



REPUBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
XXXI CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO

**DESAFIOS DE LA POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR PARA EL
SIGLO XXI Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO Y SEGURIDAD
DEL PAIS**

Tesis presentada como requisito para optar por el Título de Master en
Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión Pública y Gerencia
Empresarial

AUTOR: CRNL. ING. LUIS ERNESTO VALLEJO ARGUELLO.
ASESOR: CPNV. EMC. GALO ALEMAN R.

Quito, julio del 2004

DEDICATORIA

A Dios hacedor del Universo, creador del hombre a su imagen y semejanza, a mi madre, quien me dio la vida y con su ejemplo me hizo un hombre de bien en procura de entregarme a los más caros intereses, la sociedad ecuatoriana; a mi esposa Mirtha Joselyn a mis hijos Gabriela, Evelyn, Joselyn y Luis Felipe, por las horas y momentos que no pude estar en su compañía y en especial por el apoyo, su gran comprensión que me supieron brindar; a mi Institución que supo elegirme para perfeccionarme en procura de convertirme en el líder que espera cristalizar en una realidad estas propuestas. A un amigo de mi infancia, egresado del IAEN, quien dejando de lado su familia supo brindarme su orientación y apoyo al Sr. CPNV. EMC. ® Galo Alemán por su valiosa orientación y amistad brindada.

AGRADECIMIENTO

AL COMANDO GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR AL HABERME ESCOGIDO COMO ALUMNO DEL XXXI CURSO DE MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON MENCION EN GESTION PUBLICA Y GERENCIA EMPRESARIAL. AL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES, QUE CON SU PLANIFICACION LOS SEÑORES ASESORES, CONFERENSISTAS PERMITIERON ROBUSTECER MIS CONOCIMIENTOS QUE FORJARON EN MI EL PERMANENTE INTERES POR LA INVESTIGACION A FIN DE CONCLUIR EL PRESENTE TRABAJO. EL MUNDO ESTA PERMANENTEMENTE CAMBIANDO Y SOLO A TRAVES DE LA INVESTIGACION PODEMOS INVOLUCRARNOS EN ESA TRANSFORMACION QUE LAS INSTITUCIONES Y LA SOCIEDAD ECUATORIANA REQUIEREN POR ELLO QUE ES FUNDAMENTAL CONTAR CON LOS LIDERES QUE LAS INSTITUCIONES Y LA PATRIA NECESITAN PARA UN ECUADOR CADA DIA MAS GRANDE.

**DESAFIOS DE LA POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR PARA EL
SIGLO XXI Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO Y SEGURIDAD
DEL PAIS**

INDICE GENERAL

CONTENIDO

	PAG
Dedicatoria	ii
Agradecimiento	iii
Indice	iv
Introducción	1

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES Y NORMATIVOS

1.1.HISTORIA DE LA POLICÍA NACIONAL	5
1.2. CONSTITUCION POLITICA DEL ECUADOR	õ 8
1.3.LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	10
1.4.OBLIGACIONES DE LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR	12
1.5. LEY ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL	13
1.6. EL CÓDIGO PENAL COMÚN	16
1.7. LEYES Y REGLAMENTOS INSTITUCIONALES	17
1.7.1 Leyes internas de la Policía Nacional	17
1.7.2 Reglamentos internos institucionales	18
1.7.3. Leyes externas de la Policía Nacional	19
1.8. PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL 1998-2002	23
1.9. PLAN QUINQUENAL DE LA POLICÍA NACIONAL PARA EL 2003-2007	26

CAPITULO II

LA SEGURIDAD INTERNA COMO FACTOR DEL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD.

2.1. INTRODUCCIÓN	30
2.2. DIAGNOSTICO DE LA SEGURIDAD INTERNA DEL PAIS	31
2.2.1. Percepción de la seguridad desde el punto de vista de la Policía Nacional	47
2.2.2. Percepción de la seguridad desde el punto de vista de la ciudadanía	52
2.3. EL DELITO EN EL ECUADOR	54
2.3.1. Tipificación del delito	58
2.3.2. Evolución del delito en los últimos cuatro años	59
2.3.3. Influencia de los países vecinos (Colombia- Perú)	61
2.3.4. Acciones de prevención y represión del delito	64
2.4. RELACIÓN ESTADO, POLICÍA Y SOCIEDAD	67
2.4.1. Experiencia de las relaciones entre Policía-Ciudadanía en otros países	73
2.4.2. Experiencia en el país sobre la Policía Comunitaria	75
2.5. LA POLICÍA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERNA	77
2.5.1 Procesos de Descentralización y Desconcentración Administrativa en la Policía Nacional	79
2.5.2. Estructura y administración policial en relación con la población del país	81
2.5.2.1 Administración Distrital de la Policía Nacional	82

CAPITULO III

ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD PARA ENFRENTAR LAS NUEVAS AMENAZAS EN EL PROXIMO QUINQUENIO.

3.1.	INTRODUCCION	86
3.2.	PRINCIPALES AMENAZAS A LA SEGURIDAD INTERNA DEL PAIS Y DE LA REGION EN LOS PROXIMOS QUINCE AÑOS	89
3.2.1	Principales amenazas a la seguridad ciudadana en el Ecuador	93
3.2.1.1	El Terrorismo	94
3.2.1.2.	Trafico de órganos humanos	96
3.2.1.3.	El tráfico de personas	98
3.3.	LA TRANSNACIONALIDAD DEL DELITO	100
3.3.1.	Degradación Ambiental	104
3.3.2.	Los Delitos Cibernéticos del siglo XXI	108
3.3.2.1	La Vulnerabilidad de las Redes	108
3.3.2.2	Seguridad Informática	110
3.4.	La Inteligencia Estratégica	112
3.5.	EL ROL DE LA POLICÍA NACIONAL EN LA SEGURIDAD CIUDADANA	114
3.5.1.	La Planificación	117
3.5.2.	Capacitación del recurso humano	119
3.6.	IMAGEN INSTITUCIONAL	120
3.6.1.	Moral y Ética Profesional	121
3.7.	PRINCIPALES ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES	122
3.7.1	Principales estrategias para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad interna	123
3.7.2.	Principales amenazas a la seguridad publica	125

CAPITULO IV

DIAGNOSTICO INTERNO DE LA POLICIA NACIONAL

4.1	MINISTERIO DE GOBIERNO, POLICIA, CULTOS Y MUNICIPALIDADES	127
4.2	EL SISTEMA EDUCATIVO DE LA POLICÍA NACIONAL	129
4.3.	EL BIENESTAR SOCIAL	131
4.3.1.	La salud	131
4.3.2.	Vivienda fiscal y particular	132
4.3.3.	Actividades microempresariales	132
4.3.4.	Estabilidad profesional en el lugar de residencia	134
4.3.5.	Centros de esparcimiento y recreación	135
4.4	LA TECNOLOGÍA.	136
4.5	REORGANIZACION ESTRUCTURAL	138
4.6	ESTRUCTURA DISTRITAL DE LA POLICÍA NACIONAL	140
4.7	EL MARCO JURIDICO COMUN ACTUAL	142
4.7.1.	El marco jurídico institucional	143
4.8	LA POLICÍA COMUNITARIA.	144
4.9.	LAS POLICIAS ANDINAS	145
4.10.	PROPUESTAS DEL AUTOR	147
4.10.1.	Ministerio del Interior	147
4.10.2.	Mejoramamiento del sistema educativo de la Policía Nacional	149
4.10.3.	Fortalecimiento del bienestar social	152
4.10.4.	Implementación de tecnología.	154
4.10.5	Propuesta a la reorganización estructural	160
4.10.6.	Nueva reorganización-territorial en los distritos	161
4.10.7.	Reforma al marco jurídico	164
4.10.8.	Propuesta de la Policía Comunitaria.	166
4.10.9.	Servicio policial obligatorio y la conscripción policial	168
4.10.10.	Creación de la Andinapol.	169



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.	CONCLUSIONES	171
5.2.	RECOMENDACIONES	174
BIBLIOGRAFIA		177
LISTA DE CUADROS		178
LISTA DE GRAFICOS		178
MODELO DE ENCUESTAS		

INTRODUCCION

LOS DESAFIOS DE LA POLICIA NACIONAL HACIA EL SIGLO XXI

Hablar sobre los desafíos de la Policía Nacional para el siglo XXI y su incidencia en el desarrollo y seguridad del país, significa mirar a una policía más profesional, dotada de los recursos económicos necesarios por parte del Estado, buscar la relación con policías de otros países que puedan permitir un mejoramiento continuo en procura del bien común. Hablar de un siglo, en una época donde la ciencia y la tecnología avanza vertiginosamente sería demasiado amplio en cuanto al tiempo, lo cual dejaría al presente estudio sin un sustento objetivo por alcanzar, por lo que esta tesis investigativa se lo ha realizado con una proyección de dos décadas. El primer capítulo trata de aspectos de carácter normativo y general, en el cual se analiza la situación histórica de la Policía Nacional, en donde se habla en forma muy detallada, la secuencia de progreso que la misma ha tenido desde la fecha de profesionalización que fue el 2 de marzo de 1938. Desde esta fecha a la presente, se ha robustecido significativamente la estructura orgánica, marco legal, formación y tecnificación de sus miembros. En los últimos tiempos ha creado unidades especiales en el campo operativo. En cuanto a la Constitución, Ley de Seguridad Nacional así como de leyes conexas e Institucionales; se analiza las funciones que cumple la Policía Nacional. A partir del año 1998, la Policía inicia una etapa, en la que prepara planes de fortalecimiento institucional, con la finalidad de alcanzar niveles de excelencia en cuanto a la profesionalización, alcanzando un setenta por ciento de la programación. Inmediatamente empieza una nueva etapa en cuanto a la planificación, y, al momento se halla en ejecución el plan quinquenal a partir del año dos mil tres hasta el año dos mil siete; la finalidad es la optimización del servicio que presta la Institución para garantizar la seguridad interna del país y consolidar el plan de

fortalecimiento, al momento el mismo se encuentra siendo reformulado. El segundo capítulo, trata de la seguridad interna como factor de desarrollo de la sociedad, en el mismo se analiza los niveles de inseguridad y violencia que se han incrementado en el territorio ecuatoriano a consecuencia de múltiples factores. El diagnóstico de la seguridad interna del país nos permite visualizar, que por la falta de políticas claras que fomenten el desarrollo que actualmente vive el país, la misma se encuentra afectada en la cual se puede observar el incremento de los delitos de acuerdo a su especialidad, siendo los de mayor incidencia los delitos contra las personas y la propiedad. Se podrá de igual modo conocer la evolución del delito en los últimos cuatro años en el país así como la influencia de los países vecinos en el nuestro. Las acciones de prevención que la institución viene adoptando, y de igual forma las circunstancias represivas del delito que se han implementado. Un tema importante es la relación Policía - Estado . Sociedad, en la cual se menciona el acercamiento que deberían tener estos actores sociales. Los problemas que deben resolver las Policías Latinoamericanas frente al delito, la poca atención por parte de los estados a sus requerimientos presupuestarios en similitudes de dificultades propias de los países de esta región, que deben enfrentar la evolución de los delitos y un tratamiento común a los mismos. La Policía Comunitaria es un medio prometedor a fin de que la institución pueda fortalecerse en su accionar frente a las obligaciones de su labor diaria. La necesidad de entrar en un proceso de modernización hace que se piense en un proceso de descentralización y desconcentración que permitiría alcanzar nivel de eficiencia administrativa y operativa. La estructura Distrital permite observar el retraso histórico por cerca de cuatro décadas que no le ha permitido alcanzar mejores niveles de eficiencia en cuanto a la atención de seguridad. El tercer capítulo ,desarrolla las estrategias de seguridad para enfrentar las nuevas amenazas en las próximas dos décadas; en el se habla de las respuestas coordinadas y conjuntas para enfrentar a estas

en el sistema internacional, regional y local. La importancia de redefinir nuevos objetivos y estrategias de seguridad cooperativa para enfrentarlas. Los problemas interrelacionados que amenazan a la seguridad pública y ciudadana como la delincuencia organizada, tráfico de drogas, terrorismo, prostitución, delitos sexuales, tráfico de menores, inestabilidad étnica, drogadicción y alcoholismo, todos estos riesgos e incertidumbres son de carácter multidireccional, la solución a las mismas requerirán de decisiones políticas y estratégicas que realizara la Policía Nacional dentro de su competencia. El surgimiento de las nuevas amenazas a la seguridad interna de los estados y las personas, hoy son distintas a las amenazas tradicionales; los mecanismos tradicionales de seguridad y defensa para abordarlas se ven desactualizados y poco aptos para enfrentar la nueva realidad. En la actualidad hemos de identificar que existen amenazas graves a la seguridad, en ese grupo están el terrorismo, delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, la corrupción, lavado de dinero y tráfico de armas, además amenazas de origen social con impacto en la seguridad como la pobreza e inequidad social. Además las amenazas provenientes de la naturaleza como del medio ambiente. Las amenazas contra la integridad de las personas originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos del crimen organizado. Delitos ~~en~~ ^{on} line+ delitos cibernéticos. Un tema importante es el relacionado con las principales amenazas a la seguridad ciudadana en el país, en el cual se describe en forma minuciosa cada uno de ellos. Se hace un recuento de la inteligencia estratégica en la que se menciona que son y serán una constante en todos los países con estructuras y organizaciones sociales. Se hace un detalle de las estrategias para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad interna. El capítulo cuarto, tiene una trascendencia por que en el mismo se hace referencia a la situación que actualmente vive la institución. En el se detalla lo que es el Ministerio de Gobierno, sus falencias y lo que ha representado para la Institución, la educación que no ha cumplido las expectativas en cuanto al

desarrollo de la Policía Nacional. El bienestar social y sus falencias. La falta de gestión y el poco apoyo para contar con tecnología de punta y así enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad por parte del Estado. El marco jurídico inadecuado que rige al país y a la institución que no responden a la necesidades para impartir una correcta administración de justicia. Un análisis de la Policía Comunitaria, la participación de la ciudadanía en la misma para desarrollar programas de prevención social del delito y su integración. Lo que hasta el momento ha sido la integración de las Policías Andinas. Las propuestas que buscan encontrar la alternativa de solución a la situación crítica actual en que se desenvuelve la Policía Nacional del Ecuador. Creación del Ministerio del Interior, el cual le dará presencia y consolidación a la Institución, la universalización a nivel comunidad andina de la educación, el fortalecimiento del bienestar social y entre una de las acciones principales, la de buscar el mecanismo para dar estabilidad al miembro de la Institución en el lugar de su residencia, que para el éxito de las operaciones policiales es imprescindible que se cuente con tecnología de punta para enfrentar el delito en sus diferentes manifestaciones. La necesidad de una reforma estructural en cuanto al marco jurídico del país y de la institución. La policía comunitaria como factor de desarrollo en la seguridad, en este mismo campo la conscripción policial. La creación de ANDINAPOL. El quinto capítulo permite identificar luego del estudio las conclusiones y las recomendaciones a las que se ha llegado. Se espera que este trabajo aporte en la medida de las posibilidades al cambio que requiere la Institución.

Í Los grandes líderes están comprometidos con una visión que es mucho más amplia que ellos mismos, el futuro no espera, se hace

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES Y NORMATIVOS

1.1. HISTORIA DE LA POLICÍA NACIONAL.

Establecida la República del Ecuador el 13 de mayo de 1830, como consecuencia de su separación de Colombia, y al iniciarse el período Republicano se dicta la primera Constitución, se elabora un reglamento de policía para cada municipio; no obstante, por la agitación de convulsión e incertidumbre en que se desenvolvía el país, la conservación del orden público y todas las funciones propias de la policía fueron abocadas a una nueva situación de decadencia, tanto por la influencia de los militares que ejercían el poder en todos los órdenes cuanto por la derogatoria expresa de todos los reglamentos y normas que sobre la policía regían a la fecha.

En 1938 la Escuela de carabineros comienza una nueva etapa de profesionalización de la Policía Nacional, expidiéndose en esa fecha la Ley Orgánica de la Institución, asignándole la misión de mantener el orden y la seguridad de la Nación ecuatoriana.

En los albores del año 1964, se vuelve a expedir una nueva Ley Orgánica de la Institución, ratificándose las funciones fundamentales de Orden y Seguridad, concretándose la estructura orgánica y funcional de la Policía Nacional en el año 1975, en la que se define como una institución jerarquizada y disciplinada, con la misión básica de mantener el Orden y Seguridad Pública, con la finalidad de garantizar la convivencia pacífica y ordenada de todos los ecuatorianos, respetando los derechos humanos, posteriormente el 24 de julio de 1998, se expide la nueva Ley Orgánica de la Institución, que es la actual en vigencia.

La Policía Nacional ha robustecido significativamente la estructura, el orgánico, su marco legal y reglamentario, formación y tecnificación de sus miembros acorde a la realidad de los diferentes cambios evolutivos y científicos, en la implementación gradual de su equipo, optimizando evidentemente en su proyección de servicio a la sociedad. Como avances de su evolución se puede citar la anexión del servicio de INTERPOL, la creación de varias escuelas de formación policial, el establecimiento de agregadurías policiales en Colombia, Chile y Perú, y otras acciones no menos importantes.

Es preciso e importante resaltar que la última década se caracteriza por el periodo de profesionalización institucional, ya que se ha procedido a la estructuración de Unidades Especiales en el campo operativo, como la Unidad de Protección de Medio Ambiente (UPMA), el Centro de Adiestramiento Canino (CAC), el Grupo de Intervención y Rescate (GIR), el Escuadrón Motorizado Antidelincuencial (EMA), el Grupo de Operaciones Especiales (GOE), el Servicio de Investigación de Accidentes de Tránsito (SIAT), la Unidad de Equitación y Remonta (UER), el Servicio de Inspección Ocular Técnica (SIOT), la Oficina de Defensa de los Derechos de la Mujer (ODMU), el Grupo Especial Móvil Antidrogas (GEMA), la Unidad Antisecuestros y Extorsión (UNASE), la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), el Grupo de Apoyo Operativo (GAO) y el Servicio Aeropolicial, como fiel muestra del adelanto técnico-científico y la preocupación institucional por el mejoramiento de sus servicios; indudable fortalecimiento en el afán de cumplir eficientemente con sus específicos objetivos.

La Policía Nacional durante su evolución ha sabido sortear un sinnúmero de dificultades y carencias, por la despreocupación de los gobiernos en atender sus necesidades, tales como su fortalecimiento

técnico, económico administrativo y capacitación profesional, impidiendo de alguna manera construir una verdadera identidad institucional, atentando contra los objetivos trazados por la institución.

En la actualidad la Policía Nacional despliega grandes esfuerzos para garantizar la seguridad interna del país y contribuir al desarrollo socio económico, lo cual exige que se realicen grandes cambios en su administración técnica policial en especial la adopción planificada de modernas estructuras organizativas, que puedan viabilizar la eficacia de los servicios policiales.

Nuestro país se halla viviendo y atravesando una realidad socioeconómica muy distinta a la que se la vivía hace algunos años debido a muchos factores a saber: la insostenible crisis económica que ha marginado y empobrecido a más de la mitad de la población ecuatoriana, sumado a ello el aumento del auge delictivo local, nacional e internacional, el narcotráfico, decadencia de los valores éticos y morales, la corrupción, la pérdida de principios de las autoridades, entre otros problemas, que a la postre han dado lugar a nuevas competencias y responsabilidades y que han transformado a la Seguridad Interna en una carga para el Estado y la Policía Nacional, exigiendo que el servicio que brinda la institución sea de prioridad fundamental, ya que constituye factor vital para el desarrollo armónico, económico y social del país.

Ante este contexto el Gobierno Nacional está en la obligación de asignarle suficientes recursos económicos, que permitirán la ejecución de las distintas operaciones y acciones programadas por la institución, para la seguridad y desarrollo armónico de todos los ecuatorianos en el orden de paz, tranquilidad y seguridad social.

1.2. CONSTITUCION POLITICA DEL ECUADOR

La Constitución es la Ley suprema del Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuviesen en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones.

La subsistencia humana demanda que las personas se relacionen entre si en busca de las ventajas que esta asociación les puede otorgar. La relación de los individuos en la sociedad esta regularizada por el Derecho, que imprime un ordenamiento jurídico y social a la colectividad y que delimita la esfera de acción de cada individuo.

La sociedad establecida a base del Derecho es el Estado y la Constitución regula su accionar, limita el Poder del Estado y define una parte dogmática que instituye las garantías, derechos y libertades de los administrados; y otra orgánica que establece los órganos fundamentales del estado, sus funciones y competencias.

La función ejecutiva que es ejercida por el Presidente de la Republica, es administrativa y de gobierno, en cuyo ejercicio el Estado desempeña las funciones que se relacionan con el orden social.

El Presidente de la República ejerce la máxima autoridad de la Fuerza Pública conforme el Capitulo 1 y sus atribuciones están señaladas específicamente en el Art. 171 de la Constitución Política de la República, por tener relación directa con la función policial, que hace referencia en el numeral 16 del citado artículo que dice ~~%~~Mantener el orden interno y la seguridad pública %

Es obligación por mandato Constitucional, que el Estado fortalezca la unidad nacional, la paz y la seguridad ciudadana, asegurando la vigencia de los derechos fundamentales del hombre promoviendo el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, y responder por las garantías suficientes para el normal desenvolvimiento de sus distintas actividades, orientando para ello diversos organismos que serán los encargados de velar para su fiel cumplimiento.

El artículo 183 de la Constitución, señala que la Fuerza Pública, esta compuesta por las tres ramas de Fuerzas Armadas y que la Policía Nacional se constituye en fuerza auxiliar de las mismas, siendo la misión de estas instituciones ~~la~~ conservación de la soberanía nacional, defensa de la integridad e independencia del Estado y garantía de su ordenamiento jurídico.

La Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Policía Nacional la Ley de Seguridad Nacional, y demás leyes conexas, constituyen pilares jurídicos y doctrinarios que permiten al Estado garantizar el Orden dentro del contexto de Seguridad Nacional, lo que nos dice a las claras que, todos los Estados están obligados a darse un grado de seguridad que permita preservar el orden jurídico institucional, que asegure la paz social, prosperidad y desarrollo armónico del país. Corresponde entonces al Estado apoyar a la Policía Nacional a fin de que cumpla su rol, conforme al mandato Constitucional.

~~La~~ Policía Nacional tiene como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Se constituye en fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley.

La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país.+ Art. 183 de la Constitución Política de la República.

La fuerza pública se debe al Estado. El Presidente de la República será su máxima autoridad y podrá delegarla en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley. El mando militar y el policial se ejercerán de acuerdo con la ley.+ de acuerdo al Art. 184 de la Constitución Política de la República.

1.3. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

La presente Ley es el asiento legal sobre la cual se basa la seguridad interna y externa del País, lo cual es ratificado al manifestar en su Art. 1º que textualmente dice «La Seguridad Nacional del Ecuador, es responsabilidad del Estado».

Una de las obligaciones y principales objetivos nacionales permanentes del Estado es, garantizar la paz social dentro del orden interno que tiene por objeto velar por el libre ejercicio de los derechos individuales, el respeto a las Leyes y normas establecidas.

El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y, tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas económicas, sociales y militares.+ Art. 2.

En este contexto la Seguridad Nacional, se hallan divididos en cuatro frentes de acción que se determinan en el Art. 18 de esta Ley:

- a) El Frente Externo;
- b) El Frente Interno;
- c) El Frente Económico; y,
- d) El Frente Militar.

Estos frentes de acción de Seguridad Nacional, ejecutan coordinadamente el estudio, la investigación y la planificación necesarios para la elaboración de los documentos correspondientes que permitan la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales, de acuerdo con las directivas que emanen del Presidente de la República. Art. 18.

La Policía Nacional, al estar incluido en el Frente Interno, es uno de los pilares fundamentales de la Seguridad Nacional, por mandato de la Constitución y las Leyes de la República, de ahí que corresponde al Estado fortalecer a la Policía Nacional atendiendo a sus requerimientos económicos fundamentales que permitan a la institución planificar y satisfacer sus necesidades logísticas, educativas y de bienestar social con la finalidad de que se encuentre en condiciones de cumplir su misión constitucional en forma satisfactoria y eficiente a fin de garantizar el orden interno que le permita contribuir al Estado la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes.

1.4. OBLIGACIONES DE LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR

En la convivencia social de los hombres estos se ha visto la necesidad de instituir una serie de normas jurídicas que deben ser cumplidas por toda la sociedad so pena de una sanción; esta relación crea dependencia y nuevas formas de comportamiento e independencia que a la postre acarrea roces en el orden individual y social que sólo pueden y deben ser controlados por la Policía Nacional.

La Policía es la fuerza preventiva y represiva con que cuenta el Estado para el cumplimiento de las Leyes y normas establecidas para garantizar el ordenamiento jurídico, por lo que la Policía Nacional debe cumplir en forma estricta los deberes y obligaciones a fin de que se le permita regular su actividad en observancia a los principios y respetando los derechos, deberes y garantías Constitucionales.

Con estos antecedentes, la Policía Nacional debe encuadrar su accionar en los principios fundamentales que devienen de la Constitución Política de la República del Ecuador, considerando que la familia es núcleo fundamental de la sociedad, a la que debe garantizar sus derechos humanos, la paz, la seguridad social y de sus bienes, promoviendo la integración armónica de todos los sectores de la Nación al crear las condiciones sociales que le permitan a todos y cada uno de los ecuatorianos vivir en un estado de tranquilidad, desterrando todo tipo de violencia como, el terrorismo, narcotráfico y la delincuencia en cualquiera de sus manifestaciones. Constitucionalmente le compete mantener el orden interno y público, la seguridad social e individual y de los bienes de todos los ecuatorianos en el territorio nacional, respetando y haciendo respetar la Constitución y todas las Leyes de la República, como lo establece el Art. 183.

1.5. LEY ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL

La presencia de la Policía Nacional se halla establecida en el Art. 183 de la Constitución Política de la República, se la concibe como **Fuerza Pública**, que, conjuntamente con las Fuerzas Armadas están reguladas por la ley correspondiente, sus tareas específicas. Textualmente dice: **La Fuerza Pública estará constituida por la Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán reguladas por la Ley.**

La Constitución Política de la República, asigna dos grandes misiones a la Policía Nacional:

- Garantizar la seguridad interna; y.
- Garantizar el orden público.

La primera que tiene relación con la obligatoriedad del Estado ecuatoriano a otorgar a sus habitantes un ambiente de paz y armonía, respetando los derechos de los ciudadanos en los ámbitos que tutela la Constitución. La segunda misión es concerniente a velar que la ciudadanía no se aparte del conjunto de normas que regulan la actividad humana dentro de la sociedad.

El origen de las misiones de la Institución Policial se basan y sostienen legalmente en la Constitución, empero también se halla enmarcada dentro de varios cuerpos de ley, a través de los cuales se desenvuelve y actúa la Policía Nacional, como las Leyes Internas institucionales que están conformadas por la Ley Orgánica, Ley de Personal, Ley de la Función Judicial, Código Penal y Procedimiento Penal y otros; Leyes externas como el Código de Procedimiento Penal en vigencia, Ley Orgánica de la

Función Judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, Ley de Migración, Ley de Tránsito, etc.

El Art. 1º de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, establece la organización y función. El Art. 2 define que es una institución profesional y técnica que depende del Ministerio de Gobierno, cuenta con personería jurídica, autonomía, administrativa y financiera y está organizada bajo un sistema jerárquico disciplinario, centralizado y único.

La Policía es una institución centralizada, lo que manifiesta la lógica y la conducción del mando de la Policía Nacional como una sola institución en el ámbito nacional. En el ejercicio de las facultades de la función Ejecutiva tiene que existir una igualdad reguladora de un propio método y accionar en todo el territorio nacional. La centralización de la institución tiende a reunir o concertar los asuntos policiales en la Capital de la República donde se concentra el mando superior, lo cual genera burocracia y demora en los tramites administrativos y logísticos, concentración de poder y entrelazamiento de funciones operativas y administrativas.

Las funciones específicas se encuentran establecidas en el Art. 4 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, son las siguientes:

- a) Mantener la paz, el orden y la seguridad pública
- b) Prevenir la comisión de delitos y participar en la investigación de las infracciones comunes utilizando los medios autorizados por la Ley, con el fin de asegurar una convivencia pacífica de los habitantes del territorio nacional;

- c) Custodiar a los infractores o presuntos infractores; y, ponerlos a órdenes de las autoridades competentes dentro del plazo previsto por la Ley;
- d) Prevenir, participar en la investigación y control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, precursores químicos, enriquecimiento ilícito y testaferrismo en el país, coordinando con la INTERPOL y más organismos similares nacionales y extranjeros.
- e) Cooperar con la administración de justicia a través de la Policía Judicial y demás servicios policiales;
- f) Mantener la seguridad externa de los centros de rehabilitación social del país e interna en casos de emergencia a solicitud de la autoridad competente.
- g) Participar en la planificación, ejecutar y controlar las actividades de tránsito y transporte terrestres en las jurisdicciones que la Ley le autorice.
- h) Controlar el movimiento migratorio y la permanencia de extranjeros en el país;
- i) Cooperar en la protección del ecosistema
- j) Colaborar al desarrollo social y económico del país.
- k) Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, en especial los del menor, la mujer y la familia en sus bienes fundamentales, consagrados en la Constitución Política de

la República, en las Leyes y en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador; y,

- l) La demás que determinen la Constitución Política de la República y las Leyes.

Las funciones específicas asignadas a la Policía Nacional determinan el rol y la trascendencia que ella ostenta en el desarrollo de la sociedad ecuatoriana y que su participación se propague a todos los niveles. No se puede prescindir del contingente valioso que representa la Institución Policial, considerando que uno de los pilares esenciales para la existencia del sistema democrático ecuatoriano radica en la existencia y accionar de la Policía Nacional. Por ello, sus miembros con sus actuaciones apegadas a la Constitución y a la Ley, que por cierto son muy delicadas y a veces incomprendidas deben dar testimonio de desprendimiento personal y sacrificio.

1.6. EL CÓDIGO PENAL COMÚN.

Las normas jurídicas se expresan en las Leyes y estas están contenidas en los códigos. En Ecuador los delitos y posibles sanciones se hallan debidamente tipificados en el Código Penal, como los delitos que atentan contra la Seguridad Interior del Estado, que comprometen la paz y la dignidad del Estado sean estos: el terrorismo, sabotaje, hurto, robo entre otros, cuya prevención e investigación se halla a cargo y bajo responsabilidad de la Policía Nacional a través de la Policía Técnica Judicial, siendo las instrucciones concordantes con la Constitución de la República.

Las disposiciones del Código Penal son aplicables en eventos normales; es decir, sin que se haya declarado la situación de emergencia

y las penas para cada tipo de delito son contempladas de acuerdo a la infracción.

1.7. LEYES Y REGLAMENTOS INSTITUCIONALES

La fuente en donde se fundamenta la Policía Nacional, es la Constitución Política de la República. Empero se encuentra encuadrada dentro de varios cuerpos de Ley, a través de los cuales actúa y se despliega la institución. Esta normatividad accesoria le permite ampliar el campo de acción. Cuando la Ley es insuficiente o no regula determinadas conductas o procedimientos se recurre a la promulgación de los Reglamentos que complementan las disposiciones legales. Estos últimos, al igual que las leyes, jamás pueden estar en contraste a los preceptos constitucionales. Si una Ley o Reglamento contuvieran normas que estén en franca oposición a la Constitución debe ser suprimida por el Organismo Competente.

Las leyes que regulan la actividad de la Policía Nacional y sus integrantes, se les ha clasificado en dos grupos:

- a) Leyes Internas de la Policía Nacional y dentro de estas varios Reglamentos Internos; y,
- b) Leyes Externas de la Policía Nacional.

1.7.1. Leyes internas de la Policía Nacional

Las Leyes Internas de la Policía Nacional, se hallan conformadas por las siguientes:

1. Ley Orgánica de la Policía Nacional

2. Ley de Personal de la Policía Nacional
3. Ley de la Función Judicial de la Policía Nacional
4. Código Penal de la Policía Civil Nacional
5. Código de Procedimiento de la Policía Civil Nacional
6. Ley de Personal de la Policía Civil Nacional
7. Ley de Servicio de Cesantía de la Policía Civil Nacional
8. Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional

1.7.2. Reglamentos internos institucionales

1. Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional
2. Reglamento para la Calificación previo al Ascenso de los Oficiales de la Policía Nacional.
3. Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.
4. Reglamento del Consejo de Generales de la Policía Nacional
5. Reglamento Sustitutivo para la Emisión del Certificado de Antecedentes Personales

1.7.3. Leyes externas de la Policía Nacional:

1. Código Penal y Procedimiento Penal Común
2. Ley Orgánica de la Función Judicial
3. Ley Orgánica del Ministerio Público
4. Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
5. Ley de Migración y su Reglamento
6. Código de Menores
7. Ley de Tránsito y Transportes Terrestres.

Estos son los cuerpos legales y los reglamentos que gravitan sobre la seguridad y decididamente en la actuación policial, por cuya razón se las ha enumerado de una manera imperativa, soslayando otros que inmiscuyen la actividad profesional de la Policía Nacional.

La Policía Nacional del Ecuador dentro de su marco jurídico cuenta con un cuerpo de leyes y reglamentos que algunos de ellos han quedado caducos con relación a la Constitución y otras que rigen la vida institucional, siendo fundamental impulsar la actualización del marco legal, que permita desarrollar las tareas de forma adecuada en beneficio de la comunidad, con la finalidad de cumplir con el plan de desarrollo Institucional.

Con gran acierto se han modificado y creado varias Leyes y Reglamentos en la Institución que fortalecen a la misma en la actividad

cotidiana para el bienestar social y económico de todos sus miembros y familias.

El Código Penal de la Policía Nacional fue publicado en el Registro Oficial No.1202 de 20 de agosto de 1960, fecha desde la cual no ha merecido reforma alguna, y varias de sus normas han quedado desactualizadas al común de las normas que actualmente en el Derecho Comparado se muestran como actuales.

En este esquema el Proyecto de Reformas al nuevo Código de la Policía Nacional deben recoger instituciones normativas firmes de las legislaciones más avanzadas del mundo.

Entre las reformas sustanciales que permitan la reordenación y modernización de la justicia Policial se deben priorizar las siguientes:

- El Código Penal para la Policía Nacional que refleje principios constitucionales, como el de especialidad de la jurisdicción policial apuntados en la Moderna Ciencia Jurídico Penal y el Derecho Comparado, abandonando el esquema de la Legislación anterior cuyos fundamentos se formaron hace más de un siglo sin sus disposiciones con el objeto de disponer de Leyes Penales culpabilistas.
- Lo Penal y disciplinario debe ser analizado y definido principalmente, eliminando faltas policiales o de delitos menores que deben constituir el régimen disciplinario.
- El Código Penal de la Policía Nacional debe ser complementario del Código Penal Común, por lo que debe alejarse de la ilusoria autonomía que la tolera, pues el tema de sanción a la infracción es

general. Este tema debe ser manejado sobre la integración de una cláusula de salvaguardia, por la Ley común solo puede ser aplicable a delitos policiales cuando lo permite su naturaleza y no se oponga a los preceptos del Código.

- Es importante proyectar al Nuevo Código, la enumeración de los grandes principios penales policiales (legalidad, culpabilidad, igualdad, irretroactividad, especialidad y separación de las infracciones disciplinarias), la simplificación de las penas en penas de mayor y menor gravedad, diferencia precisa de los diversos delitos contra la defensa nacional (traición, espionaje, revelación de secretos, sabotaje y terrorismo), la introducción de un título dedicado a los delitos contra las Leyes y administración de justicia, la desaparición del concepto de rebelión, la reducción de la competencia de la jurisdicción penal policial sobre quienes no son policías, la acertada sistematización de los delitos contra la disciplina, adecuado tratamiento del abuso de autoridad, eliminación de delitos contra el honor y ubicación de estos en delitos contra los deberes de servicios, la nueva tipificación del delito de deserción, la introducción de un capítulo dedicado a los delitos contra los deberes del mando, la agrupación de mayores delitos de imprudencia y del peligro que se le ubica delitos contra la eficacia del delito, la concentración de los delitos contra los deberes de fidelidad como el fraude etc. Desaparición de los delitos en contra de la vida, integridad física, violación, estupro, adulterio o referidas al estado civil.
- La Nueva estructura del Código Penal Policial se lo debe dividir en un libro primero relativo a disposiciones generales entre estos principios y definiciones del delito policial, las penas, de la extinción de la responsabilidad y la responsabilidad civil frente al estado

conforme a las normas del debido proceso y del sistema acusatoria penal en vigencia, un libro segundo de los delitos en particular ubicando los delitos en contra de la seguridad nacional y defensa nacional, rebelión contra nación, contra los deberes del servicio, contra la administración de justicia, y finalmente en contra del manejo de las cuentas públicas.

- Los Códigos Penales Militares extranjeros y Códigos Penales Comunes extranjeros, son claros en este tratamiento ya que estos marcos jurídicos modernos con excepción de los Códigos anglosajones, Norteamericano e Ingles, es notoria la influencia del Código Penal Italiano de Paz y Guerra de 20 de febrero de 1941 (definiciones, delitos contra la defensa nacional, deberes del mando, quebrantamiento en actos de servicio, embriagues en actos de servicio), del Código de Justicia Militar de Francia aprobado por decreto de 19 de noviembre de 1982, que reforma el primitivo texto de 08 de julio de 1965 (en el tratamiento de las penas, destrucciones o sabotaje, incitación a la sedición, ofensas contra superiores y delitos contra deberes del servicio) y del sistema de Derecho Penal Francés en los delitos contra la defensa nacional; traición, espionaje y revelación de secretos; es necesario también advertir la influencia del Código Penal Español del 06 de noviembre de 1980, y del Código de Justicia Penal de Argentina (principios de especialidad, penas, traición, espionaje, revelación de secretos, rebelión, abuso de autoridad, negligencia).
- El principio de culpabilidad. Han sido superadas las viejas teorías que negaban el principio de culpabilidad en el derecho penal policial que muchas de las veces obligaba a las exclusiones eximentes y atenuantes o configuración de tipos delictivos. Existe una polémica doctrinal sobre la ausencia del adjetivo voluntarias,

razón por la que se hizo necesario reformular los principios de culpabilidad y preterintencionalidad.

- Se debe abandonar la clasificación de penas de reclusión y de prisión por las de mayor o menor gravedad y otras como pérdida del empleo, inhabilitación definitiva para el mando policial y confinamiento.
- Corresponde añadirse penas accesorias como pérdida del empleo, suspensión del empleo, incautación, pérdida o comiso de instrumentos etc.
- Adicionalmente se debe prever la sustitución de penas por días de multa o trabajos en beneficio de la comunidad.
- En conclusión el nuevo Proyecto del Código Penal para la Policía Nacional tiene que incorporar a los convenios nacionales y principios que la ONU ha dictado en prevención al uso debido de las armas de fuego y al Código de Ética de la Policía Nacional.

1.8. PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL 1998-2002

La Policía Nacional, ha venido desarrollando planes de fortalecimiento Institucional a partir del año 1998, conciente de que la modernización es un cambio necesario y fundamental; para este propósito ha sido necesario actualizar su estructura orgánica y funcional con la finalidad de alcanzar niveles de excelencia en cuanto a la profesionalización que permita a sus miembros cumplir a cabalidad la misión que la Constitución de la República establece; en este proceso juega papel importante el apoyo del Gobierno Nacional por ser responsabilidad del Estado el mantenimiento del orden interno, la seguridad de las personas y sus

bienes, consecuentemente atender las necesidades logísticas, económicas, de bienestar social de la Institución Policial, es fundamental para el cumplimiento de la misión específica.

La Institución Policial, como todas las instituciones en el proceso de modernización ha desarrollado Planes de Trabajo, para de alguna manera conseguir el fortalecimiento institucional, lo cual le ha permitido transformarse en una institución altamente profesional y con miras a liderar la Seguridad Interna.

En el Plan Estratégico Institucional, para el período 1998-2002, se plantearon los siguientes objetivos básicos para el desarrollo de sus actividades en beneficio de la ciudadanía y de la Policía Nacional.

1. Educación y capacitación.
2. La optimización de los recursos humanos.
3. Mejoramiento de la imagen institucional.
4. Policía y comunidad.
5. Reforma legal y
6. Bienestar social.

En este contexto la Policía Nacional, llamada a mantener el orden interno y la seguridad individual y social, respetando la Constitución y las Leyes de la República en los términos de eficiencia y justicia, ha preparado a sus miembros policiales acorde a los cambios y necesidades actuales e incorporando al sistema educativo la ciencia y tecnología,

optimizando los recursos humanos para cumplir con excelencia la misión institucional, y lograr un cambio de imagen y actitudes institucionales hacia la comunidad en el ejercicio de la profesión, elevando los niveles de formación, perfeccionamiento, capacitación especialización, aplicando la planificación como método idóneo para lograr la actualización del sistema educativo, mejorando sustancialmente la infraestructura y equipamiento para el trabajo de los diferentes centros de formación y perfeccionamiento, capacitando permanentemente al personal en áreas afines a sus funciones, con un marco legal moderno que permita una estructura organizativa y moderna, con mayor libertad de acción, y autonomía económica administrativa para responder a los retos propuestos, consolidar el bienestar social de sus familias, e impulsar la aprobación de los recursos económicos indispensables para mejorar el sistema educativo, de salud, bienestar social y remunerativo, lo cual conllevará al fortalecimiento institucional y cumplimiento de sus metas trazadas.

El Plan de Fortalecimiento Institucional 1998-2003 puede ser evaluado positivamente ya que ha alcanzado favorablemente su cometido, considerando que los objetivos propuestos se han ejecutado en un 71% y tomando en consideración la situación política del país, los escasos recursos económicos, materiales y las limitaciones de recursos humanos.

En todas las Unidades Policiales, han primado con privilegio el desarrollar y ejecutar los objetivos en relación a la imagen de la Policía Nacional a su sistema educativo y las relaciones con la sociedad.

Sin embargo, es posible apreciar que subsisten la falta de medios logísticos y materiales en las Unidades Policiales, lo cual incide desfavorablemente en el cumplimiento eficaz de sus tareas policiales.

Es preocupante las falencias que presenta el sector del personal policial en todos los grados y jerarquías, tales como las dificultades para continuar sus estudios por el alto costo que representan las matrículas, y pensiones, los horarios que demanda el servicio y el exceso de trabajo.

Se evidencia la falta de infraestructura, medios económicos, logísticos, materiales y de personal docente para impulsar la capacitación de los miembros policiales lo cual dificulta su perfeccionamiento; la formación del personal debe ser reforzada en lo que concierne al conocimiento de los procedimientos institucionales, Leyes y Reglamentos y más normas jurídicas que rigen en la República, a fin de que la institución se encuentre en condiciones óptimas para cumplir eficiente y eficazmente su misión constitucional del mantenimiento del orden y la seguridad.

Otro de los aspectos preocupantes es el bienestar social del personal, ya que este prácticamente no ha variado; únicamente el mejoramiento del nivel de vida del Policía y su familia va a garantizar el correcto desempeño de las funciones.

