- Valor
- Honor
- Disciplina
- Lealtad
- Serenidad ante el peligro
- Espíritu combativo y firme
- Alta dosis de juicio y tolerancia
- Espíritu de trabajo.

6. SOCIALES

- Buen nivel de relaciones humanas
- Conocimiento y práctica del protocolo en función de su jerarquía
- Liderazgo en la comunidad
- Participación en la vida cultural y social
- Comprensión a la problemática nacional, vecinal y regional.

7. ACADEMICAS

- Investigador policial
- Planificador
- Evaluador y administrador
- Instructor

8. CULTURA POLICIAL FUNDAMENTAL

- Historia policial
- Tradiciones, leyendas y humor policial
- Técnicas de la comunicación.

9. CULTURA GENERAL

- Actualizado en el campo filosófico - político, social, económico artístico y tecnológico.

PLAN GENERAL DE ESTUDIOS

PRIMER CURSO

PRIMER PERIODO

Duración: De octubre a Diciembre

ASIGNATURAS

Constitución de la República
Introducción al derecho
Ley Orgánica de la Policía Nacional
Ley de Personal de la Policía Nacional
Organización y Normas de la Escuela Superior de Policía
Idiomas
Metodología de la Investigación Científica
Instrucción Formal
Educación Física
Defensa Personal
Deportes.

SEGUNDO PERIODO

Duración: De enero a julio.

ASIGNATURAS

Conocimiento de Armas
Introducción al Derecho
Ciencia Penal
Historia de la Policía Nacional
Ética Policial
Sociología General
Psicología General y Aplicada
Código Penal Común
Código Penal de la Policía
Idiomas
Introducción a la Seguridad Nacional
Instrucción Formal
Educación Física
Deportes
Defensa Personal.

Cacheo y detenciones
Emboscadas terroristas
Explosivos
Instrucción de combate
Lectura de Cartas
Patrullas
Penetraciones
Primeros Auxilios de Combate
Protección de dignatarios
Seguridad de aeropuertos
Técnicas de Rappel desde helicóptero y Rescate (torre)
Técnicas de Tiro de Combate
Toma de Rehenes
Ejercicio sobre la carta (toma de objetivos)

SEGUNDA FASE

Instrucción de combate en el terreno
Natación utilitaria, botes y balsas de circunstancia
Paso de pistas
Supervivencia
Evasión y escape.

MODULO DE UNIDAD DE INVESTIGACIONES ESPECIALES

La Unidad de Investigaciones Especiales
La Subversión, el comunismo nacional e internacional
Causas de la Subversión
Factores previos para el triunfo de la insurgencia
Fases de la Insurgencia
Inteligencia antisubversiva.

cción)

Duración: 15 días

ASIGNATURAS

Mando

Administración

Plana Mayor

MODULO DE RELACIONES HUMANAS

PUBLICAS Y PROTOCOLO:

Duración: 15 días

ASIGNATURAS

Relaciones Humanas y Relaciones Públicas

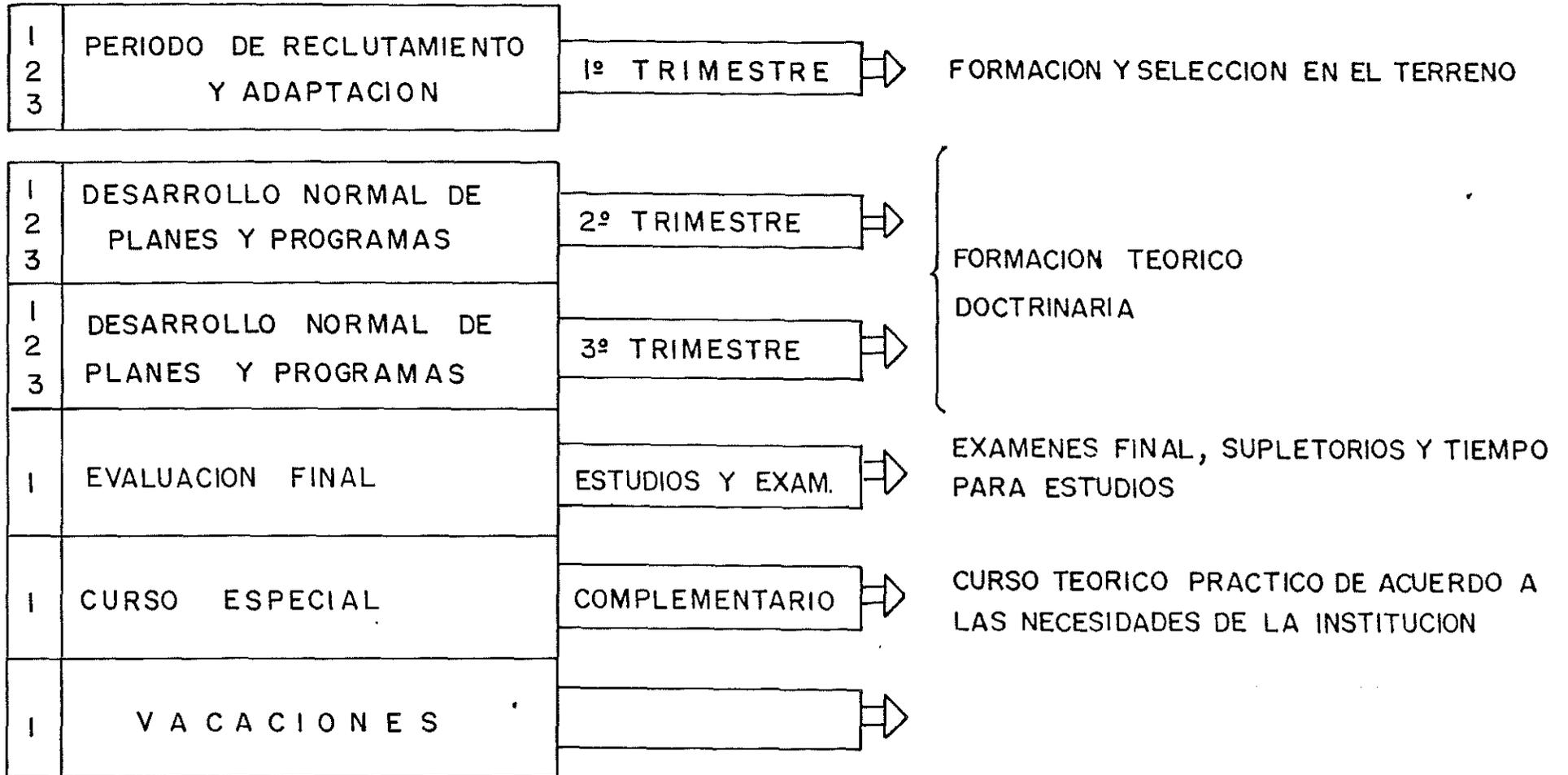
Técnicas de Comunicación Social

Oratoria

Protocolo y Buenas Maneras.