1.9. PLAN QUINQUENAL DE LA POLICÍA NACIONAL PARA EL 2003-2007.

El propósito planteado por la institución al estructurar el Plan Quinquenal 2003-2007 es optimizar el servicio que presta la institución para garantizar la Seguridad Interna del País y consolidar el Plan de Fortalecimiento Institucional 1998-2002, recogiendo las experiencias positivas y negativas del plan inicial. El Mando Policial ha planteado los siguientes objetivos:

1. Consolidar el proceso desarrollado en el sistema educativo de la Policía Nacional.

2. Modernizar la gestión operacional de todos los servicios policiales incrementando los recursos humanos, logísticos y económicos necesarios.
3. Fortalecer la imagen institucional, mediante el desempeño ético, moral y profesional de todos sus miembros.
4. Lograr la participación de la ciudadanía en la seguridad interna y protección del medio ambiente.
5. Actualizar el marco legal institucional.
6. Mejorar la calidad de vida de los miembros de la institución policial y su familia.
7. Modernizar, descentralizar y descongestionar administrativa y operativa policial, para lograr la eficiencia en el servicio a la ciudadanía.
8. Controlar, fiscalizar y sancionar los actos de corrupción en todos los niveles y formas que se detecten.

Los objetivos trazados para este quinquenio 2003-2007 constituyen las aspiraciones institucionales que permitirán alcanzar la excelencia y calidad en el servicio y consecuentemente contribuir a alcanzar el liderazgo en la seguridad interna y garantizar la paz y orden interno. Esta finalidad solo será posible alcanzar con profesionales de alto nivel técnico-científico y especializado en los diferentes servicios policiales, contando con el equipamiento, medios y recursos logísticos suficientes.

Estos objetivos estratégicos, evidentemente para su éxito y consecución, se hallan condicionados al apoyo del Estado, a la voluntad del Alto Mando Policial, al profesionalismo de todo su personal y la decidida colaboración y apoyo de la sociedad civil; todo este conjunto de aportes fortalecerán aún más a la Policía Nacional, para cumplir con la Visión propuesta en el Plan Estratégico Quinquenal la misma que manifiesta:

La Policía Nacional en el próximo quinquenio será una institución de excelencia y calidad. Ejercerá el liderazgo en todos los niveles de mando, en la seguridad interna, respetuosa de los derechos humanos, con vocación comunitaria: será profesional, científica, técnica y especializada, con hombres y mujeres formados integralmente, para lograr un alto grado de confianza y credibilidad de la ciudadanía¹

El desarrollo de estos objetivos debe contribuir a la profesionalización de sus miembros, para el fortalecimiento interno de la Policía Nacional y mejoramiento del servicio de seguridad y convivencia de la sociedad ecuatoriana.

La Policía Nacional se halla en forma permanente en un proceso emprendedor de cambio y modernización, que va acorde con las políticas del Alto Mando Institucional, donde han primado los objetivos Nacionales Permanentes Pertinentes ante los retos que impone el mundo actual frente a los acelerados cambios que se producen en la sociedad.

Con este objetivo se ha elaborado el Plan de Fortalecimiento Institucional, para optimizar el servicio y contribuir a garantizar la seguridad de la Nación; la ciudadanía demanda por este servicio a la Policía Nacional debiendo responder a estas exigencias con la finalidad

¹ Plan Estratégico Quinquenal 2003-2007

de reducir y anular, la inseguridad, incrementando sus fortalezas aprovechando todas las oportunidades, para alcanzar la paz y la tranquilidad que todos los ciudadanos ecuatorianos.

El Objetivo General del Plan Quinquenal de la Policía Nacional 2003-2007, es ~~%~~Alcanzar una institución policial, líder en la Seguridad Interna; profesional, científica, técnica y especializada; con un marco legal y organización administrativa modernos; con recursos logísticos suficientes para garantizar la paz y el orden del país+.

Según el oficio No. 2004/109/DGPL/PN, de fecha 4 de abril de 2004, suscrito por el señor Lic. CARLOS ERAZO MOYA. Director Técnico de la Dirección Nacional de Planificación, da a conocer que la apreciación general del avance de ejecución del monitoreo del Plan Estratégico Quinquenal 2003-2007, no se lo ha realizado a consecuencia de la reformulación del programa y por la reestructuración organizativa de la Policía Nacional.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD INTERNA COMO FACTOR DEL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD.

2.1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años los niveles de inseguridad e índices de violencia se han incrementado en el territorio ecuatoriano, realidad cruel para una sociedad que se ha caracterizado por ser pacífica y amable con los visitantes y con una delincuencia que se mantenía en límites tolerables.

Múltiples son los factores que han propiciado el clima de inseguridad; nuestra sociedad debe ir tomando conciencia de que la Seguridad es un bien común que el Estado debe preservar y mantenerlo.

La seguridad interna es un elemento básico para el desarrollo de las actividades sociales y económicas, por tal motivo, más del 80% de los ecuatorianos cree que la protección de la vida y la propiedad, es una necesidad impostergable, ya que en la actualidad existe una verdadera psicosis de miedo e inseguridad debido al elevado índice delictivo. La violencia reduce espacios y tiempos de convivencia ciudadana.

Son muchas las causas por las cuales el país actualmente se ha visto rodeada por una ola de violencia e inseguridad al interior de la nación, debido a muchos factores tales como el crecimiento poblacional, inseguridad jurídica, la corrupción, el desempleo, la pobreza y extremo pobreza, la falta de programas laborales, educación y salud, la emigración masiva de hombres y mujeres del campo a la ciudad, el desplazamiento de ciudadanos colombianos a nuestro país por el conflicto armado, a lo

que se suma una inmigración incontrolada de peruanos que llegan en busca de trabajo, desplazando la mano de obra nacional, por su bajo costo; sumado a esto los procesos de integración andina y la globalización con la apertura de las fronteras e infiltración de la delincuencia transnacional, narcotraficantes y terroristas, que a la postre causan el pánico y caos en la ciudadanía.

Por lo tanto la sociedad ecuatoriana y el Gobierno están ante el reto y la obligación moral y política de establecer líneas de conducta y de acción ante esta secuela.

Muchos fueran los beneficios que se alcanzarían si en el país existiera una verdadera Política de Seguridad, desarrollando un ejemplar modelo de nación y convivencia social en que prime la paz y tranquilidad de todos los ciudadanos donde la interacción de la población civil con las autoridades produzca bienestar con alto sentido social. El acercamiento entre las partes promueve nuevos escenarios de trabajo y contrarresta los actos que atentan contra la convivencia y la seguridad ciudadana.

2.2. DIAGNOSTICO DE LA SEGURIDAD INTERNA DEL PAIS.

La sociedad ecuatoriana se encuentra atravesando una verdadera psicosis de miedo e inseguridad, debido a muchos factores adversos surgidos a causa de la poca atención, desidia y negligencia de los gobiernos de turno que han descuidado, o no han hecho absolutamente nada al respecto para controlar la inseguridad, a fin de poder alcanzar el desarrollo económico y social que le permitan reactivar la economía. Para que ello ocurra el Estado debe disponer de los recursos necesarios y fortalecer a la institución encargada de la Seguridad Interna a fin de contrarrestar el auge delincencial en toda sus manifestaciones.

Son alarmantes las estadísticas relacionadas con crímenes, violaciones, robos, atentados y muerte por accidentes de tránsito en el país; según las estadísticas de la Dirección Nacional de la Policía Judicial, hasta febrero del 2004, se han presentado 4.454 denuncias por delitos contra la propiedad, 3.130 delitos contra las personas, 399 delitos sexuales, y, 553 delitos contra la seguridad pública, siendo el asalto el delito más común en el país, así tenemos las estadísticas de los últimos 3 años que se detallan a continuación:

CUADRO No. 1

INDICE DELINCUENCIAL GENERAL 2001- 2003.

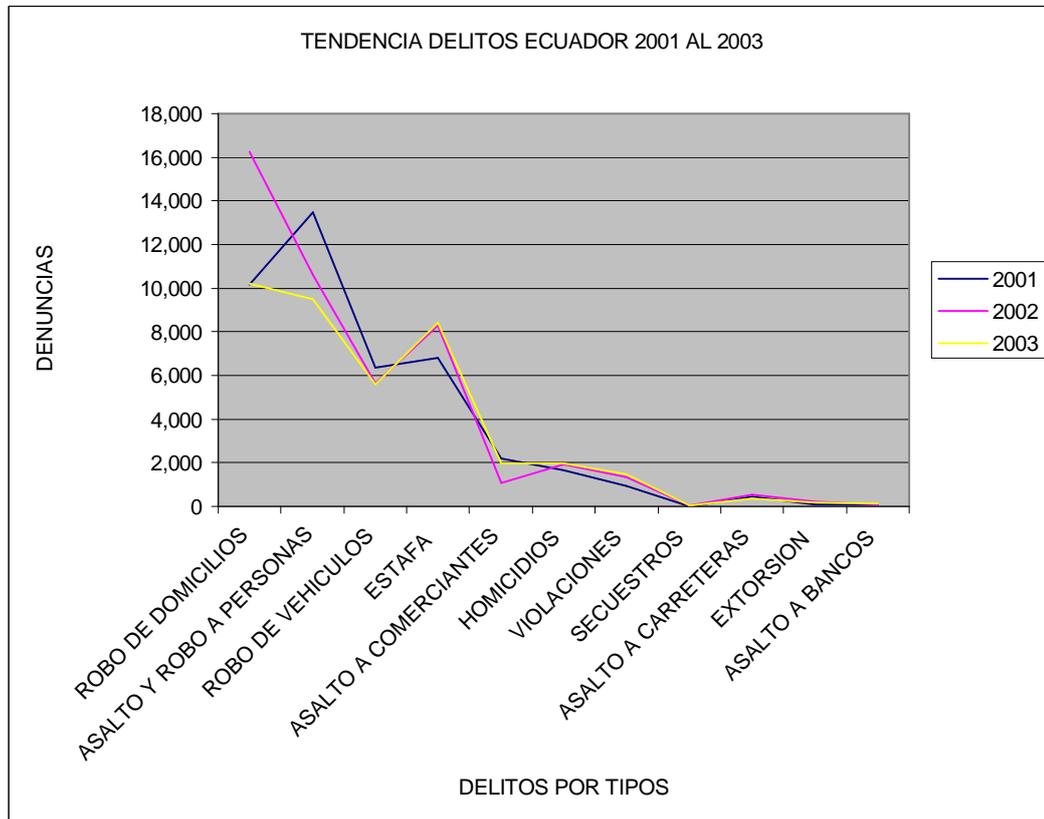
DELITOS	2001	2002	2003	INCREMENTO 2002	INCREMENTO 2003	TENDENCIA
ROBO DE DOMICILIOS	10,155	16,261	10,224	60.13	0.68	MANTENERSE
ASALTO Y ROBO A PERSONAS	13,483	10,633	9,490	-21.14	-29.62	DECRECER
ROBO DE VEHICULOS	6,375	5,657	5,601	-11.26	-12.14	DECRECER
ESTAFA	6,810	8,283	8,435	21.63	23.86	INCREMENTARSE
ASALTO A COMERCIANTES	2,210	1,083	1,975	-51.00	-10.63	INCREMENTARSE
HOMICIDIOS	1,655	1,914	1,975	15.65	19.34	INCREMENTARSE
VIOLACIONES	932	1,321	1,488	41.74	59.66	INCREMENTARSE
SECUESTROS	22	46	31	109.09	40.91	INCREMENTARSE
ASALTO A CARRETERAS	457	538	356	17.72	-22.10	DECRECER
EXTORSION	96	237	198	146.88	106.25	INCREMENTARSE
ASALTO A BANCOS	77	91	130	18.18	68.83	INCREMENTARSE

Fuente: DIRECCIÓN NACIONAL DE LA POLICÍA JUDICIAL Y UNASE, EL COMERCIO PÁG. C6 DOMINGO 21 DE MARZO 2004, ²

² Unidad Anti Secuestros de la Policía Nacional.

GRÁFICO No. 1

INDICE DELINCUENCIAL GENERAL 2001- 2003.



Del cuadro estadístico No.1, se observa que los delitos en el Ecuador hasta el año 2003 presentan una tendencia a decrecer desde el año base 2001; sin embargo, por tipos de delitos, se deduce que la extorsión, estafa, homicidios, violaciones, secuestro, y el asalto a bancos son aquellos delitos que presentan una tendencia general a incrementarse, lo cual determina que el nivel de inseguridad ciudadana tienda también a incrementarse. Este panorama, obliga a que la seguridad sea un verdadero compromiso de todos los ecuatorianos, y se debe considerarla como una gran empresa, cuyo principal accionista debe ser el gobierno

central de turno, los gobiernos seccionales, la institución policial y la comunidad.

Complementariamente, el Parlamento debe actualizar el marco jurídico para garantizar los derechos ciudadanos; y, la Función Jurisdiccional, desplegar su labor con rectitud y ética, para responder correcta y oportunamente aplicando la justicia.

El nuevo siglo ofrece, a la humanidad mayores posibilidades de progreso, pero también, el apremio de encontrar oportunas soluciones a amenazas y conflictos que deterioran a diario la convivencia ciudadana, que aspira al imperio del Derecho y al respeto de las garantías individuales y colectivas.

En este contexto, adquiere singular importancia la noción de **%Seguridad+**, pues actualmente plantea un escenario donde convergen factores tales como: desaparición de las amenazas convencionales; aparición de un nuevo entorno estratégico mundial, nacional y local, con amenazas tradicionales y también **%difusas+**; mutación progresiva de nuevas expresiones delictuales; desarrollo de procesos sociales, económicos, culturales y religiosos, que demandan no sólo flexibilidad sino adaptabilidad como medio de supervivencia. Estos factores, entre otros, constituyen evidencias de una nueva realidad emergente, que hace necesario, por una parte, fortalecer los métodos y técnicas de investigación científica, y por otra, volcar esfuerzos hacia la mayor profesionalización y permanente modernización de las Instituciones encargadas del control social y del ámbito de trasgresión a la norma.

Se habla de amenazas emergentes; de prevención en las decisiones y de una visión de futuro; del incremento de la incertidumbre, y otras percepciones que conforman un escenario pluricausal, donde la armónica

y pacífica convivencia entre los miembros de la sociedad exige el debido ejercicio de la función policial.

El Estado debe fortalecer a la Policía Nacional, por ser la institución encargada velar la seguridad interna y por ende de la seguridad ciudadana, así como también fortalecer a las demás instancias gubernamentales que complementan esta labor a fin de que la población en general, pueda desenvolverse en un ambiente de paz y tranquilidad, articulando en su beneficio políticas e instrumentos de política orientados a garantizar la seguridad ciudadana.

Al margen de las naturales desavenencias políticas como las hay en toda Democracia, con mucho esfuerzo la economía del país trata de mantenerse equilibrada por una parte, pero desde hace algunos años, la nación ha comenzado a soportar los nocivos efectos de bandas organizadas, constituidas no sólo por avezados delincuentes, sino también por pandillas juveniles, drogadictos etc.

Esta situación viene generando, como es natural, una creciente zozobra, en las familias y en la sociedad civil en su conjunto, y lo que es más preocupante, en los agentes productivos e inversionistas que han tratado de afincarse en el país, confiados no sólo en las normas de promoción que se ofrece a pesar de la inestabilidad jurídica y el clima de inseguridad reinante.

Las causas de la violencia e inseguridad son diversas. Para algunos el problema radica en la pobreza y el desempleo, el flujo de la migración campo-ciudad, el libre ingreso de ciudadanos colombianos y peruanos y con ello la infiltración de delincuentes, narcotraficantes y terroristas, pero para otros está en la crisis de valores, los problemas educacionales la violencia intrafamiliar o el consumo de drogas. Quizás todos los anteriores

son elementos del mismo paisaje de abandono e impunidad que parecen haberse impuesto en el país, por la falta de verdaderas políticas de estado como salud, educación, laboral, social y seguridad ciudadana. Llegar a una efectiva seguridad interna implica el diseño de políticas preventivas de carácter social que apunten precisamente a los sectores de mayor vulnerabilidad. Además se debe desarrollar una cultura moral y cívica de seguridad que permita educar a la población en prácticas de respeto y de democracia.

La más importante de todas estas acciones, para prevenir y combatir la delincuencia, es la organización comunitaria que puede convertirse en soporte clave para lograr la seguridad ciudadana. Impulsar estas acciones preventivas debe involucrar a toda la sociedad, ciudadanía, estudiantado, Policía Nacional, organizaciones sociales y de iglesia, ya que sólo con el concurso de todos los sectores de la sociedad será posible protegernos de la inseguridad que amenaza a todos.

La seguridad interna surge y se define en la actualidad como problema social, en sociedades que poseen un diverso nivel de desarrollo económico, múltiples rasgos culturales y regímenes políticos de distinto signo, no pudiéndose establecer, por tanto, distinciones simplistas para caracterizar factores asociados a su incremento y formas de expresión.

No existe una disposición general que permita identificar rasgos uniformes vinculados a las características que asume la seguridad o distinguir tipos de sociedades que presenten el problema en forma exclusiva, siendo en definitiva una condición que comparten los países en todo el mundo.

La Seguridad Interna como una de las principales preocupaciones en las sociedades contemporáneas, ha ocurrido en distintos momentos y

circunstancias del acontecer nacional; sin embargo ésta constituye una situación que viene presentándose desde los últimos años, cada vez con mayor frecuencia, observándose una tendencia a diferenciar el tratamiento clásico de la delincuencia y su compleja etiología con respecto a la dinámica que permite estructurar sistemas de seguridad ciudadana.

En ese sentido se abre una nueva dimensión frente al tema de la delincuencia, que incluyen procesos sociales distintos a los que determinan la actividad delictiva, lo cual implica revertir la noción de una sociedad vista como víctima pasiva del "azote" criminal y pasar a observar los procesos y capacidades de la sociedad civil para efectuar acciones preventivas contra la delincuencia.

Acorde con esta tendencia, resulta interesante apreciar como, especialmente en los países con mayor experiencia en la elaboración de políticas de seguridad pública, se viene enfatizando el rol activo de la comunidad y del ciudadano en la prevención del delito en todos los campos.

El sistema político, desde el cual se identificaron, jerarquizaron, definieron y enfrentaron muchos desafíos colectivos en el pasado, durante las últimas décadas ha perdido su centralidad como instancia superior capaz de coordinar y responder pronta y eficazmente a las demandas sociales. Dicho debilitamiento de la mediación estatal se encuentra relacionado con múltiples limitaciones de la soberanía debido a factores de orden interno y externo, pero el efecto global ha sido el mismo: el agotamiento progresivo del modelo político es evidente.

Ante el retroceso del poder del Estado, la acometida neoliberal impone durante los últimos años un intento de coordinación a partir del mercado, ayudado por la decepción generalizada de la coordinación política. No obstante, las experiencias de liberalización, desregulación y privatización vividas recientemente muestran, a su vez, especialmente en América Latina, notorias limitaciones para generar integración social y favorecer respuestas comunitarias ante problemas que van más allá de los intereses puramente individuales de maximización de los beneficios privados.

Paralelamente la sociedad sigue incrementando su nivel interno de complejidad, mediante el desarrollo de la autonomía funcional de los diversos sistemas parciales que la constituyen, al mismo tiempo que se multiplican y diversifican las demandas sociales, haciendo necesario superar las tradicionales formas de coordinación social, pues no existe ya ninguna estructura o dispositivo, que en forma centralizada, pueda elaborar respuestas con sentido único y generalizables en todo el sistema social, y menos aún proveer soluciones integrales concebidas, planificadas, implementadas y controladas por un sólo agente, institución o grupo social. Todo parece indicar que la sociedad contemporánea ha alcanzado un estado donde más que nunca la construcción social de la realidad y la acción colectiva poseen una creciente multiplicidad de puntos de emergencia y estructuración.

El Ecuador, a principios de la década del ochenta, tuvo una tasa de 6.4 homicidios por 100 mil habitantes, que para 1995 la cifra se elevó a 13.4. Esto significa que los homicidios crecieron en estos últimos años en más del doble y que en números absolutos mueren en el país cerca de 2.000 personas asesinadas, sin tomar en consideración las alarmantes cifras de muertes por causa de los accidentes de tránsito que se hallan a la orden

del día por la irresponsabilidad de los conductores y la benevolencia de la Ley.

Sin duda se trata de cifras bastante altas y, evidentemente, muy preocupantes, es preciso señalar que el país ha tenido momentos con tasas de homicidios más altas que el Perú. Si el Perú tuvo una tasa de 2.4 homicidios por cada 100 mil habitantes, el Ecuador tuvo 6.4. En 1990 el Perú sube notablemente a 11.5 mientras el Ecuador lo hace 10.3; pero 1995 el Perú baja a 10.3 y el Ecuador sigue subiendo hasta llegar a 13.4 homicidios por 100 mil habitantes. Esto significa que en la década de los ochenta el Perú tuvo un crecimiento significativo de la violencia (casi cinco veces en diez años) y que en los noventa se redujo lentamente. El Ecuador, en cambio ha tenido un crecimiento permanente y sostenido en los últimos 20 años, que se expresa en una tasa de 4.8 homicidios por cien mil habitantes en 1999 y en el año 2003 el 14%.

En 1999 la tasa de 14.8 homicidios por cien mil es un promedio nacional, que esconde los lugares donde las tasas son más altas y bajas, según el estudio de la FLACSO³-BID⁴⁵, por un lado, que las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos, Los Ríos y Carchi (la mayoría de provincias fronterizas con Colombia) tienen tasas que duplican el promedio nacional y, por otro lado, provincias como Zamora, Morona y Napo (Amazonía) exhiben tasas inferiores a 3 homicidios por cien mil.

Por otro lado cabe señalar que las provincias que tuvieron los mayores crecimientos porcentuales de homicidios durante la década del noventa

³Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

⁴Banco Interamericano de Desarrollo

son: Pichincha con 140%; Chimborazo con el 136% y Tungurahua con 109%: todas ellas de la sierra central del país.⁶

Estos datos nos muestran que la violencia crece significativamente en cantidad. Pero también evidencia que se transforma día a día. Hoy las formas con que opera la delincuencia son muy distintas a las que teníamos hace pocos años. El cambio más importante tiene que ver con la diversificación de las modalidades; por un lado, se tiene una violencia *tradicional* que era la única que existía en el país más ligada a la cotidianidad, la cultura y las estrategias de sobrevivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población; que se expresa en el robo, arranche, riña, todas ellas sin que los autores tengan una disposición organizativa conducente al hecho delictivo y por otro, el crecimiento de una *empresa moderna* de la violencia que se caracteriza por su disposición organizativa para cometer actos violentos. Este último segmento de la violencia se desarrolla a través de la conformación de organizaciones complejas, con mayores recursos, con criterio corporativo, con arsenal tecnológico sofisticado y con contactos, infiltraciones y relaciones con el sistema social establecido.

La modernización de las violencias, no solo ha acarreado el nacimiento de nuevos actores y la transformación de los anteriores, sino que la propia organización del delito requiere de otros personajes; no solo el delictual como el sicariato, el pandillerismo, y todos los de condición juvenil, sino también el irresponsable como lo es la negligencia en el más amplio sentido.

Por esta vía de la modernización mercantil se ha producido la gran transformación e incremento de la violencia: su escala internacional que

⁶ Estadísticas obtenidas Comentario Arq. Fernando Carrión. Director de la FLACSO *la violencia en Ecuador y América latina*, revista *Dialogo Local*, año 2 N°4. Pág. 10-14.

proviene de la constitución de mercados ilegales que desarrollan verdaderas empresas transnacionales del delito en ámbitos como: narcotráfico, asaltos a bancos y casas comerciales, robo de vehículos, depredación del patrimonio cultural, ambiental, trata de blancas, comercio de armas livianas, tráfico de niños, secuestro, y sicariato, para citar los más importantes

Esta modernización de la violencia tiene un nivel de operatividad y efectividad que supera a las destrezas profesionales y tecnológicas de las fuerzas del orden. Con este desarrollo de las actividades modernas ocurre que las tradicionales reciben una gran influencia, al grado de que se pueda afirmar que la moderna descansa en la tradicional, porque allí recluta su gente de forma fácil.

Por eso hoy se observa la diversificación, el incremento de la magnitud, el desarrollo de la pluralidad y la sangre fría que tienen los hechos delictivos de hoy. Los secuestros están a la orden del día, el robo de vehículos se ha incrementado, el boleteo es una realidad, el sicariato no reconoce fronteras y el homicidio se incrementa. Paralelamente, han aparecido organizaciones paramilitares de auto defensa, pandillas que asolan a los barrios de nuestras ciudades, bandas de delincuentes que atacan bancos y casas comerciales, bandolerismo de ajustes de cuentas, grupos guerrilleros que realizan actos terroristas, todas formas orgánicas que el país no conocía.

Esta gran transformación produce mayor violencia y abona en una espiral incontenible de inseguridad ciudadana. Comparando la inseguridad con la economía, se puede afirmar que la espiral de la violencia es más significativa que la de la inflación.

Si bien la espiral inflacionaria tiene costos sociales elevados, mediante algunas medidas (control del gasto público, dolarización o shock) se puede combatirla en plazos previsibles. Con la violencia no. Una vez que comienza, los resultados son impredecibles, por los efectos en cadena que tiene: el robo, el homicidio, las riñas, tienen resultados exponenciales con la venganza y el ajuste de cuentas, entre otros. Pero también porque la violencia intrafamiliar genera una transmisión generacional del delito. Un niño que sufre maltrato físico o psicológico o que vive la violencia entre sus padres, es muy probable que en el futuro actué violentamente esto significa que la violencia genera más violencia y que sus efectos pueden aparecer en el joven o adulto que un día fue niño, esto es, por ejemplo, 10 o 20 años después. A ello hay que añadir la erosión que sufren las instituciones públicas que se dedican al control de este flagelo: la Policía y Sistema Judicial. En los dos casos, sea por corrupción o por la ilegitimidad que adquieren, pierden eficiencia en la gestión.

De allí que tiende a generarse la llamada *justicia por la propia mano*, como expresión directa de la privatización de la justicia e incremento de la impunidad. No hay sanción para los delincuentes y tampoco hay denuncia de las víctimas. Por eso no es raro encontrar que en las encuestas de opinión pública reiteren, una tras otra, la mala imagen que tienen estas instituciones o, lo que es lo mismo, que las primeras víctimas de la violencia terminan siendo las propias instituciones que deben enfrentarla y controlarla.

La violencia corroe la legitimidad del conjunto de la institucionalidad pública ante la población y termina minando su organización interna. Por eso se hace necesario invertir cada vez más recursos en estas instituciones. El poder gubernamental tiene la ineludible responsabilidad de fortalecer a la Policía Nacional, dotándole de los recursos humanos, financieros y tecnológicos indispensables para su eficaz servicio, retirando

de otros sectores a los que podrían destinarse para generar políticas de prevención. Nos referimos por ejemplo a los sectores de educación, vivienda, salud y productivos. Se trata de un debate y toma de decisiones entre el largo y el corto plazos, entre la prevención y el control.

Las soluciones a la violencia por las presiones existentes, se dirigen al corto plazo y caen en el círculo vicioso del cual difícilmente se sale: hacer prevención de largo plazo invirtiendo en políticas sociales o estos recursos destinados a la represión para obtener resultados positivos en el corto tiempo.

La única manera de romper esta lógica perversa es tener un mayor conocimiento de la problemática y una nueva óptica para enfrentar el problema ya no es suficiente actuar con el sentido común y con la transferencia de recursos hacia la represión. Se requiere tener verdaderos observatorios de la violencia, nuevos conceptos y metodologías para entenderla y novedosas concepciones para enfrentarla. Ello será posible solo si se incorporan nuevos actores sociales y no se convierte en un tema exclusivo del Estado.

Políticas eficaces, como el control del consumo de alcohol, restricción al porte de armas, mejora de las urgencias hospitalarias; combinadas con el empleo, desarrollo de educación, lucha contra la impunidad, modernización de la justicia y la Policía, entre otras pueden dar resultados. Desarrollar este conjunto de acciones supone tener una estrategia de gobierno de la violencia, un conocimiento de la realidad y una voluntad política para enfrentarla.

Es decir, construir un marco institucional que trascienda el ámbito policial y legal hacia mecanismo de cooperación en dos niveles: pública, privado, comunitario y nacional, provincial, local. Este marco institucional

representativo debe tener una estrategia general en la que se tenga en cuenta políticas para cada una de las frases que tiene la violencia (percepción, prevención, control y rehabilitación), los tipos de violencia (económica, común, política) y los grupos de riesgos (jóvenes, mujeres y niños).

Es prioritario y fundamental el rol que cumplen los Jueces para mejorar la seguridad, aplicando la Ley con toda la severidad, celeridad y conforme al mandato constitucional. Los jueces deben proponer las reformas al sistema procesal penal que está creando tantos inconvenientes en la sustanciación de las causas.

Por otro lado la Rehabilitación Social tiene que tratar humanamente al detenido y educarlo, a través de talleres. Se debe enseñarle un oficio para que sea una persona con futuro, al salir de la prisión y no volver a delinquir.

Es necesario que la Cárceles del país cuenten con la suficiente infraestructura, ya que mientras no se entienda las necesidades de mejorar las condiciones de vida de las personas detenidas, el problema de la rehabilitación no va a cambiar. Y va a incidir en la inseguridad.

Los problemas de la inseguridad reinante en el país, puede ser resuelto desde varios aspectos uno de ellos e importante serían Las Veedurías Ciudadanas, para que ayuden a superar la impunidad frente a los casos que las autoridades han descuidado, por el descrédito de las instituciones de control, estos grupos actúan como un contrapeso de la autoridad, cuando lo ideal sería optar por las alianzas que den seguimiento a los casos.

La organización de la sociedad civil es fundamental para desarrollar procesos de educación y prevención, las veedurías al estar amparadas por la Constitución, tienen una mayor maniobra para motivar que en los programas de estudios del país se desarrollen aspectos sobre seguridad y prevención. Esto permitirá que las personas conozcan sus garantías constitucionales cuando se sientan amenazadas por la violencia social. Así mismo esto ayudará a entender que la Ley y el derecho ajeno son los límites de cualquier experiencia comunitaria de control de la inseguridad.

Solo cuando se logre un trabajo consolidado entre gobierno, policía y comunidad, el Ecuador será un modelo de seguridad en Latinoamérica. Es indispensable que este tema sea abordado sin pasiones, injerencias políticas ni vanidades personales, para transmitir al colectivo, un mensaje claro, serio y responsable.

Los verdaderos alcances de la Seguridad Ciudadana no deben pasar por la simple propaganda oficial que intenta encubrir las profundas brechas e inequidades y falta de garantía para las mayorías marginadas de la población. El discurso en ocasión de los recuerdos locales, típico de nuestros gobernantes de turno, no es sino un maquillaje para disfrazar la dramática situación en que se debaten amplios sectores de sociedad ecuatoriana.

La Seguridad Ciudadana no implica simplemente la proporción de resguardo físico, sino una conceptualización mucho más amplia que se manifiesta como la capacidad del Estado de proporcionar a todos los ecuatorianos niveles económicos, políticos y sociales satisfactorios, basados en las libertades democráticas y los derechos ciudadanos.

Sin lugar a dudas el tema de la seguridad interna del país compete al Estado en el sentido mas amplio, pero es responsabilidad de toda la sociedad asumir responsabilidades para afrontar el problema, dentro de

este esquema es necesario articular una política de seguridad con las diferentes organizaciones comunitarias o de ciudadanos, para respaldar a la Policía Nacional en el cumplimiento de su labor ante el azote de uno de los grandes males de estas tres últimas décadas, hay que organizar a la sociedad civil para que trabaje junto a la institución, motivando la seguridad a la ciudadanía para que se termine la psicosis de miedo y temor.

La ciudadanía debe tomar plena conciencia de que es imposible mejorar la seguridad individualmente, se lo debe hacer en conjunto, tanto nacional y local, es necesario realizar grandes esfuerzos para incentivar el sentimiento de solidaridad en el país. Debe existir una definitiva y enérgica decisión por parte de las autoridades respectivas, para vigorizar a la institución; para que pueda enfrentar a la delincuencia, se debe dotar de los recursos suficientes tendiente a su capacitación, especialización, velar por su educación, bienestar social, logística y su infraestructura física, como lo establece la Constitución.

La clase política no debe involucrarse o intervenir en estos aspectos, ya que los mismos sólo desean hacer valer los sentimientos partidistas y futuristas, sin reflejar los sentimientos del pueblo, por eso la sociedad debe exigir que se cumplan las propuestas ofrecidas por los gobiernos de turno para que la sensación de inseguridad desaparezca del país la Policía Nacional debe ser respaldada por toda la sociedad civil las organizaciones gubernamentales y de esta manera pueda realizar enérgicos operativos a escala nacional que tienda dar término a la delincuencia desde sus profundas raíces con el fin de eliminar el grado de inseguridad que viven los ecuatorianos, evitando además que otras instituciones se arroguen funciones inherentes a la Policía Nacional, como es evidentemente la policialización de las fuerzas militares para controlar la explosión de la inseguridad.

No queremos urbes en donde el concepto de seguridad sea el número de barrotes que cada uno de los ciudadanos pone en su propia casa. Por esa vía, acabaremos los habitantes confinados en las casas, mientras las calles y plazas serán de los delincuentes. No se puede aceptar y requiere el trabajo conjunto de todos los organismos del Estado la Policía Nacional y la sociedad ecuatoriana.

La seguridad ciudadana, especialmente en las principales ciudades del país, se ha convertido en el aspecto de principal preocupación de la ciudadanía. La percepción de inseguridad no sólo se relaciona con el incremento de la violencia y la delincuencia, sino que tiene también que ver con la poca confianza que tiene la ciudadanía en la capacidad de las entidades del Estado encargadas de garantizar su seguridad.

2.2.1 Percepción de la seguridad desde el punto de vista de la Policía Nacional.

La alteración del orden público crea un estado de inseguridad interna, pero esta inseguridad que vive el país internamente tiene factores que alteran desde el punto de vista interno y desde el punto de vista externo y los factores que determinan esta inseguridad en el órgano interno se debe a la delincuencia en todas sus manifestaciones, la violencia con la que operan los delincuentes en la comisión de delitos de atentar contra la vida, contra la seguridad de las personas, la corrupción que es uno de los elementos que se ha generalizado en todos los estamentos públicos y privados son identificados como factores matrices negativos de la inseguridad en el país.

La violencia es generada por, la delincuencia, la corrupción en el orden social, político, económico, la pobreza, el desempleo la importación de culturas y al hablar especialmente del incremento delincencial que

genera la inseguridad interna en el país también hay que referirse a las causas que generan este aumento de la delincuencia es ahí que dentro del ámbito institucional debe resaltarse fundamentalmente que en el espacio de tratar de identificar las causas que generan o incrementan la delincuencia.

Se debe recurrir a la criminología que es la ciencia que estudia la etiología del delito es decir las causas que generan el delito; dentro de ese ámbito se establece que las causas que generan el delito pueden ser a través de la estructuración del ser humano del individuo que es el elemento básico de la sociedad, hay que estudiar los factores internos del individuo para los factores externos del individuo que afectan a su carácter, procedimiento como elemento dentro de la sociedad, entonces la modificación de ese carácter, la modificación de su comportamiento dentro del ambiente social hace que se produzcan o no los hechos que van a alterar el orden y la seguridad pública, que van o no a transgredir disposiciones legales normativas de convivencia que son las leyes que dan obligaciones y derechos a los ciudadanos, entonces la criminología establece esos factores importantes si es que se habla de los factores endógenos del individuo que pueden alterar su carácter y su procedimiento frente a la sociedad se puede hablar de problemas de orden orgánico, psicológico que ya estudiados por grandes criminólogos como Ferry, Lonbroso en el pasado hace cientos de años dieron lecciones que determinaban que a través de problemas atávicos el atavismo por ejemplo identificaba al criminal nato aquel que no era su voluntad la que le permitía llegar a la comisión del delito si no era un impulso interno por una mal formación interna estructural de su organismo, esa es una clasificación.

Hay otra clasificación que se hace de aquellos individuos que alterados en su carácter y en sus procedimientos son víctimas de la influencia

externa influencia social, influencia económica, de carácter educativo, falta de fuentes de trabajo elementos que influyen en el carácter del individuo para poder conducirse. Entonces desde la parte básica de la criminología para poder identificar cuales son las causas de la delincuencia, misma que se halla dividida en los niveles de perfeccionamiento en delincuencia común, delincuencia organizada y delincuencia transnacional estos elementos son los que generan en su actividad la inseguridad interna del país entonces entendida así doctrinariamente el tema de la seguridad interna se puede pasar a hablar cual es la situación actual de la seguridad interna.

La seguridad interna en el Ecuador ha sido violentada, el país se encuentra frente a una crisis de seguridad que tiene su razón en la crisis económica, crisis social y crisis política; estas tres crisis generan una cuarta crisis que es la de la inseguridad.

La inseguridad de las personas y de los bienes están protegidos por todas las disposiciones legales a través de la codificación penal especialmente donde se determinan las infracciones que se cometen con la finalidad de sancionar esas infracciones y de esta manera preservar en alguna forma que se produzcan estos hechos en contra de las personas y los bienes puede decir que existe una gran influencia para la comisión de estos delitos interna y externa en los delitos que atentan contra la vida como son los asesinatos y secuestros que se han incrementado las estadísticas de los últimos tiempos y los Modus Operandi han trascendido ya la frontera del país con la presencia de delincuentes colombianos, peruanos con otras modalidades que ha ido inyectando otras formas de cometer estos delitos sofisticando a través de la obtención y utilización de los medios técnicos y científicos que también llegan a las manos de los delincuentes, de armas sofisticadas, sistemas de comunicación, organizaciones que tienen actividades propias de inteligencia para poder

identificar a la víctima, el tiempo, el lugar donde van a cometer el delito de tal manera que es un perfeccionamiento que se va dando y mientras la sociedad y tecnología avanzan es importante preocuparse también por el tema de las fronteras que significa algo que hay que meditar en la actualidad ya no es como antes se consideraba a la frontera de un país como una línea que separaba a otro país no, ahora con el concepto de la globalización y la integración de los estados es el punto de convergencia de los países, entonces si es que eso se aplica positivamente para el desarrollo para el comercio esta bien, pero desgraciadamente también es permeable esa línea de frontera por parte de las transnacionales del delito que afectan también a la seguridad interna.

Ante una defectuosa administración de justicia existe una deficiencia en el liderazgo y la conducción de la seguridad nacional no existe una relación adecuada en el concepto y la cooperación y coordinación que debe haber entre seguridad externa y seguridad interna encontrando una permeabilidad en las fronteras que permiten que los elementos negativos engrosen las filas de los delincuentes encuentra la migración campesina hacia los centros urbanos en búsqueda de posibilidad de trabajo los mismos que se encuentran con otra realidad y para poder subsistir en este nuevo medio ambiente están propensos por lo menos a cometer el delito, hay factores que son importantes una falta de política gubernamental en identificar las fuerzas que hagan prevención del delito en aglutinar todos los esfuerzos ciudadanos tanto unidades seccionales gubernamentales, Policía Nacional y ciudadanía en general para poder generar la prevención en términos mas positivos.

En lo que tiene que ver con la represión jurídica del delito, se necesita un mayor ensamblaje entre la fiscalía, jueces y Policía Judicial en la dotación de medios técnicos científicos para la investigación del delito a través de los laboratorios de Criminalística de la Policía Nacional,

cursos que deban hacerse de especialización de fiscales y jueces debe haber una especialización de estos elementos para los diferentes tipos de delitos no puede un fiscal o juez de tránsito asumir la responsabilidad de juzgar un delito como un asesinato entonces debe haber una especialización, toda la ausencia de este ensamblaje de esta organización de esta coordinación y colaboración debe depender del gobierno Nacional debe de crearse el concepto de que la seguridad es un objetivo nacional permanente solamente ahí se podrá reestructurar esta situación específicamente al tema de la seguridad interna por ser víctimas del narcotráfico internacional, por estar en el centro del triángulo de la cocaína, esta es la región mas importante en el mundo de la producción de la cocaína, siendo utilizados por esta transnacional ya no solamente como un paso como el tránsito de la droga hacia los países de consumo sino constituidos ya como centros de acopio de la droga para que de aquí se distribuya a los centros de consumo.

El tráfico de drogas o el narcotráfico genera problema de inseguridad interna por que no solamente son los delitos que están contemplados en la Ley 108 que son el cultivo, tenencia tráfico, procesamiento, etc, sino que concomitantemente a estos hay delitos conexos a los de narcotráfico como es el asesinato, sicariato, el secuestro, la extorsión, etc.

De tal manera que eso nos afecta y para hablar de seguridad interna es bueno establecer la relación que existe entre la seguridad externa y la seguridad interna, si es que la seguridad externa que tiene que ver con fronteras aéreas, marítimas y terrestres no están bien adecuadas son permeables permiten el ingreso, habrá menos seguridad interna como es lo que sucede actualmente en el país.

2.2.2. Percepción de la seguridad desde el punto de vista de la ciudadanía.

Los ciudadanos de un país tienen una imagen formada de cómo es su Policía y de en qué medida es una buena, sin embargo, hacer una evaluación más precisa, como por ejemplo comparar la calidad de policías, es una tarea cargada de dificultades.

En el lenguaje de la evaluación, se distinguen dos dimensiones básicas:

- La efectividad sea, el grado en que una persona o una organización alcanza los objetivos que estaban marcados;
- La eficiencia, esto es, la capacidad de lograr esos objetivos con el mínimo costo posible.

En el caso de la policía, la noción de costo podría ser considerada no sólo en términos económicos sino también de otros gravámenes que puede imponer la actuación policial, en términos de derechos individuales limitados por su actuación. Si una organización no consigue sus metas, no cabe hablar de eficiencia, puesto que ésta sólo puede ser medida como costo por objetivo logrado; por ejemplo, gasto en policía por cada sospechoso capturado o por cada crimen evitado. No obstante, la importancia de la idea de eficiencia es recordarnos que no vale la pena la eficacia a cualquier costo, menos todavía cuando éste incide en el ejercicio de derechos individuales o puede recaer en un incremento de las denuncias por abusos policiales.

No es posible ni sería justo evaluar *a posteriori* una institución sin que se conozcan de antemano qué funciones o metas debe atender. Estas metas pueden ser de distinta índole e involucrar concepciones

valóricas contrapuestas.

Este trabajo contempla la evaluación de una policía democrática, concebida fundamentalmente como un servicio social, en los términos pioneros enunciados por Sir Robert Peel cuando creó la policía Londinense en el siglo pasado. Así, nuestra tarea consiste en evaluar a una policía que tiene como objetivo principal la protección de los ciudadanos y no su control o su sometimiento al poder político. Desgraciadamente, no es posible afirmar que todas las policías de la región tengan asumido o interiorizado estos principios. Sin embargo, si se evalúa con arreglo a estos criterios, se contribuye a que estos criterios de servicio público y protección de todos los ciudadanos sean tomados cada vez más en cuenta en el trabajo policial.

Los únicos límites que la policía debe observar en su disposición de servicio a los ciudadanos son la ley y los principios democráticos contenidos en la Constitución del país, los que implican que su actuación no será discriminatoria ni abusiva.