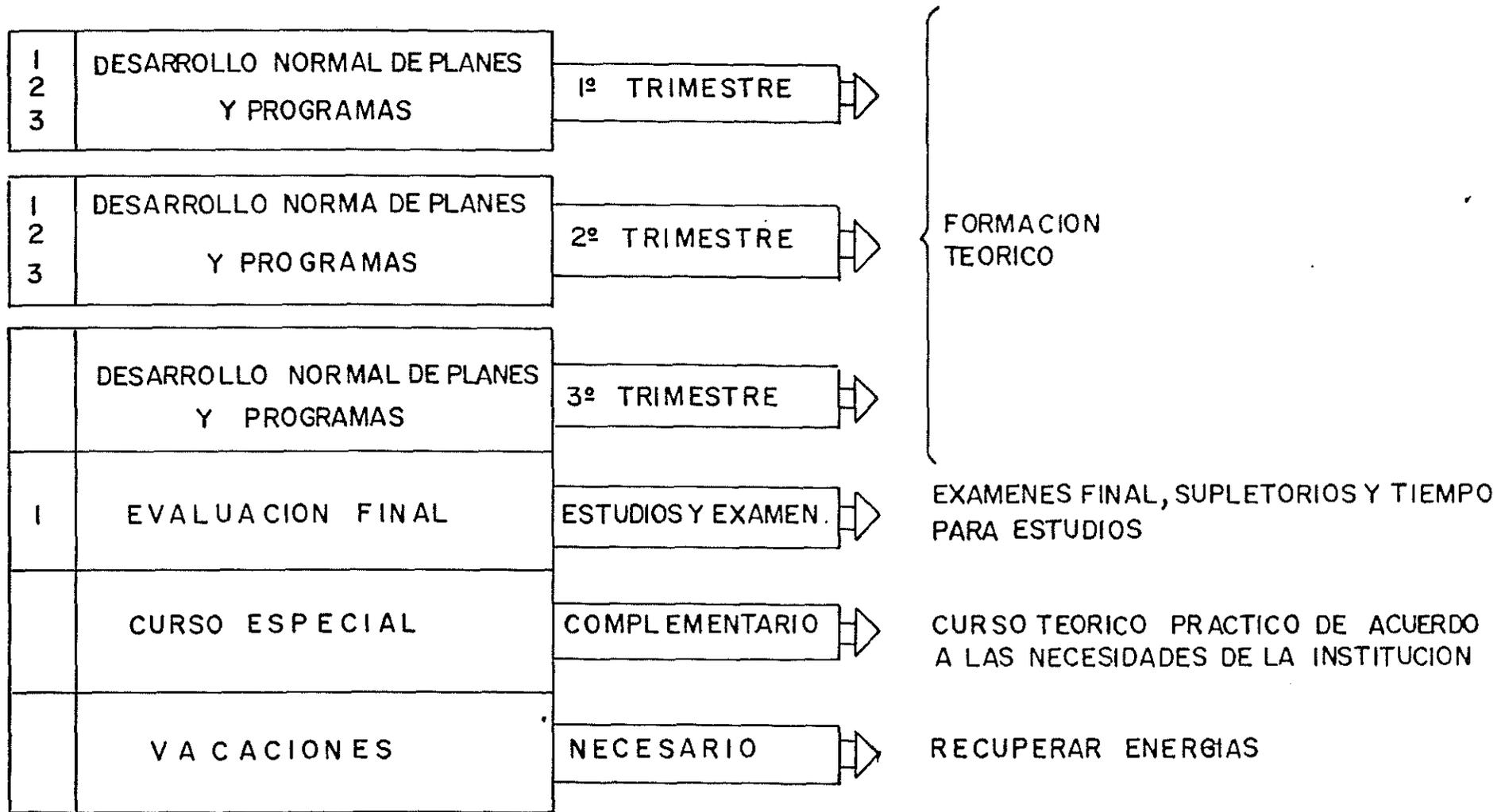
1º CURSO

ORGANIZACION DEL TIEMPO



ORGANIZACION GENERAL DEL TIEMPO

2º CURSO

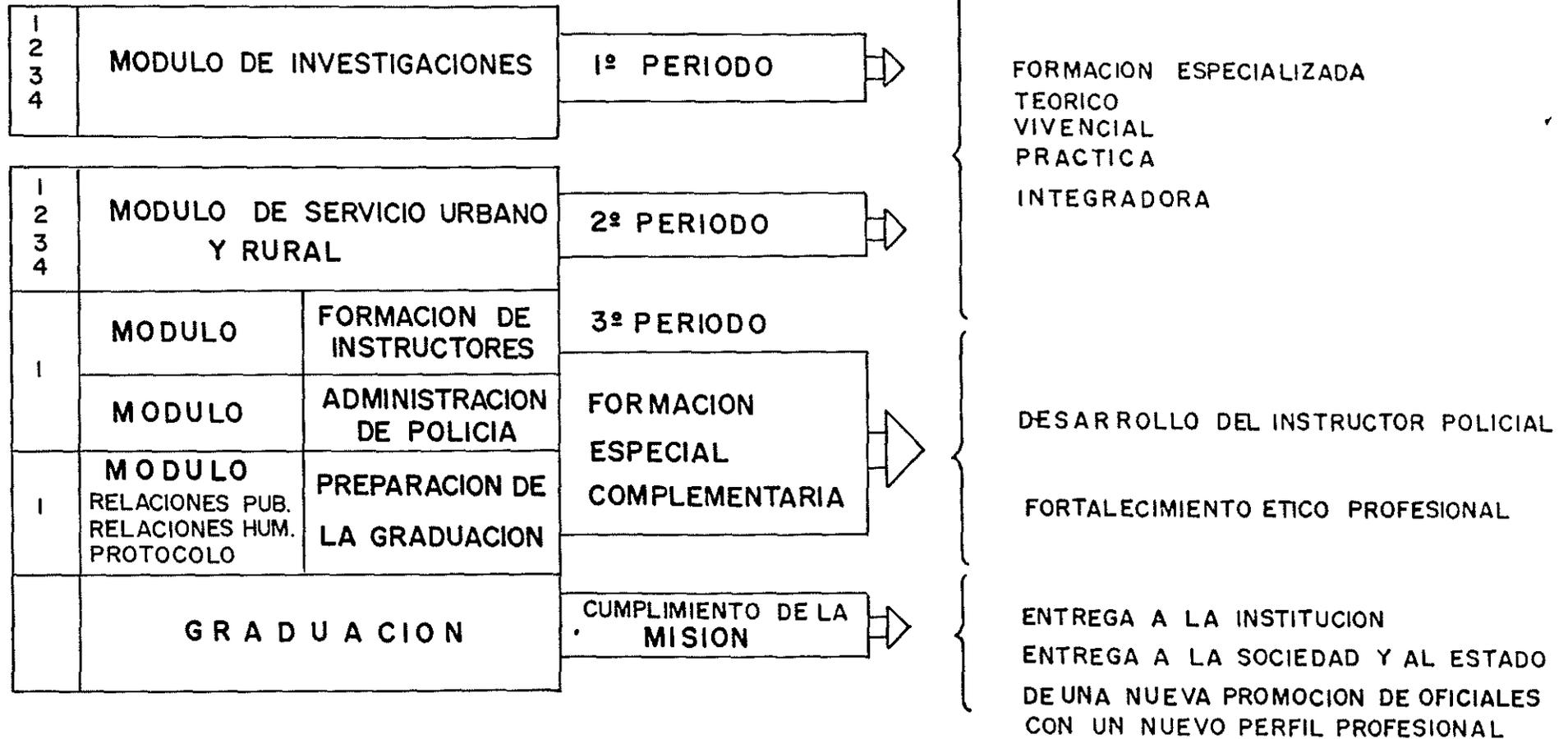


15

| | | | |
|--|---------------------|--|------------|
| | MODULO ESPECIAL GIR | COMPLEMENTARIA <input checked="" type="checkbox"/> | OPERATIVAS |
|--|---------------------|--|------------|

ORGANIZACION GENERAL DEL TIEMPO

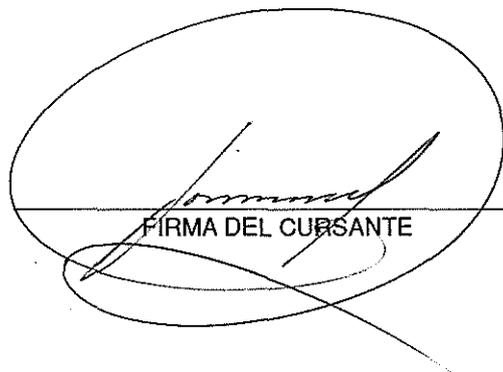
4º CURSO



AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, julio de 1991.



FIRMA DEL CURSANTE

TCRNEL. E.M. POL. JORGE VILLARROEL M.

NOMBRE DEL CURSANTE

SÉGUNDO CURSO

Duración: De octubre a julio

ASIGNATURAS

Leyes conexas

Reglamentos Institucionales

Ley y Reglamentos de Migración

Armas y Tiro

Introducción a la Investigación Criminal

Ley y Reglamentos de Tránsito

Defensa Interna

Técnicas de Investigación de Drogas y Estupefacientes

Sociología de la Delincuencia

Idiomas

Instrucción Formal

Educación Física

Defensa Personal

Deportes

TERCER CURSO

SISTEMA DE MODULOS DE ESTUDIO

MODULO DE MIGRACION:

Duración: 2 meses

ASIGNATURAS

Procedimiento de Migración

Convenios y Tratados

Práctica

MODULO DE ESTUPEFACIENTES:

Duración: 2 meses

ASIGNATURAS

Ley de Estupefacientes

Procedimientos

Convenios Internacionales

Práctica

MODULO DE TRANSITO

Duración: 4 meses

ASIGNATURAS

Fundamentos de Tránsito

Procedimientos de Tránsito

Investigación de Accidentes de Tránsito

Partes, Informes, Peritajes

Práctica.

MODULO DEL GRUPO DE INTERVENCION Y RESCATE (GIR)

Duración: 45 días

ASIGNATURAS

PRIMERA FASE