El otro elemento que debe ser considerado son los medios a disposición de los policías y el contexto en que trabajan. No sería razonable esperar el mismo desempeño de fuerzas policiales que operan en metrópolis urbanas caracterizadas por el crecimiento descontrolado, la desigualdad y la violencia, y de policías que trabajan en una zona rural y habitada por pequeños productores. De la misma forma, ¿cómo exigir los mismos resultados de organizaciones policiales que cuentan con todos los medios técnicos y altos salarios, y de cuerpos mal pagados que trabajan en condiciones precarias? En palabras de David Bailey (1996) se precisa evaluar a las policías en términos que reflejen las necesidades públicas y en términos de lo que razonablemente puede esperarse que consigan.

Cuando se habla de evaluaciones policiales, tres son los posibles ámbitos en los que puede recaer dicha evaluación:

- El desempeño individual de cada policía, en la línea, por ejemplo, del trabajo del Comité Sheehy en el Reino Unido. Este componente es de gran utilidad gerencial para los dirigentes de la organización policial, a la hora de decidir sobre ascensos, sanciones y destinaciones de los agentes, pero no se aplica al nivel macro;
- El impacto de un nuevo programa de trabajo policial. En las últimas décadas, especialmente en el mundo anglosajón, se ha experimentado el surgimiento de estrategias de vigilancia comunitarias, descentralizadas y basadas en la resolución de problemas. Cada innovación operativa debe ser evaluada para conocer sus resultados y límites. A pesar de la dificultad técnica, existe toda una metodología de evaluación de programas sociales destinada específicamente a este fin. Famosos experimentos sobre el patrullaje preventivo e inespecífico en la ciudad de Kansas o sobre el efecto de los interrogatorios en la calle en la ciudad de San Diego en los Estados Unidos lograron, de hecho, cambiar la forma de pensar sobre la policía en las últimas décadas;

2.3. EL DELITO EN EL ECUADOR

Delito es el resultado de la acción del delincuente. Doctrinariamente delito es toda acción típica, antijurídica, culpable y punible, pero para llegar a esa teoría analítica ha sido preciso recorrer un largo camino. Inicialmente se pensó que el delito era toda infracción de leyes de la comunidad, mientras que el pecado era la conculcación de las normas éticas o morales. Pero se vio que había infracciones jurídicas que no

constituían delito (las relativas a las ordenanzas de la administración, el contrabando, etc.) y que también eran consideradas delictivas conductas que poco tenían de criminales (la conducción sin permiso, las propagandas <<ilegales>> y otras figuras de disensión política).

Adicionalmente, conductas que antes eran delito ahora no lo son: adulterio, amancebamiento, juegos ilícitos, en tanto que ahora son delito figuras que hace años eran conceptuadas infracciones meramente administrativas (las relativas a los impuestos, al contrabando).

Esa falta de guía o pauta orientadora en torno a que sea considerado delito en cada momento, a tratado de ser subsanada por lo que se afirma que el delito lo es <<quia malum>> por que es intrínsecamente malo en tanto que la infracción administrativa lo es <<quia prohibitium>> porque esta prohibido por la autoridad del momento; solución que no resuelve el problema(y, mucho menos a la vista de los ejemplos citados), sino que lo trasladan la comunidad encargada de determinar lo malo y lo prohibido.

Por eso quizá los mas práctico sea acudir a la solución tan cínica como práctica, propuesta por el ingles Jeremy Bentham:⁷ Es delito lo que la ley considera como tal+.

Al fin y al cabo la teoría analítica antes enunciada tiene encuentra este aserto al exigir el requisito de la tipicidad esto es, que es preciso que todo delito este catalogado o tipificado en el Código o en alguna Ley.

La discusión sobre el delito en Ecuador, su evolución, características y efectos, así como sobre las formas más efectivas de combatirla, es una cuestión que aparece regularmente en la agenda pública de todos los Gobiernos.

⁷ Jeremy Bentham

Los estudios más recientes sugieren que, más allá de una sensación genérica de inseguridad, hay variaciones importantes en los sentimientos de la población sobre el tema. En muchos casos, esas variaciones están asociadas a hechos o eventos que tienen un valor simbólico especial: un crimen sangriento puede tener mucho más impacto que una seguidilla de delitos de otro tipo; la divulgación de un hecho de corrupción política puede generar más inseguridad que un conjunto de acciones exitosas de los cuerpos de seguridad.

Por ese mismo motivo, no existe siempre una asociación directa entre el nivel de delincuencia, la efectividad de la Policía y la Justicia, con la percepción de seguridad de la población. En opinión pública no es tan importante cómo las cosas son en sí mismas, sino cómo son vistas por su evolución.

El análisis realizado en líneas anteriores muestra al menos tres aspectos relevantes respecto a la delincuencia y la percepción de inseguridad entre los ecuatorianos.

En un contexto de la crisis económica aguda como la que vive el país, la sensación de inseguridad a nivel nacional no ha variado sustancialmente respecto a años atrás, es más se ha incrementado dada la pobreza y extrema pobreza en que se desenvuelve el país. Es probable que algunos cambios en la actuación policial, verificados en los últimos años, no sean ajenos a esta valoración, con el ánimo de poder cumplir de manera más eficiente la misión de mantenimiento del orden y la seguridad encomendada a la Institución Policial en la Constitución de la República.

Por otra parte dentro de ese panorama, hay un reclamo general por un tratamiento exigente a los delincuentes. Esto se resume en la idea de un trato más estricto de la Policía y, más especialmente, en el reclamo de

agilidad en los procesos por parte de las autoridades judiciales con la finalidad de evitar la impunidad del delito, conforme se ha venido observando en los últimos días en que ha salido en libertad personas detenidas, por no haber sido juzgadas dentro del tiempo previsto por el cometimiento de los delitos previstos con prisión y reclusión y en que muchos casos, han recobrado su libertad pese a haber sido detenido por asuntos de narcotráfico entre otros; además el procedimiento de la función legislativa no trata en forma adecuada lo concerniente a la aplicación de penas para las diferentes tipologías del delito. En este aspecto, es probable que esté influyendo una visión general sobre la actuación de la justicia, y el grado en el cual penaliza o no, de manera adecuada ciertos delitos.

Esta diferencia está lejos de ser un mero dato estadístico. Por el contrario, es posible afirmar que tiene consecuencias importantes en la forma en que las personas y sus familias organizan la vida cotidiana en cada lugar del país. Sentirse segura o insegura en el lugar en donde vive, trabaja o estudia, hace que una persona asuma comportamientos diferentes. La sensación de seguridad favorece la movilidad y el intercambio entre las personas. La inseguridad genera los comportamientos opuestos, la misma que conlleva al crecimiento de los actos delictuales.

Por esa razón es posible afirmar que, más allá de cuál sea efectivamente el nivel actual de delincuencia, la percepción sobre la inseguridad en el país, es un problema que puede afectar los niveles de desarrollo e integración social.

La pregunta que queda por responder es, si una actuación policial más estricta y penas más duras para los delincuentes, son las medidas ajustadas para resolver el problema.

2.3.1. Tipificación del delito

La designación adoptada por la ley en este caso difiere de las que se emplea en la mayor parte de los títulos del código, pues generalmente éste toma de base, como principio clasificatorio, el bien jurídico tutelado por las incriminaciones correspondientes. En este caso, sin embargo, agrupa bajo la designación **delitos contra las personas** a los delitos contra la vida (homicidio, aborto) y la salud (lesiones) ya sea en figuras que se orientan en general, hacia la represión del daño consumado o en figuras que tienden al castigo de acciones que crean riesgos considerables para la vida o la salud (duelo, abuso de armas, abandono).

Del examen del contenido del título y de la comparación con otras leyes se deduce que nuestra ley emplea el concepto de persona en el sentido más limitado y restringido de persona física; piensa en la vida, la salud, de manera que, en general, tutela la vida y la salud en cuanto ciertas acciones ponen directamente causas tendientes a destruir o perjudicar esos bienes jurídicos, así tenemos los delitos más comunes:

- Robo de domicilios
- Asalto y robo a personas
- Robo de vehículos
- Estafa
- Asalto a comerciantes
- Homicidios

- Violaciones
- Secuestros
- Asalto a carreteras
- Extorsión
- Asalto a bancos

2.3.2. Evolución del delito en los últimos cuatro años

Es notorio que en la actualidad el delito en todo el mundo va avanzado e incrementándose en todas sus manifestaciones, a lo contrario que no sucede con la Policía Nacional, por la falta de recursos económicos, materiales, logísticos, de infraestructura, son factores adversos de la institución que son aprovechados por la delincuencia y que a la postre inciden en la mutación del delito, como son los delitos contra la propiedad, contra personas, sexuales, contra la seguridad pública, contra la fe pública y contra la administración pública, lo que es corroborado por las estadísticas que se detalla en el Cuadro No. 2, %Cuadro de Evolución del delito en los últimos cuatro años+, del cual se puede establecer que en los últimos cuatro años el comportamiento general del delito en el Ecuador es variable por cuanto el robo, narcotráfico, homicidios y las violaciones son delitos que tienden a subir y descender año a año; por delitos, la extorsión, plagio, narcotráfico y las violaciones son delitos que presentan una fuerte tendencia a incrementarse respecto a los cuatro años de estudio; de lo expuesto, estos delitos son aquellos que estarían originando los mayores índices de inseguridad ciudadana.

De la evaluación de la información estadística contenida en el Cuadro No. 3 Índice de Principales delitos por Distritos Policiales+ registrada desde el año 2001 hasta el primer trimestre del presente año, es posible identificar que los delitos de mayor incidencia en Pichincha son contra la propiedad mientras que en la Provincia del Guayas su incidencia mayor es contra las personas. En la clasificación de los principales delitos estadísticamente registrados a más de las provincias mencionadas, en porcentaje en su orden, le siguen las provincias de Manabí, Los Ríos, Tungurahua, Esmeraldas e Imbabura, de las cuales, estas dos últimas son fronterizas con Colombia.

En el Primer Distrito, la tendencia general es a disminuir moderadamente el cometimiento de delitos, en especial los relacionados contra la propiedad y las personas, en las Provincias de Pichincha, Esmeraldas e Imbabura; mientras que en el Cuarto Distrito, la tendencia general es a incrementarse a partir del año base 2001, debido a los operativos policiales llevados a cabo en los otros distritos, en las Provincias de Guayas, Manabí y Los Ríos. Respecto a los Distritos Segundo y Tercero, las tendencias es a mantenerse en los mismos niveles.

Pero el delito va más allá hoy a este mal se lo ve como el producto de varios factores adversos, pudiéndose destacar aquellos que inciden en las posibles consecuencias para las manifestaciones y tendencias de los niveles del delito como es la desigualdad y exclusión en programas sociales para la población, la pobreza y extrema pobreza a consecuencia de dificultades para que la población acceda a los servicios mínimos básicos, falta de empleo, violencia intrafamiliar, etc.; el crecimiento de la delincuencia como se manifiesta se debe a uno de los factores antes citados y que son muy diversos, que van desde la imposición de

incuestionables políticas macroeconómicas hasta los problemas intrafamiliares.

2.3.3. Influencia de los países vecinos (Colombia- Perú)

El conflicto interno por el que atraviesa la República de Colombia, provocada por la confrontación de la narcoguerrilla y los paramilitares con la Fuerza Pública Colombiana repercuten en la seguridad interna de nuestro país, especialmente en el sector fronterizo donde se han dado hechos que han exigido a la Policía Nacional profundizar sus acciones elaborando estrategias policiales para controlar el desplazamiento de ciudadanos colombianos consecuencia de la aplicación del plan Colombia.

La influencia ejercida en las poblaciones de las provincias fronterizas con Colombia por parte del FARC, ELN, y las AUC, y el ingreso ilegal de ciudadanos del vecino país del Sur (Perú) ha obligado al cambio de vida de sus habitantes fronterizos que han conllevado a muchos de estos a involucrarse en actos ilícitos.

El Ecuador en razón de tener límites geográficos, al Norte con Colombia en especial los Departamentos de Putumayo y Nariño con las provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, tienen una estrecha relación de convivencia histórica con los problemas derivados del conflicto armado, narcotráfico y la delincuencia común.

La relación establecida entre los grupos delictivos Nacionales con los grupos narcotraficantes Colombianos ha aumentado la inseguridad en el sector fronterizo, incrementándose el tráfico y tránsito de drogas dentro del país, para en la actualidad haber convertido al país en plataforma para el tráfico internacional de estupefacientes e insumos; el aumento del flujo de refugiados hacia el Ecuador conforme avanzan los

acontecimientos en Colombia. Lo indicado genera nuevas formas de delinquir influenciadas por los aspectos negativos de los desplazados quienes pasan a conformar las organizaciones delictivas en nuestro país, sumadas a la influencia de los actos perpetrados por delincuentes peruanos que han ingresado al país de manera ilegal.

De lo expuesto, la paz interna del país se halla amenazada por un riesgo inminente de que se desplacen al territorio nacional los actores ilegales del conflicto colombiano con todas sus secuelas; por lo tanto la institución debe elaborar planes para controlar o contrarrestar dichas amenazas.

La guerra contra las drogas en Colombia probablemente va llegar a ser el tópico más importante en la Agenda de Seguridad de los Gobiernos del Ecuador para los próximos años, en especial la zona fronteriza con Colombia; las conversaciones de paz entre el Estado Colombiano con los grupos armados ilegales han fracasado, la implementación del llamado *Plan Patriota* hace prever que los colombianos se preparan para enfrentar una situación aún más violenta, un número creciente de colombianos quieren mano dura contra la guerrilla, ya que este largo conflicto civil es sostenido por el tráfico y el negocio internacional de las drogas.

Colombia está a corto plazo al borde del caos; la gran pregunta es si se sigue respaldando un paquete regional de ayuda millonaria que recibe del Gobierno de los EE.UU., dirigido a cortar la producción de cocaína, como la fuente principal de financiamiento de los grupos armados colombianos.

El ingreso legal e ilegal al país de ciudadanos de todas las nacionalidades especialmente de colombianos y peruanos ha influido mucho en el diario convivir y cotidiano de los ecuatorianos, no solamente

por el accionar de aquellos elementos negativos a la sociedad sean delincuentes, los que tienen que ver con fuerzas irregulares o con secuestradores, asalta bancos, sino de manera alarmante por la ocupación pacífica de que está siendo víctima nuestro país por parte de ciudadanos colombianos y peruanos, quienes han desplazado a los trabajadores ecuatorianos en la mano de obra laboral, lo cual contribuye a incrementar la desocupación y con ello la pobreza y la delincuencia.

La influencia negativa de la violencia colombiana al país es alarmante y el Estado ecuatoriano debe adoptar una política de seguridad interna, que adicionalmente involucre providencias necesarias, para controlar la inmigración con rígidas medidas.

En la actualidad existe un ingreso bastante significativo de ciudadanos colombianos y peruanos que son registrados en los controles respectivos, pero se triplica el ingreso de ciudadanos ilegales y sin que se llegue a establecer una cifra exacta o aproximada de la cantidad de ciudadanos de estas nacionalidades que al momento residen sin papeles en nuestro país y que a la postre los ecuatorianos lleguemos a ser inquilinos en nuestra propia casa dentro de los próximos años.

Es necesario precisar que en el mundo existen buenos y malos elementos, sin generalizar sólo a los ciudadanos colombianos y peruanos, como elementos negativos o delincuentes ya que existen ciudadanos de estas nacionalidades que eminentemente son honorables, trabajadores y honestos, por lo que es necesario identificar y clasificar a los mismos de quienes son, donde están, cuantos son y que hacen.

La llegada y permanencia de ciudadanos extranjeros en el país sin contar con la debida documentación constituye un factor de riesgo, que a la postre influye en el comportamiento de los nacionales, en razón de no

contar con un control sobre éstos. Eventualmente se evidencian bandas de atracadores formadas por ciudadanos extranjeros y que cuentan con sistemas diferentes de organización y manejo de tecnología de punta, elementos ante los cuales la Policía Nacional no cuenta con la tecnología adecuada y los recursos humanos suficientemente capacitados para enfrentar el accionar delictivo de dichas bandas.

Los países andinos, por los procesos de integración económica y la globalización de las amenazas no tradicionales, van a tener la influencia de elementos negativos que afecten a la seguridad de la subregión andina, alterando el desarrollo económico y social de sus pueblos, de ahí la necesidad e importancia de que exista una estructura policial andina de la Comunidad, en razón de que se debe priorizar la seguridad interna de la subregión de los países miembros de la CAN, a fin de que solo la adopción de una legislación y de una política andina común de seguridad cooperativa permitiría aunar esfuerzos a los Estados para enfrentar a dichas amenazas.

2.3.4. Acciones de prevención y represión del delito

Desde una perspectiva local y próxima a los ciudadanos, las políticas de prevención de la inseguridad ciudadana son un instrumento fundamental para contribuir a garantizar el mantenimiento de la calidad de vida en las localidades y, en consecuencia, deben convertirse en el vértice del sistema policial de seguridad.

Dichas políticas deben abordarse desde aquellas administraciones que poseen los recursos adecuados para garantizar un tratamiento transversal, entendiendo la delincuencia como un fenómeno con causas pluridimensionales y que requiere respuestas multidisciplinarias. Y es el Estado a través del conjunto de sus servicios públicos que posee las

mejores condiciones posibles para desarrollar las políticas de prevención del delito.

La actual política del Gobierno, que obvia las políticas de prevención, está en la génesis del sentimiento de exclusión social, criminalización de la pobreza y de la inmigración. También es la causante de una sociedad más violenta, endurecida y empobrecida, en la que los sectores más desprotegidos son víctimas de una división social inaceptable.

Buena parte de los problemas que tienen una fuerte incidencia en la seguridad ciudadana, como la marginalidad, la inmigración, las drogodependencias, la violencia y el ocio juvenil, el vandalismo urbano, la violencia de género, etc., son problemas que no tienen una solución estrictamente policial, sino que requieren ser abordados de manera integral, a través de políticas integrales, especialmente de educación.

La acción para prevenir el delito no es una función que debe cumplir solamente la Policía Nacional, ésta es una responsabilidad de todas las autoridades gubernamentales, seccionales, autoridades judiciales y ciudadanía, y en lo que concierne a la acción preventiva que debe cumplir la institución, se debe realizar a través de la presencia policial con su personal en las ciudades y cantones con patrulleros, helicópteros, y elemento policial del servicio urbano; en el servicio rural la presencia policial pasa a constituirse en elementos de disuasión que hace que el posible infractor no vaya a cometer la infracción por la presencia de los miembros de la Policía Nacional, dando la garantía a la ciudadanía de que la función que debe cumplir la Policía Comunitaria a través de los PAI, (Puestos de Auxilio Inmediato), Brigadas Barriales y todas las acciones que la institución se orienten a neutralizar los actos de violencia que sean generados por la delincuencia, aglutinando esfuerzos con la finalidad de que en conjunto evitar el cometimiento del delito.

La Policía Nacional realiza acción preventiva en varios frentes como la educación vial impartida a los estudiantes secundarios de las instituciones educativas del país con la finalidad de evitar la comisión de delitos en infracciones de tránsito, que es considerada como la segunda causa por la que se genera la inseguridad en el país; este tipo de prevención a través de la educación vial va concentrada a ingresar al seno familiar. Otra de las actividades en el ámbito de la prevención del delito es del uso indiscriminado de las drogas trabajo que tiende a intensificarse cada día más.

A la Policía Nacional le hace falta que los demás actores y elementos de la sociedad civil cumplan su rol, y compartan los esfuerzos para prevenir el delito que al momento reina en el país por la falta de Políticas de Seguridad.

La insalubridad, analfabetismo y la desocupación, entre otras, son causas que generan el delito; el Estado en firme y los organismos estatales deben elaborar en todo el país programas, planes nacionales, sectoriales o provinciales en los que intervengan los ministerio de salud, de trabajo, de bienestar social, por lo tanto, los Ministerios del Frente Social, deben colaborar con la Policía Nacional orientando la ayuda a aquellas personas que se encuentren en condiciones de riesgo y evitar que constituyan en los futuros delincuentes.

Es importante que la seguridad privada y sus sesenta y cinco mil hombres aproximadamente en colaboración con la ciudadanía se constituyan en los ojos y oídos de la institución policial para la prevención del delito. Otro aspecto muy trascendental es la conveniencia de que se realice la conscripción policial, con los mismos argumentos que se realiza la conscripción militar en la que el estudiante seleccione libremente hacer la conscripción militar o policial esta última en el ámbito

de prevención del delito en las especialidades de tránsito, migración, etc., incrementándose cada vez más la acción que realiza la Policía Nacional en la prevención del delito.

En el ámbito de la represión jurídica del delito, la Policía Nacional a través de los órganos especializados debe incrementar y modernizar sus laboratorios de Criminalística; capacitar, especializar y perfeccionar a su personal en forma permanente con las nuevas tendencias del delito; fortalecer el servicio de inspección Ocular Técnica, ya que el mismo se convierte en el principal actor en el inicio de la actividad investigativa; todo esto en virtud de que como avanza el delito y la disponibilidad de los medios de los delincuentes hace que se vuelva necesario una actualización permanente de todos sus miembros y poder cumplir con su misión específica y fundamental cual es la de buscar y preservar las pruebas que relacionen al infractor con la infracción. Entonces, va a ver un fortalecimiento en ese sentido con la aplicación de las Leyes, para que exista un entendimiento en el trabajo coordinado con la fiscalía para poder cumplir con su misión especialmente en lo que tiene que ver con la represión jurídica del delito en la que el Policía Judicial se constituye en el organismo técnico científico de apoyo y auxiliar del Ministerio Público.

2.4. RELACIÓN ESTADO, POLICÍA Y SOCIEDAD

Fortalecer las relaciones con la Comunidad, es un tema central, a la que la Policía Nacional debe dar un espacio muy importante, accionando una gestión comunitaria en seguridad, que implica la integración de su personal como la disposición de sus medios, en los programas de trabajo con participación (que no necesariamente son los foros o consejos comunales), tendientes a la reducción de la vulnerabilidad social de la población, fundamentalmente aquella en especial que se halla delicada y en situación de riesgo. Esto es muy importante para el cumplimiento

eficaz y eficiente de su misión, pues brindará una progresiva asociación con el grupo socio comunitario a través de varias acciones de labor común:

- Acercamiento del personal policial a los barrios.
- Fortaleciendo la confianza del ciudadano con la Policía.
- Facilitando la llegada del ciudadano a la autoridad policial.
- Receptando las inquietudes y sugerencias para el futuro accionar policial.
- Construir modelos de prevención del delito, acordes con cada sector.
- Cumplir los trabajos de supervisión no exclusivamente de represión, y
- Transformar el Perfil del Policía actual en el deseado por la comunidad.

Las relaciones con la comunidad es una de las principales funciones que la policía debe llevar a cabo para la prevención del delito y la protección ciudadana. Por ello estarán convenientemente programadas y formando parte importante de la planificación general de cada agenda policial.

La Policía debe abandonar su tradicional aislamiento y abrirse a la Comunidad, desde una modificación edilicia de sus bases operativas, transformándolas en dependencias más receptivas a la concurrencia de

los vecinos y no exclusivamente para la entrada y salida de delincuentes, hasta una fluida vida de relación entre los vecinos y sus funcionarios. Y esto se logra, caminando por los barrios, conversando con la gente, conocerla y demostrarle que una de las formas de prevención del delito es también reconocerse como parte de ella y velar por la misma.

Los titulares de estas dependencias, responsables de la protección ciudadana, se apoyarán en las diferentes entidades, asociaciones, clubes, etc., de cada barrio, llegando inclusive a considerar la posibilidad o necesidad de fijar periódicamente su despacho en las mismas para escuchar y receptar las inquietudes y opiniones vecinales, respecto al accionar policial como para la ejecución de medidas.

En su condición de operador de contacto y referencial, la policía, representada por sus funcionarios que cumplen servicios en las diferentes dependencias, participará inexcusablemente de las actividades escolares, sanitarias y/o vecinales en general como parte misma e importante de su función policial cotidiana. En reciprocidad, tiene necesariamente que compartir y hacer conocer algunos aspectos de su vida y labor institucional con los escolares; autoridades de educación, de la salud, de las organizaciones no gubernamentales como de los vecinos en general, mediante reuniones regulares de carácter social.

De esta manera, se irá construyendo el despliegue policial barrial que ya no será de diseño policial exclusivo sino producto de la interacción con los vecinos e instituciones intermedias, permitiendo la puesta en marcha de un modelo diferente de prevención, en función de cada área, flexible y sustentable.

Entonces, la ciudadanía a través de sus distintas asociaciones barriales o profesionales, además de comprobar el fácil acceso a la

Policía, se constituirán en sus potenciales unidades de asesoramiento con lo cual, fortalecerán también las relaciones y la confianza hacia la Policía Nacional, mientras tanto el Estado responsable de brindar la seguridad, paz y bienestar social a todos los ciudadanos, esta en la obligación de fortalecer y modernizar a la institución policial, velar por su bienestar social, para que de esta manera cumplan con eficiencia y profesionalismo su misión, además debe buscar alternativas de participación de la ciudadanía como los que se detalla a continuación:

- Visitar los centros educativos del área de responsabilidad; tomando contacto con su autoridad, para coordinar acciones de seguridad.
- Trasladando al personal policial periódicamente a tomar contacto con los estudiantes de la escuela, colegio o universidad se conversen sobre temas de seguridad.
- Constantemente se debe realizar visitas a las autoridades locales hacer conocer la problemática existente, atender a la gente y resolver desde el mismo terreno o al menos contener, los problemas que se le planteen y/o la realización de trámites varios con el propósito de evitar su concurrencia a la dependencia policial
- El personal policial al patrullar los barrios, se detengan con frecuencia a conversar con la gente y responder sus preguntas.
- Concienciar al miembro policial que es importante el contacto con la comunidad en los lugares no habituales como los despachos u oficinas de las dependencias policiales.

Esta interacción con la comunidad da pautas de orientación que permiten convertir el perfil del Policía real, en el ideal para que el policía

sea verdaderamente persona situada, es decir, estar compenetrado con el espíritu comunitario, brindando una eficaz y eficiente protección a la vez que colaborando en su desarrollo y progreso. Desterrando el tradicionalismo imperado en el perfil policial, que muestra un funcionario recio, duro y osadamente agresivo, con un modelo hegemónico, donde el ciudadano común, o es delincuente o puede serlo con lo cual le permitirá actuar en un espectro de permanente desconfianza (que por supuesto; fue, es y será recíproca); pero en realidad necesita y pretende que el agente policial, sea una persona de notable sensibilidad y receptiva, para actuar fácil y convenientemente en un tejido social, donde la población en general puede ser víctima del delito, o si lo es, responder con suficiente capacidad de contención para reconfortarla.

Muchos barrios en las grandes ciudades de la región se han organizado en torno a su necesidad de seguridad integral y ante la persistente conducta delictual y la desidia existente por todos los organismos del Estado. Aunque no sea novedosa la constitución de foros, asambleas o consejos barriales, orientados a la seguridad y conformados a nivel ciudad, es sin lugar a duda una medida necesaria que el Estado debe fomentar pero sin desgastar, como instrumento independiente y de apoyo a la gestión legislativa, a la vez que permite el conocimiento de la realidad criminológica y de las posibilidades del sistema policial. Muchas experiencias de esta clase, no tuvieron éxito pues manifestaron un componente ideológico muy fuerte y emparentado con las fuerzas políticas locales de cada país, tanto del oficialismo como de la oposición que desvirtuaron su cometido pues se dedicaron a lograr espacios de poder, llevándolas al fracaso.

Entonces, los requerimientos formulados objetivamente por la ciudadanía como por ejemplo, en materia de personal policial, medios logísticos, etc., no deberán sufrir demoras bajo la excusa de no contar con

las partidas presupuestarias, porque en ello debió pensarse antes de haberlos convocado. Promover una convocatoria y constitución de foros o consejos comunitarios, ya sea por el tema de la seguridad o por cualquier otro, para luego no cumplirse con las exigencias y requerimientos que éstos formulen, provocará una situación por demás frustrante y de peores dimensiones que aquella por la cual fueron convocados.

Tampoco se propondrán y alentarán fáciles medidas salvadoras, sobre todo en períodos preelectorales como son las innecesarias creaciones de nuevos organismos de seguridad, en cuyos funcionamientos se citan sentimientos e intereses comunitarios, pero que en la realidad y generalidad, no van más allá de la letra de la norma que las contempla, debido a la carencia de recursos que en el mejor de los casos, se obtienen segregándolos de otros elementos policiales.

Por otra parte, estas creaciones por corresponder con el permitido esquema de la eliminación de oportunidades por saturación de objetivos, no guardan relación con la disminución de la delincuencia con lo cual sostenemos que podrán construirse todos los elementos policiales que el presupuesto oficial y/o la ayuda comunitaria permitan; pero, si no se atacan las causas generadoras del delito, virtud a un sistema integrado de seguridad, además de una mala inversión financiera, el sentimiento de inseguridad de la población será incontenible.

Ahora bien, en este esquema, es conveniente que los miembros policiales cumplan preponderantemente tareas de supervisión social, además de las tradicionales tareas de represión del delito; y en esto, la estética cumple un papel preponderante.

El policía, en sus relaciones con la comunidad para la prevención del delito, debe mantener un cotidiano contacto, que lo convierte en su

referente; su presencia y porte, su manera de pararse y caminar en la vía pública, su forma de contestar preguntas o de dirigirse por señas o palabras a las personas, su uniforme en cuanto a diseño, conservación y uso como el colorido, estado y mantenimiento de sus auxiliares logísticos (vehículos patrulleros, por ejemplo); es decir, su conducta y equipo en general; son partes fundamentales de tales actividades. El policía debe ser ante todo una persona con corazón y sentir a la gente y que ésta lo sienta a él como su protector, debe ganar su confianza y dejar de ser alguien inalcanzable o misterioso de quien se tiene reservas o temor al contacto. Por ello, la organización policial resguardará celosamente, mediante una adecuada capacitación y supervisión, el manejo integral de la estética y las formas de relación pública, personal e institucional, por parte de sus agentes en todo momento y circunstancia del devenir comunitario.

Las relaciones Policía y Comunidad se apoyan necesariamente en las relaciones existentes entre Estado y Comunidad; vano sería, promover y aún llevar a la práctica, políticas institucionales para mejorar la proyección comunitaria de la Policía; dentro de un espectro social deteriorado y en donde los diferentes gobiernos, impulsan y/o carecen de políticas de desarrollo o fomentan modelos de exclusión que, además de generar reclamos y conflictos, los mismos se dirimen y concluyen generalmente con la solución estatal de enfrentar en la vía pública, a la policía con su gente.

2.4.1. Experiencia de las relaciones entre Policía-Ciudadanía en otros países

Sin duda los problemas que enfrentan las policías latinoamericanas admiten serias diferencias. Sin embargo, subyacen en ellas algunas similitudes que autorizan un tratamiento común de los desafíos que hoy

enfrentan. Un primer aspecto a considerar es la compleja relación existente entre Policía comunidad y el poder público, que en períodos largos de la historia ha tenido características no democráticas.

La Policía Latinoamericana ha tendido a ser objeto de instrumentalización política, por lo que constituye en muchos países más una institución de gobierno que del Estado. Las consecuencias de esta situación son extremadamente lesivas para el respeto al estado de derecho y para el profesionalismo policial, incentivando el uso de criterios particularistas en los procesos de selección y promoción del personal.

En parte en reacción frente a esta situación se han desarrollado tendencias institucionales que buscan aislar a la institución de las influencias políticas y que pueden conducir al aislamiento corporativo de la Policía.

En segundo lugar, las policías latinoamericanas son todavía tributarias de un modelo de organización jerárquico, centralizado y de tipo militar, lo que es más notorio en aquellas fuerzas de tipo militarizado, como sucede por ejemplo con las policías militares brasileñas, Carabineros de Chile y con la Policía Nacional del Perú, pero extensivo a las policías que se definen como civiles en la región. Este tipo de organización facilita la mantención de la disciplina interna, pero requiere reformas si se desea avanzar hacia modelos de administración más flexibles y que incentivan la cooperación con la comunidad.

El sistema y contenido de la capacitación que reciben los policías refuerza la organización indicada, pues enfatiza la obediencia y disciplina, es de carácter teórico y dedica gran atención al aprendizaje de las normas legales, más que a la enseñanza de métodos de gestión destinados a obtener resultados.

Las encuestas conocidas indican con la posible única excepción de Chile, que este modelo policial recibe una baja estimación de los ciudadanos, lo que se expresa en bajos porcentajes de denuncia de delitos, motivados por la sensación de que la Policía hará poco con las denuncias que recibe.

Entre los esfuerzos por solucionar los problemas mencionados adquieren especial notoriedad aquellos casos que tienen un fuerte componente de Policía de proximidad y de acercamiento a la comunidad; en primer lugar, existen un proceso de reforma policial en curso en muchos países de la región; en segundo lugar, el modelo de Policía Comunitaria y a su conexión con cambios más profundos del modelo policial vigente; en tercer lugar, existen proyectos de Policía Comunitaria realizados en Bogotá Colombia, Villa Nueva Guatemala, Sao Paulo Brasil y Belo Horizonte Brasil. El análisis de estos casos y de la evaluación que sobre ellos servirá para poner de manifiesto tanto sus aspectos positivos como el limitado impacto que parecen tener respecto del conjunto de la institución policial. A partir de esa evaluación se espera poner de manifiesto aquellos aspectos que deben tomarse en cuenta en un proceso de reforma comprensivo de la Policía que obtenga los resultados esperados por la ciudadanía.

2.4.2. Experiencia en el país sobre la Policía Comunitaria.

La Policía Comunitaria es un medio muy prometedor conocido y practicado en nuestro país; se encuentra en ejecución pero con alcances limitados debido a razones de apoyo logístico por lo que se debe implementar programas a fin de complementarlos con una buena motivación de los policías, deben ser en lo posible oriundos de la ciudad o miembros del mismos barrio que está a su cargo pues esto tiene muchas ventajas culturales.

El patrullaje y la disponibilidad de la policía para asistir es el mejor sistema de prevención de delitos y la prevención oportuna evita llegar al altísimo nivel penal y conlleva una acción de mediación e integración social, lo que le interesa al ciudadano no es la cantidad de detenciones que tiene una connotación anecdótica frente al hecho de que disminuyan el delito y las infracciones.

Otro factor importante en la implementación de la seguridad ciudadana son los medios de comunicación, quienes deben reducir al mínimo el nivel de violencia, pornografía y drogadicción en sus mensajes, que eviten también presentaciones degradantes especialmente de los niños, de la mujer y de las relaciones interpersonales y mejor si fomentan los principios y modelos civilizados.

Debe la prensa percatarse de la importancia de su función y de su responsabilidad así como de su influencia en el uso indebido de alcohol, tabaco y droga entre los jóvenes. Al respecto debe reprimirse el trabajo infantil pues no existe condición de pobreza que justifique prostituir una niña o hacer mendigar un niño haciéndolo vulnerable a la drogadicción y la violencia. Debe continuar la lucha sin cuartel contra las drogas pues los narcotraficantes primero aseguran un mercado local en los ciudadanos especialmente la juventud, por lo que somos afectados antes aun que el extranjero.

Es de este modo necesario establecer una estrategia nacional de seguridad ciudadana que además de ser agradecida por los ciudadanos de bien es un deber, para ello contamos con los recursos e ideas que necesitan ser aplicados.

Debe considerarse además la ayuda extranjera, en el Ecuador este programa con el apoyo de Gestión Urbana del PNUD y en el caso de Centroamérica seis países se han beneficiado desde 1998 con la ayuda

de Taiwán con un proyecto de seguridad ciudadana sostenible, así también existen líneas de apoyo económico en el BID.

2.5. LA POLICÍA NACIONAL Y LA SEGURIDAD INTERNA

Políticas claras con objetivos de desarrollo concretos y la dotación de medios para alcanzar la eficiencia, son la base del trabajo de la Policía Nacional del Ecuador, para cumplir con la labor loable que efectúa la institución en servicio de la comunidad ecuatoriana.

Como puntos principales son: la planificación, racionalización administrativa, optimización de los recursos humanos, capacitación, dirección y control.

En tal virtud las políticas del Comando General, deben encaminarse a brindar un eficiente y oportuno servicio a la sociedad. Es, además, abandonar la modalidad de trabajar en forma empírica, pues solo la administración de personal que se apoya sobre la base de un conocimiento científico, puede brindar los resultados óptimos y beneficiosos para la institución Policial.

Los procedimientos para una optimización del recursos humano buscan colocar a los hombres en los lugares y actividades adecuadas, tomando en consideración el trabajo y las necesidades de servicio.

Estas políticas, además de otras que se juzguen adecuadas, para la consecución de la tan anhelada eficiencia institucional, permitirán, entre otras acciones, erradicar la duplicación de funciones, que incrementa la asignación de recursos y la excesiva centralización de funciones y de poder, que impiden la autogestión, el desarrollo y la prestación de servicios en los Comandos Provinciales y los Destacamentos; además

esto permitirá suprimir los engorrosos trámites y procedimientos que se traducen en una burocracia apegada a la rutina. Se debe destacar, la prioridad de obtener una administración más dimensionada y fuerte, capaz y gobernable, sostenida en los pilares de la eficiencia, racionalidad y optimización de los recursos humanos.

Para este cometido es necesario emplear una gran cuota de inteligencia, decisión y prudencia, para emprender con acierto un proceso de descentralización administrativa institucional, a fin de que los señores Directores Generales, Nacionales y, las diferentes Unidades y Servicios, no se agobien con los trámites absurdos y sufran los efectos de ese burocratismo que frena y confunde mucho el accionar policial.

El nuevo enfoque debe implantar estrategias que se encaminen al logro de una mayor eficacia en el servicio y armonía en el conjunto de las acciones profesionales. El destierro de las dificultades y los requisitos incomprensibles para que el ciudadano obtenga lo que necesita de nosotros, es una demanda que se debe atender con visible buena voluntad y con el total apoyo de las técnicas aconsejadas para el efecto.

La ciudadanía que demande nuestros servicios policiales, no debe porqué encontrar en los procedimientos administrativos, un obstáculo que cause problemas de los que se pretende solventar con nuestra gestión, debe eliminarse los trámites inútiles y las complicaciones implantadas en otras épocas y dada la complejidad de las regiones del país, es necesario que se realice los estudios respectivos, para poder poner en marcha un nuevo ordenamiento geográfico Distrital de la Policía Nacional, acorde a la realidad actual.

El Consejo de Generales dentro de sus atribuciones y sus facultades legales, debe realizar los estudios y análisis respectivos en cuanto a la

problemática situacional actual como es: de tipo profesional policial, distribución de la población en las ciudades y cantones, índices delictivos entre los principales, .con la finalidad de elaborar un nuevo ordenamiento geográfico Distrital institucional y la distribución de los Comandos Provinciales en los Distritos, especialmente en la frontera con Colombia, por el conjunto de problemas delictivos, narcotráfico, contrabando, de migración (desplazamientos humanos), entre otros, donde podría estructurarse un Distrito Policial integrado por los comandos provinciales Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos y Francisco de Orellana, con capacidad administrativa y legal para solventar los problemas en la región y los recursos logísticos indispensables para que la gestión operativa sea eficiente y efectiva.

2.5.1 Procesos de Descentralización y Desconcentración Administrativa en la Policía Nacional

La Policía Nacional con el propósito de fortalecer e incrementar constantemente en sus dependencias, niveles de eficiencia, agilidad, y productividad de los servicios policiales a la ciudadanía del país, ha puesto en práctica el sistema de planificación como método de trabajo en la Institución, a través de la ejecución del Plan de Fortalecimiento Institucional para optimizar el Servicio y Garantizar la Seguridad de la Nación, para el período 1998-2002; y, el Plan Estratégico para el quinquenio 2003-2007 en vigencia. Además, dentro de las políticas establecidas por el Mando Policial, todas las dependencias ejecutan el Plan Operativo Anual, para dar cumplimiento a los objetivos determinados en el Plan Estratégico Quinquenal.

El proceso de modernización continuo de la Policía Nacional es permanente y se ejecuta en concordancia con las políticas del Gobierno Nacional y las normas establecidas en la Constitución Política del Estado,

Ley de Modernización y su Reglamento, aplicando los principios establecidos tales como eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación y solidaridad social.

La Policía Nacional legalmente es desconcentrada la Ley Orgánica vigente así lo establece, lo que hace falta es la descentralización administrativa de vital importancia para la Institución Policial, que permita el ejercicio oportuno de la autoridad, en la toma de las decisiones para actos de gran trascendencia, también, capacita al personal en el ejercicio de facultades, deberes, obligaciones, procedimientos administrativos y en la resolución de conflictos administrativos que afectan las dependencias policiales y garantiza el cumplimiento de los mismos en su jurisdicción.

La Policía Nacional por mandato de la Ley y por la naturaleza de sus funciones ejerce sus responsabilidades y autoridad en las 22 provincias del país, está orgánica y funcionalmente estructurada de conformidad con las disposiciones de la Ley vigente, su Reglamento General y demás normas internas de la Institución, por lo que es importante como institución pública, iniciar un proceso concreto de descentralización administrativa hacia los Comandos Distritales, en primera instancia, posteriormente se concretará este proceso en los Comandos Provinciales, este propósito conlleva la finalidad de fortalecer la gestión técnica, operativa y administrativa en el área geográfica de su competencia y jurisdicción.

La descentralización administrativa por principio conlleva la asignación de recursos financieros, a más de las responsabilidades y obligaciones, que debe ejecutar el director asignado. Este acto administrativo debe ser formalizado legalmente por la máxima autoridad de la Institución, a través de la expedición de un Decreto, Resolución o Acuerdo, en el cual se establezcan con claridad las funciones y tareas

que se delegan; todo este debe guardar estricta concordancia con lo dispuesto en las leyes correspondientes.

2.5.2. Estructura y administración policial en relación con la población del país.

CUADRO No 4.

POBLACION DEL ECUADOR PROYECTADA

AÑO	URBANO	RURAL	TOTAL	INCREMENTO ANUAL
2001	7.372.528	4.718.261	12.090.804	1.9 %
2007	8.257.757	5.279.551	13.537.308	

Fuente: INEC, CENSO 2002. (Datos provisionales)

En el período 2001 al 2007, con una tasa de incremento poblacional del 1.9% anual aproximadamente, la Población del país alcanzará los 8,3 millones de habitantes, lo cual implicaría que el numérico de la institución deba también incrementarse en una proporción adecuada en función de la realidad económica del país. Este indicador constituye información básica para programar los servicios que presta la Institución Policial, a nivel nacional y provincial

De los datos estadísticos que se presentan en el Cuadro No. 5 Datos de Superficie, Población e indicadores sociales+, se deduce lo siguiente:

a) Por regiones, la Costa presenta la mayor densidad poblacional del país, con el 88,64 Hab./Km², la Sierra, con una densidad del 85,97 Hab./Km², y Amazónica con el más baja densidad de las regiones; sin embargo la más extensa es la Región Amazónica con 115.744 Km² frente a las dos regiones, Costa y Sierra son aparentemente iguales. De

las tres regiones, la Amazónica es la que presenta los mayores índices de pobreza e indigencia, con una concentración poblacional menor; mientras que la Sierra, con un índice de pobreza del 60%, tiene el más alto índice de PEA del país frente a las otras dos regiones pero respecto a la costa tiene una población menor.

b) Sobresalen las Provincias de Guayas, Pichincha y Manabí como las más pobladas; las de mayor densidad, Pichincha, Guayas, Tungurahua, Los Ríos y El Oro; las de mayor pobreza, Sucumbíos, Napo, Morona Santiago, Zamora, Bolívar, Chimborazo, Carchi, Loja, Esmeraldas, u Cañar.

De lo expuesto, las provincias de mayor densidad son las podrían presentar mayores grados de inseguridad; sin embargo no son las más pobres. Respecto las provincias fronterizas con Colombia, son las que presentan los mayores índices de pobreza y se encuentran mayormente en absorber los efectos del conflicto Colombiano, entre uno de ellos la inseguridad y la violencia.

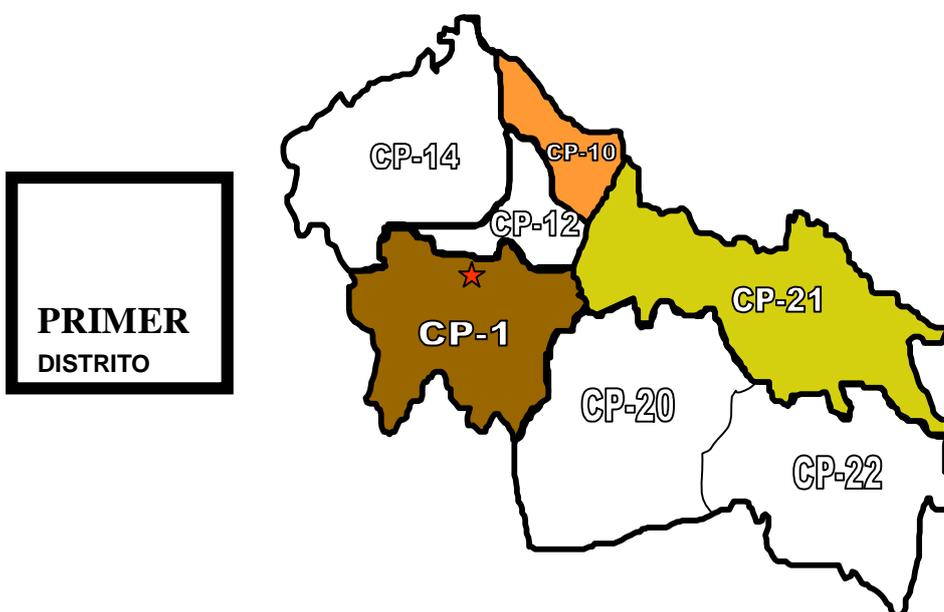
El desempleo a nivel nacional ha tenido un comportamiento variable, de una tasa de 9.2 en 1997, se eleva al 11.5 % en 1998 y al 14.1% en 1999, para descender en el año 2000 al 9.0%, este comportamiento estará determinado por el crecimiento o disminución de la crisis que afecta al país y la emigración de los ecuatorianos al extranjero.

2.5.2.1 Administración Distrital de la Policía Nacional

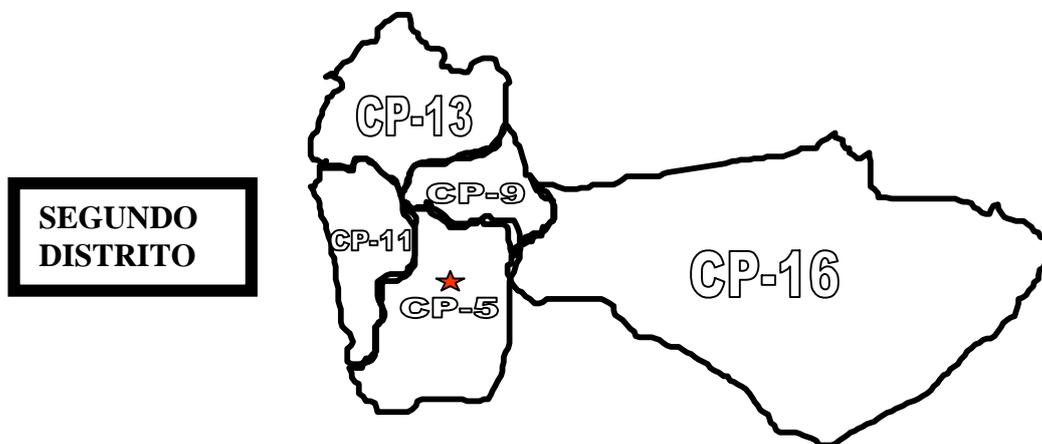
La distribución Distrital de la Policía Nacional del Ecuador ha sido creada y rige a partir del 8 de Marzo de 1965 hasta la presente fecha pese a que en la última década ha sido creada la provincia de Francisco de Orellana. Según datos del censo de población de 1962, el número de

habitantes a esa fecha era de 4.564.080 en virtud de ello se había realizado los estudios para la organización de lo que hasta el momento se cuenta con los cuatro distritos, conforme el cuadro No 6 %Estructura distrital actual de la Policía Nacional+con las siguientes descripciones:

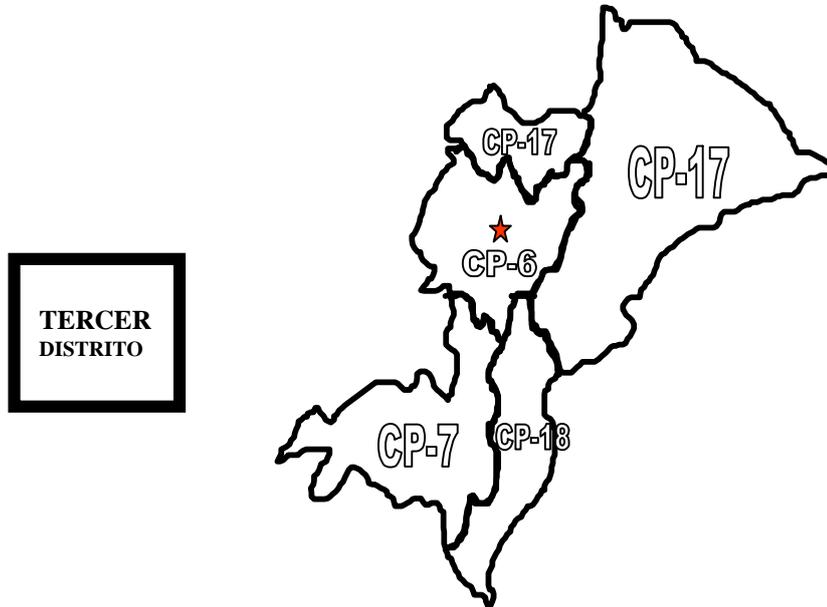
Primer Distrito, constituido por las provincias de Pichincha, Carchi, Imbabura, Esmeraldas, Napo, Francisco de Orellana y Sucumbíos, con la sede distrital en la ciudad de Quito.



Segundo Distrito constituido por las siguientes provincias: Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Pastaza con sede distrital en la ciudad de Riobamba.



Tercer Distrito conformado por las provincias de Azuay, Loja, Morona S, Z Chinchipe y Cañar con sede en la ciudad de Cuenca; y,



Cuarto Distrito que lo conforma las provincias de: Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Galápagos.



Según el censo poblacional y vivienda del año 2001 la población total de la República del Ecuador es de 12.156.608, consecuentemente la población se ha triplicado en los últimos 39 años por lo que es necesario a



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

través de los estudios realizar una nueva redistribución Distrital en relación del crecimiento poblacional, población económicamente activa, la estructura geográfica, los índices delincuenciales, índices de pobreza, y tomando en consideración las proyecciones poblacionales y los demás índices mencionados en líneas anteriores con la finalidad de brindar un mejor servicio acorde a la realidad.

CAPITULO III

ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD PARA ENFRENTAR LAS NUEVAS AMENAZAS EN LOS PROXIMOS QUINCE AÑOS.

3.1. INTRODUCCION

Los peligros de la Guerra Fría han desaparecido, sin embargo, el mundo se ve enfrentado al surgimiento de nuevas e importantes amenazas que requieren respuesta coordinada, conjunta y multilateral. Al reconocer que el sistema internacional, regional y local ha cambiado sustancialmente en la última década, es importante que las naciones del Hemisferio redefinan nuevos objetivos y estrategias de seguridad cooperativa.

Por su parte, las nuevas amenazas, riesgos y desafíos, rubro bajo el que se agrupan fenómenos transnacionales, tanto de carácter delictivo como ambiental, y aquellos fenómenos sociales, como la migración campo-ciudad, geopolíticos, como la inestabilidad de las fronteras, y económicos de carácter estructural, requieren a escala hemisférica ser tratados en el marco de mecanismos de coordinación y cooperación institucional, acordes con la naturaleza de dichos fenómenos y respetando el enfoque particular y soberano de cada Estado.

El narcotráfico es un fenómeno complejo donde, el nivel de producción y tránsito, proviene desde Colombia, Perú y Bolivia, países miembros de la subregión Andina; la demanda el consumo y el lavado de dinero se dan principalmente en las estructuras financieras de los Estados Unidos. En el caso del terrorismo, en algunos países de América Latina hay grupos que tienen capacidad para realizar actividades terroristas,

principalmente las agrupaciones guerrilleras de Colombia. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la amenaza terrorista crece en complejidad, se vuelve de dimensiones globales, y focaliza su acción en el ataque a objetivos civiles en los Estados Unidos que a la postre afecta a todas las naciones.

Los problemas interrelacionados que amenazan la seguridad pública y ciudadana así como la convivencia social del país, son varios: delincuencia organizada, tráfico de drogas, terrorismo, prostitución y delitos sexuales, tráfico de menores, aumento de la violencia, uso de armas de fuego, drogadicción y alcoholismo, focos de inestabilidad étnica, procesos migratorios incontrolables; así como las catástrofes y calamidades públicas; etc.

Todos estos riesgos e incertidumbres de carácter multidireccional requerirán, como ya está ocurriendo, de decisiones políticas y estratégicas de la Autoridad Gubernamental y particularmente a la Policía Nacional del Ecuador, dentro de su competencia, en cuanto a establecer su dimensión, efectos y formas de reducir su incidencia y consecuencias internas en el país.

Si todos esos riesgos, ya sea en forma única o asociados, actúan sobre el entorno social, resulta evidente que, según su gradualidad, la percepción de inseguridad aumentará en términos porcentualmente significativos, situación que conduce a catalogarlos como riesgos latentes y con evidentes signos de provocar procesos de crisis o de conflicto internos que afectarán el desarrollo nacional.

Es preciso mencionar que la misión de la Policía Nacional consiste en una labor preventiva; por ello, en su diaria acción, se enfrenta a un

particular problema, cual es la de anticiparse al cometimiento de hechos delictuales que amenazan el desarrollo individual y colectivo.

Así las cosas, en la concepción de estrategia forman una instancia de reflexión sobre la realidad futura en la que se desplegará la Institución Policial.

Consecuentemente la planificación estratégica institucional ha de considerar en forma prioritaria a todos los elementos, dispositivos y condicionantes de los escenarios donde, por mandato legal y por la demanda ciudadana, ella debe intervenir para cumplir su misión constitucional y alcanzar los objetivos institucionales determinados en su Plan Estratégico, así como las estrategias para reducir las amenazas que se podrían suscitarse en nuestro país.

En ese sentido, el proceso estratégico emprendido por la institución con planes, proyectos y programas de desarrollo y modernización, fortalecen a los aspectos organizacionales, educacionales y logísticos orientados a beneficiar fundamentalmente a la seguridad y paz social.

En tal contexto, la Policía Nacional a través de sus procesos estratégicos, debe definir líneas de acción para enfrentar con éxito las demandas de seguridad que la ciudadanía requiere. Luego, objetivos definidos en los Planes Estratégicos, han de estar enmarcados en aumentar la eficiencia institucional: que permita incrementar la oportunidad, calidad y cobertura de los servicios policiales, destinados a satisfacer las demandas de los usuarios y potenciar la relación con la comunidad.

3.2. PRINCIPALES AMENAZAS A LA SEGURIDAD INTERNA DEL PAIS Y DE LA REGION EN LOS PROXIMOS QUINCE AÑOS.

El surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad interna tanto de los Estados como de las personas, hoy son distintas a las amenazas tradicionales; el debilitamiento de los estados y la aparición de nuevos actores vinculados a la problemática de la paz y de la seguridad; y el impacto de los procesos de globalización (tanto comercial y financiera, como informática y cultural) hacen que los mecanismos tradicionales de seguridad y defensa para abordarlas se vean desactualizados y poco aptos para enfrentar la nueva realidad regional.

En este sentido, el concepto de *Seguridad Cooperativa* habré las expectativas, a partir de una mayor cooperación e interacción de los estados, sobre la necesidad de un concepto que fuera más allá de las concepciones eminentemente militares y estratégicas de la seguridad. A su vez, el concepto de *Seguridad Democrática*, amplía el espectro de temas vinculados a la seguridad al ámbito político, económico y cultural y plantea la necesidad de visiones y concepciones más integrales particularmente en relación a las políticas de desarrollo. Más allá de las críticas señaladas, ambas concepciones y la misma práctica tanto en el ámbito sudamericano como en el centroamericano, han impulsado una revisión y un debate de las concepciones tradicionales de la seguridad interna de cada Estado.

En este sentido la lista de nuevas amenazas a la seguridad interna de los Estados, es reconocida oficialmente por los gobiernos del Continente mediante el trabajo desarrollado para la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, celebrada en México los días 27 y 28 de octubre de 2003. En la *Declaración sobre Seguridad en Las Américas*, se reconoce un amplio catálogo de amenazas, dividiéndolas en varias categorías:

- Tradicionales (las amenazas que se heredan de la Guerra Fría) y nuevas (las de la postguerra fría); y
- Desafíos, producto de las debilidades económicas y sociales de la región, con un impacto en la seguridad, como lo son las que se desprenden de condiciones de pobreza y debilidad institucional de los países.

Todas estas amenazas en conjunto se denominan **multidimensionales**, por su origen distinto, la importancia para cada país, y las diferentes herramientas para hacerles frente. En la **Declaración sobre Seguridad en Las Américas**, las amenazas siguen el siguiente orden.

- Amenazas **claras** a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas;
- Amenazas de **origen social** con impacto en la seguridad: la pobreza; inequidad social;
- Amenazas **provenientes de la naturaleza y la salud**: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y Sida;
- Amenazas **contra la integridad de las personas**, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado, la trata de personas, etc.
- Amenazas **en línea**: delitos cibernéticos;

- Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo;
- Amenazas de vulneración de las fronteras;
- La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el Hemisferio. A causa de la prioridad diferente que otorgan los gobiernos a estas amenazas, los mecanismos específicos de cooperación no se definen en los compromisos asumidos en la Conferencia sobre Seguridad de la OEA. Además corresponden a otras áreas de acción de los gobiernos (diferentes a los gabinetes de seguridad o defensa) su erradicación o enfrentamiento, como son los ministerios de salud, etc.
- El Ecuador no se aparta de esta realidad e identifica a las nuevas amenazas que se señalan a continuación en el compendio de la Política de la Defensa Nacional del Ecuador:
- La extrema pobreza e injusticia. El incremento de los niveles de pobreza e indigencia en los países pobres afecta a la estabilidad política de los Estados, en especial por los efectos negativos en su desarrollo social y económico.
- El terrorismo ha alcanzado dimensiones globales y hoy ningún Estado ni organización está seguro, ante la capacidad organizativa y proyección de estas redes. Los nuevos escenarios nos permiten avizorar la acción no sólo de grupos radicales, sino la activa presencia de fundamentalistas religiosos, cuya área de influencia rebasa las fronteras estatales.

- El **tráfico de drogas** ha desarrollado un complejo sistema de redes delictivas, cada vez más poderosas y sofisticadas. Esta amenaza de la humanidad genera en su entorno un vasto sistema de corrupción, violencia y degradación humana.
- **Armas de destrucción masiva** la posibilidad de que grupos terroristas y fundamentalistas o gobiernos que apoyen a este tipo de movimientos estén en capacidad de acceder a armamentos de carácter nuclear, químico bacteriológico. La división del arsenal nuclear de la extinta Unión Soviética y los avances tecnológicos en esta materia han determinado que la posesión de armas nucleares no sea ya de exclusividad de las grandes potencias; actualmente existen diversos países y organizaciones sospechosas de poseer capacidad para producir armas nucleares y muchos de ellos tienen simpatía hacia grupos terroristas. La corrupción afecta a los Estados, en especial sus estructuras administrativas, desviando importantes recursos económicos, comprometiendo el desarrollo nacional y aumentando la inequidad y la concentración de la riqueza.
- La **degradación del medio ambiente**, la alteración del equilibrio ecológico, el constante aumento de la población mundial, la ubicación de desechos nucleares e industriales, la contaminación de aguas, suelo, aire y la deforestación son amenazas que crecen y obligarán a la comunidad mundial y a cada Estado a proteger el medio ambiente.
- La **escasez de los recursos naturales**, en especial del agua dulce y energética, determina una perspectiva de conflictos futuros. La energía será cada vez disputada y esto se debe a que las reservas de gas, petróleo y carbón se agotan progresivamente y de

no ser sustituidas por otras fuentes alternativas como la termonuclear, nuclear, solar o eólica, será un motivo claro de los nuevos conflictos intra e interestatales.⁸

3.2.1 Principales amenazas a la seguridad ciudadana en el Ecuador.

En Ecuador la seguridad ciudadana, es y debe ser una de las grandes prioridades del país, ya que la misma se relaciona íntimamente con la posibilidad de desarrollar procesos que conduzcan a la consolidación de la democracia.

El bajo nivel de seguridad ciudadana impacta de una manera directa, y sumamente negativa en la comunidad, y está en contraposición con el propósito de alcanzar niveles adecuados de estabilidad y desarrollo. El desarrollo sostenible, meta principal de todo gobierno democrático, solo será posible con paz, estabilidad y niveles adecuados de seguridad ciudadana, garantizados por sólidas instituciones que actúen en estrecha vinculación con la comunidad a la cual se deben.

El deterioro de la seguridad ciudadana afecta intereses fundamentales a nivel individual, familiar y social; no sólo afecta la seguridad de las personas y los bienes sino también incide negativamente en la calidad de vida, ya de por sí deteriorada por las crisis económica.

En efecto, una de las más serias amenazas a la seguridad ciudadana es el avance del deterioro social y económico en amplias capas de la población. Este no solamente propicia el auge delictivo nacional, sino que crea condiciones atractivas para la creciente operación de la delincuencia transnacional organizada.

⁸ Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Pág. 29,30.

Los bajos niveles de seguridad ciudadana implican un costo jurídico, económico y social muy alto para el país. Entre los costos políticos se destacan la pérdida de confianza de la población en la fortaleza del estado y en sus instituciones. Por falta de programas educativos, de salud, fuentes de trabajo se corre el riesgo de generar una imagen negativa del país a nivel nacional e internacional.

Los principales costos económicos incluyen cuantiosos daños y pérdidas materiales producto de la incidencia delictiva, los accidentes de tránsito, etc. También se da la pérdida de confianza del sector privado, nacional e internacional, para la realización de inversiones así como el incremento de la necesidad de recursos presupuestarios para el reforzamiento de los órganos que integran el sistema de justicia penal.

Los costos sociales más relevantes derivados de la inseguridad ciudadana se relacionan con la pérdida de la vida humana, su incapacidad permanente y temporal, y el deterioro de la calidad de vida de la población, que incluye el temor y la intranquilidad producto de la inseguridad, y el impacto negativo sobre la integración de la familia, debido a la migración hacia países europeos y norte americanos además personas involucradas en actividades delictivas, ya sea como víctimas o como autores.

3.2.1.1. El Terrorismo

El terrorismo es una forma de violencia y maldad física, psíquica, económica o social que, al usarse como táctica de oposición política, busca desestabilizar al gobierno actuante, sustituir una formación económico-social por otra o imponer por la fuerza un objetivo político, provocando un clima de terror e inseguridad mediante atentados individuales y colectivo

El terrorismo puede asumir varias modalidades: violencia física, psicológica y acciones de guerrilla urbana. Sus protagonistas suelen ser los movimientos revolucionarios, las minorías separatistas, los opositores exaltados de un gobierno.

El terrorismo se caracteriza por el ejercicio de la violencia irracional e ilimitada que se extiende, a veces, más allá de las fronteras nacionales para alcanzar fines de orden político o económico como la represión, liberación de presos, obtención de dinero, paralización de los órganos de la justicia, silencio de la prensa, disuasión de acciones políticas, bloqueo o desbloqueo de iniciativas gubernativas o la renuncia de funcionarios.

El terror puede provenir de diversos sectores y a través de diversos medios: acción armada, sabotaje, atentados dinamiteros o incendiarios, asesinatos, secuestro de personas, piratería aérea, guerra psicológica y otras acciones de violencia y alevosía.

La organización clandestina llamada Sendero Luminoso, en Perú, fue una de las expresiones más absurdas y crueles de terrorismo en América Latina; representa una mezcla de la antigua mitología aborígen andina con los postulados del "maoísmo". Sendero Luminoso tenía como objetivo fundamental la reivindicación de su país para el pueblo indígena a través de una acción revolucionaria que debe cumplirse según el mito incaico denominado Pacha-kutik, que en la tradición indígena andina es el cambio de era, una suerte del fin del mundo y comienzo del siguiente que debe producirse cada mil años.

En el Ecuador a diferencia de Colombia, Perú y otros países de Latinoamérica hay delincuencia agravada, hay miedo en la población ante la violencia delictiva y política. Lo que se ha evidenciado son acciones aisladas contra líderes políticos, comunicadores sociales y entidades

públicas o privadas. Pero ¿Existe terrorismo en el Ecuador? Por el momento, no; por cuanto los mismos han sido desarticulados por la Policía Nacional en su momento oportuno.

3.2.1.2. Trafico de órganos humanos.

El cuerpo humano como mercancía en esta sociedad en la que todo se compra y se vende, se llega al extremo de considerar a la propia persona como mercancía. Los transplantes de órganos constituyen una nueva esperanza de vida para cientos de miles de personas enfermas y un lucrativo negocio para unos pocos.

El tráfico de órganos consiste en poner precio a la vida humana. Una lacra emergente de comerciantes suministra un órgano útil a otra persona a cambio de una elevada cantidad de dinero. En Internet, es posible encontrar casas de subastas como Netease donde se llega a pagar cinco millones de dólares por un riñón.

Amnistía Internacional denuncia que la demanda de órganos es mucho más alta que la oferta legal, a pesar de que en el último año las donaciones han aumentado en un 4%. Además, el principio lógico de toda donación, la solidaridad, empieza a cambiarse por la mezquindad: las personas donan órganos a cambio de dinero, sobre todo en Estados Unidos. En la ciudad de Pensylvania, los familiares de una persona clínicamente muerta y potencial donante, reciben una cantidad de 300 dólares si acceden al transplante.

Este negocio sigue pasos similares al de la trata de blancas o la venta de niños en adopción. Amparándose en poderes políticos y económicos, estos traficantes de personas actúan con total libertad e impunidad. La ONG Defensa del Niño Internacional, con respecto a la desaparición de

niños, asegura que investigar estos casos es complejo porque no hay denuncias específicas de sus familiares, puesto que generalmente se trata de familias muy pobres que desconocen la justicia, y porque se requiere peritajes médicos costosos que no siempre se llevan a cabo con profesionalidad.

En China, el país que menos respeta los derechos humanos según Naciones Unidas y donde las donaciones voluntarias no están legalizadas, se producen más de 4.000 muertes por la aplicación de la pena capital. Y es conocido que, en muchos casos, el fin de estas ejecuciones es el tráfico de órganos. De hecho, un 15% de los trasplantes que se efectúan en dicho país es a extranjeros.

Por otra parte, en Nicaragua, 400 niños desaparecen cada año: la verdadera razón se desconoce, pero las organizaciones sociales internacionales que velan por la infancia sospechan de estos mercaderes de la muerte. En Brasil, por ejemplo, se encuentran cada día dos cadáveres de niños con los órganos extraídos.

La policía, la fiscalía y el Ministerio de Salud de Bolivia, junto a la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, confirman el secuestro de niños bolivianos y su salida del país para traficar con sus órganos. Waldo Albarracín, abogado que preside la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, afirma que estas prácticas ilegales también se desarrollan en Argentina, Honduras, México y Perú.

En ocasiones, los niños son secuestrados y aparecen posteriormente vivos pero sin algún órgano, con cicatrices indicativas de operaciones de extracción, ciegos por la extirpación de las córneas.

La compra y venta de órganos, comercializa el cuerpo humano, explota a los pobres, desanima las donaciones altruistas y motiva a los criminales a matar para obtener una ganancia.⁹. Más de 15.000 personas mueren o desaparecen al año a causa del tráfico de órganos.

En nuestro país, no se cuenta con información en relación a este particular, pese a haberse realizado investigaciones en la DINAPEN, organismos públicos y particulares, relacionados con temas de esta naturaleza. Sin embargo en las calles de las ciudades se puede identificar afiches pegados en paredes, postes en las que se pide información sobre el paradero de diferentes personas extraviadas o desaparecidas esto por cierto en relación a personas que las podríamos identificar de una clase social media baja, que pensar de aquel sector indigente e indígena que por su educación y su situación económica que no tienen acceso a la comunicación por idioma o temor al rechazo no denuncia estos casos que bien vale la pena ser analizados a fin de que la Institución policial, proceda a tomar en cuenta estos particulares que afectan a la integración familiar y que dadas las condiciones de pobreza y extrema pobreza como en muchos casos actualmente se vive en nuestro país este mal posiblemente este sucediendo.

3.2.1.3. El tráfico de personas.

El delito ha existido desde tiempos inmemoriales, por tanto no es una circunstancia nueva, sino más bien es consustancial a la sociedad. Tomás Hobbes sentenció: "El hombre es un lobo del hombre". Esta referencia nos permite comprender que a pesar de que la civilización ha tenido progresos impensados hace pocos años atrás, paralelamente al avance científico aparecen nuevas tendencias del hombre para integrarse

⁹ Tomado de Internet <http://www.almeria-solidaria.com/page68.html> (Cristian Sellés*)

a la cultura de la vida fácil, produciéndose un gran vacío moral que se manifiesta a través del materialismo, hedonismo, permisividad y consumismo.

Todos estos factores nos enfrentan a un problema universal que contradice el desarrollo armónico de las sociedades, donde la tendencia natural y destructiva del hombre genera el delito como fenómeno social normal.

Ante esta realidad, los delitos se han ido adaptando a la evolución social. En este sentido, la manifestación del delito es cada vez más ingeniosa, tendiente a aprovecharse de las debilidades sociales de cada Estado, dando lugar a la organización delictiva en su máxima expresión, la cual transgrede todos los valores éticos, morales, sociales, entre otros.

En el Ecuador no escapamos a estas realidades porque la difícil situación económica en que vivimos ha aumentado ostensiblemente la tendencia hacia el éxodo masivo del país de personas que sin medir las consecuencias y utilizando métodos ilegales buscan mejor vida en otros países. Las cifras son alarmantes. Asistimos a un espectáculo sobrecogedor.

Definitivamente existe tráfico de personas y por lo tanto traficantes alrededor de un mercado lucrativo que degenera en otros problemas sociales: familias divididas, niños que crecen en ambientes de desprotección y abandono que puede dar lugar a tendencias de tipo delictivo.

De esta forma, la función Judicial tiene los elementos necesarios para iniciar causas penales en contra de los traficantes que gracias a la inge-

nuidad y necesidad de nuestros connacionales se han aprovechado de éstos, utilizando medios ilegales.

Sin embargo, la conciencia colectiva de nuestra sociedad reclama al Estado mayores acciones en contra de todas las manifestaciones de los delitos. Si una de las grandes responsabilidades es la de contribuir al desarrollo armónico de nuestra sociedad es importante que la Policía Nacional asuma como un reto y la implementación de estrategias que permitan identificar a los coyoteros a fin de ponerlos a ordenes de la justicia, para ello es recomendable el mejoramiento permanente de sus miembros a través de la educación, para el control de uno de los problemas actuales que mayor incidencia se viene observando a través de los diferentes medios de comunicación y que es importante que la Institución que se adopten acciones radicales para la eliminación de este delito.

3.3. LA TRANSNACIONALIDAD DEL DELITO.

En la nueva era de la globalización, las fronteras se han abierto, las barreras comerciales han caído y la información se transmite rápidamente por todo el mundo al alcance de una tecla. Los negocios están floreciendo y también lo está la delincuencia organizada transnacional.

Se están forjando fortunas como resultado del tráfico de drogas, armas, prostitución, tráfico de órganos humanos, personas y todo un conjunto de delitos transfronterizos. Todos los años, los delincuentes organizados blanquean enormes sumas de dinero de procedencia ilícita.

Nunca antes ha habido tantas oportunidades económicas para tanta gente. Y nunca antes ha habido tantas posibilidades de que las organizaciones delictivas exploten el sistema ¹⁰

Si en el pasado el delito fue considerado como una amenaza a escala local o, cuando más, a escala vecinal, la delincuencia organizada en la actualidad y con tendencia a incrementarse se ha convertido en una cuestión transnacional muy compleja. Como se señala en el Informe mundial sobre la delincuencia y la justicia, desde la perspectiva de la delincuencia organizada en el decenio de 1990. Los países han llegado a reconocer que la cooperación internacional constituye una necesidad imperiosa para poner freno a esa amenaza cada vez mayor. El problema relativo a la delincuencia constituyó un tema central del programa del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se celebró en Viena.

Los grandes grupos delictivos pueden imitar los negocios legítimos forjando alianzas multinacionales para ampliar su alcance y aumentar las utilidades. Las tríadas con base en Hong Kong y el grupo japonés Yakuza comercializan drogas sintéticas y trafican con mujeres y niños con fines de esclavitud sexual a escala mundial. Podemos observar que en Colombia, los poderosos carteles de la droga hacen negocios con la mafia rusa y grupos delictivos de Europa oriental.

Como las empresas legítimas, los grupos delictivos más grandes pueden también diversificar sus actividades hacia una amplia gama de productos, utilizando las mismas rutas, redes e incluso a los mismos funcionarios corruptos para el traslado de mercancías y personas. Una de las organizaciones delictivas más poderosas del mundo la Yakuza

¹⁰ Anónimo

japonesa trafica drogas, dirige redes de prostitución, participa en el contrabando de armas y se especializa en la corrupción, según fuentes de las Naciones Unidas.

Así como las sociedades legítimas se movilizan para llenar los vacíos en el mercado de productos, los nuevos grupos delictivos organizados surgen de repente en los lugares donde se puedan obtener utilidades.

En México por ejemplo han aparecido delincuentes organizados que dirigen redes de tráfico de drogas en gran escala, una esfera delictiva que en el pasado era el monopolio de carteles colombianos. Según un estudio dado a conocer por la Dirección de Lucha contra la Droga de los Estados Unidos en 1999, alrededor del 29% de la heroína consumida en los Estados Unidos ingresa al país de la mano de delincuentes mexicanos organizados.

En Europa oriental y los países de la ex Unión Soviética, donde el fin de la guerra fría y el desmoronamiento del control del Estado han constituido una invitación abierta a la delincuencia organizada. Los grupos delictivos actúan con gran celeridad para obtener beneficios de las democracias en apuros, de las leyes poco firmes o inexistentes, las fuerzas de policía mal equipadas y las fuerzas vacilantes del mercado.

Aunque la delincuencia transnacional organizada se ha desarrollado cada vez más, las autoridades en todo el mundo han alcanzado progresos en la captura de cabecillas y en el cierre de algunas redes delictivas: Colombia han desarticulado dos carteles de cocaína enormemente poderosos en las ciudades de Cali y Medellín y han encarcelado a sus principales jefes. Las ganancias por concepto de exportación de drogas

ilícitas en Colombia se han reducido en un 50%, al caer de una cifra sin precedentes de 4.000 millones de dólares en 1984 a 2.000 millones de dólares en 1996, según un estudio reciente.

En Bolivia, la policía ha desmantelado carteles de la droga, provocando que la economía de la coca se redujera del 9,2% del producto nacional bruto (PNB) hace un decenio al 3% actual, a lo que también ha contribuido un ambicioso programa de desarrollo alternativo.

En Asia sudoriental, algunos de los más famosos señores de la droga del antiguo Triángulo Dorado han negociado con los gobiernos su retirada del comercio de la droga. En Italia, las fuerzas del orden y el público han unido sus fuerzas para aplastar a la Mafia. En Palermo (Sicilia), bastión de la Mafia, se informó únicamente de siete homicidios y ningún asesinato relacionado con la Mafia en 1998, en contraste con los 200 que se produjeron en 1992.

Pese a los logros alcanzados a escala local, los delincuentes transnacionales siguen extendiendo sus tentáculos por todo el mundo, frustrando la acción de la policía al ocultarse en países seguros o cambiando las rutas del tráfico de una nación a otra cuando hay posibilidades de que se les pueda seguir la pista. Las naciones han llegado a la conclusión de que hay que adoptar medidas a escala internacional si verdaderamente se desea eliminar esta amenaza.

Antes estas grandes vulnerabilidades los países por si solos no pueden enfrentar el crecimiento desmedido de la delincuencia organizada. La combinación de la corrupción, delincuencia organizada, blanqueo de

dinero, sicariato entre otros trastorna los sistemas políticos, económicos y sociales de cualquier país que este sea.

Para combatir con eficacia a la delincuencia trasnacional en todas sus manifestaciones y sus efectos destructivos para la humanidad hay que crear un nuevo tipo de mentalidad, que comprenda y sea capaz de oponer una resistencia organizada, por ello es necesario que la comunidad internacional actúe de manera más eficaz que las organizaciones delictivas que nos amenazan.

3.3.1. Degradación Ambiental.

La Cumbre de la Tierra en junio de 1992, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, también conocida como la Cumbre de la Tierra, se reunió durante 12 días en las cercanías de Río de Janeiro, Brasil. Esta cumbre desarrolló y legitimó una agenda de medidas relacionadas con el cambio medioambiental, económico y político. El propósito de la conferencia fue determinar qué reformas medio ambientales era necesario emprender a largo plazo, e iniciar procesos para su implantación y supervisión internacionales. Se celebraron convenciones para discutir y aprobar documentos sobre medio ambiente. Los principales temas abordados en estas convenciones incluyeron el cambio climático, la biodiversidad, la protección forestal, la Agenda 21 (un proyecto de desarrollo medioambiental de 900 páginas) y la Declaración de Río (un documento de seis páginas que demandaba la integración de medio ambiente y desarrollo económico).

La Cumbre de la Tierra fue un acontecimiento histórico de gran significado. No sólo hizo del medio ambiente una prioridad a escala mundial, sino que a ella asistieron delegados de 178 países, lo que la convirtió en la mayor conferencia celebrada hasta ese momento.

Entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002, diez años más tarde de que tuviera lugar la primera Cumbre de la Tierra, se celebró en la ciudad de Johannesburgo la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, conocida también como *Í Rió + 10*. Asistieron representantes de 191 países y se acordó un Plan de Acción que incluía el compromiso de reducir el número de personas que no tienen acceso al agua potable y a las redes de saneamiento de aguas residuales, la defensa de la biodiversidad o la recuperación de las reservas pesqueras mermadas.

Las perspectivas de futuro, en lo que al medio ambiente se refiere son poco claras. A pesar de los cambios económicos y políticos, el interés y la preocupación por el medio ambiente aún es importante. La calidad del aire ha mejorado, pero están pendientes de solución y requieren una acción coordinada los problemas de la lluvia ácida, los clorofluocarbonos, la pérdida de ozono y la enorme contaminación atmosférica del este de Europa. Mientras no disminuya la lluvia ácida, la pérdida de vida continuará en los lagos y corrientes del norte, y puede verse afectado el crecimiento de los bosques. La contaminación del agua seguirá siendo un problema mientras el crecimiento demográfico continúe incrementando la presión sobre el medio ambiente.

El agotamiento de los acuíferos en muchas partes del mundo y la creciente demanda de agua producirá conflictos entre el uso agrícola, industrial y doméstico de ésta. La escasez impondrá restricciones en el uso del agua y aumentará el costo de su consumo. El agua podría convertirse en la crisis energética de comienzos del siglo XXI. La contaminación de las aguas dulces y costeras, junto con la sobreexplotación, ha mermado hasta tal punto los recursos de los caladeros piscícolas que sería necesario suspender la pesca durante un periodo de cinco a diez años para que las especies se recuperen. Si no se

desarrollan esfuerzos coordinados para salvar el hábitat y reducir el furtivismo y el tráfico internacional ilegal de especies salvajes, muchas de ellas se extinguirán.

A pesar de nuestros conocimientos sobre cómo reducir la erosión del suelo, éste continúa siendo un problema de alcance mundial. Esto se debe, en gran medida a que muchos agrónomos y urbanistas muestran un escaso interés por controlarla. Por último, la destrucción de tierras vírgenes, tanto en las regiones templadas como en las tropicales, puede producir una extinción masiva de formas de vida vegetales y animales.

Para reducir la degradación medioambiental, las sociedades deben reconocer que el medio ambiente es finito. Los especialistas creen que, al ir creciendo las poblaciones y sus demandas, la idea del crecimiento continuado debe abrir paso a un uso más racional del medio ambiente, pero esto sólo puede lograrse con un espectacular cambio de actitud por parte de la especie humana. El impacto de la especie humana sobre el medio ambiente ha sido comparado con las grandes catástrofes del pasado geológico de la Tierra; independientemente de la actitud de la sociedad respecto al crecimiento continuo, la humanidad debe reconocer que atacar el medio ambiente pone en peligro la supervivencia de su propia especie.

Dentro de los esfuerzos por controlar el deterioro medioambiental, en marzo de 2002, se puso en órbita el satélite ambiental europeo Envisat, con el fin de obtener información precisa sobre el medio ambiente. El Envisat dispone de 10 instrumentos científicos que recogerán datos sobre el nivel de los océanos, las emisiones de gases de efecto invernadero, las inundaciones, el tamaño de la capa de ozono, o la deforestación, entre otros. Los datos enviados por el satélite servirán, no sólo para conocer el estado de los ecosistemas, sino también para tomar decisiones políticas y

controlar el cumplimiento, por parte de los distintos países, del Protocolo de Kioto y de otros tratados medioambientales.¹¹

La Policía Nacional, conforme a la disposición Constitucional y más Leyes de la República, contribuye a garantizar el desarrollo sustentable del país, por su filosofía, estructura y métodos de acción que son los más apropiados para que se apliquen los principios de conservación ambiental, desarrollo integral, democratización y justicia, pilares del desarrollo sustentable.

Enmarcada en lo prescrito en la Constitución de la República en su Art. 3, que dice *«Son deberes primordiales del Estado, entre otros, defender el patrimonio del país y proteger el medio ambiente»* y el Art. 183 que manifiesta en su parte pertinente: *«La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país.»* bajo estos postulados y la Ley Orgánica de la Policía Nacional en su Art. Art. 3 que indica *«La Policía Nacional podrá establecer los servicios que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones específicas»* Art. 4. Literal i) que dispone la cooperación en la protección del ecosistema, por la que se crea la Policía de Medio Ambiente, la que tiene como funciones, velar por el cumplimiento de las disposiciones legales tendientes a la conservación de la naturaleza y del medio ambiente, los recursos hidráulicos, la riqueza genética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza, físico natural, suelo, agua y la atmósfera, protección de las especies vivas que pueblan aquel soporte, tanto en el territorio nacional como a su ingreso o salida, previniendo la contaminación medio ambiental, el control y vigilancia de las actividades potencialmente degradantes, de los niveles de contaminación entre otros,

¹¹ tomado diccionario virtual Encarta 1993-2003

siendo esta su gran misión para preservar el desarrollo sustentable del medio ambiente.

3.3.2. Los Delitos Cibernéticos del siglo XXI.

La realidad de los primeros años del nuevo milenio pone de relieve el crecimiento, sin precedentes, de un sector de la sociedad informática como es la temática del virus, los antivirus y demás mecanismos de seguridad para la información, almacenada principalmente en soportes magnéticos.

Al igual que en la medicina, es mejor prevenir que curar los posible daños que puedan afectar el buen funcionamiento del sistema informático. Obviamente, el factor costos hace que se pueda decidir por una alternativa u otra, dado las opciones existentes. Empero, en la actualidad no existe empresa de informática en el mundo que pueda avalar el 100% de seguridad ante un eventual ataque de los virus, ya que estos evolucionan minuto a minuto.

3.3.2.1. La Vulnerabilidad de las Redes

Desde hace más de dos décadas, la información, generada por el hombre comenzó un proceso de digitalización, es decir, de transformación al sistema binario. En pocas palabras, poner a disposición de millones de usuarios del todo el planeta los conocimientos adquiridos durante la historia de la humanidad. No obstante, toda esta idea es cada día más frágil.

Ahora, en primer lugar, se debe hacer un breve comentario de cómo está constituida una red telemática. Como es sabido, el diálogo entre computadoras se realiza gracias a la red de telecomunicaciones, o sea,

una red telefónica. En dicha red, la comunicación se efectúa por paquetes+ de información. La finalidad última es poner en contacto diversos sujetos, y los mecanismos de transmisión adoptados permiten controlar la identidad del emisor y del destinatario (mediante un número y/o una serie de letras). Estos controles permiten definir los niveles de autorización para el acceso a la información que se encuentra dentro de la red. Una red que puede ser agrupada en Intranet y Extranet.

Intranet es una red que, desde la perspectiva técnica, se puede decir que es un componente de Internet (la súper red mundial), es decir, que está incluida en la misma. El objetivo es el acceso de los usuarios o empleados %a situ+ pertenecientes a una institución comercial, industrial, etc. Por ende, se sostiene que es la situación típica de las empresas con un determinado nivel de informatización interna. En el caso de una industria, por ejemplo través de ella circulan todos los documentos relativos a la actividad que desarrolla, desde la oficina de proyectos, hasta la fabricación y pasando por las áreas de administración y técnicas.

Extranet también está contenido en Internet, pero no es la red interna de la empresa. Está constituida por aquellos colaboradores, proveedores, diseñadores y demás personas que trabajan a distancia, pero que deben acceder a los datos de la empresa o industria para efectuar sus trabajos. La conexión se efectúa mediante un módem.

En todos estos casos hay una computadora que tiene el rol de servidor de los servicios. Dicho servidor es el corazón del sistema informático y consecuentemente el centro de ataque de los virus. Un fallo en el servidor paraliza el trabajo de Intranet y de Extranet. De allí la importancia de velar por su seguridad.

3.3.2.2. Seguridad Informática

Para solventar los problemas de seguridad informática, algunas casas comerciales de informática han ideado importantes sistemas denominados *Security intelligence+* (seguridad inteligente) para salvaguardar la información. Evidentemente, el tema de fondo son los costos. A continuación y al igual que en una pirámide, veremos soluciones de alto nivel, medio y común. Esta última, sería interesante instalarla en cada una de las computadoras personales.

Hasta no hace mucho tiempo, el alto nivel o la cúspide de esta pirámide virtual de la seguridad informática estaba reservado a instituciones bancarias u otras análogas (estamos hablando de una media superior de 50.000 dólares estadounidense para la licencia de un software que funciona en el servidor). No obstante, ante la actual coyuntura, se ha producido una nueva demanda de estos sistemas por parte de realidades con un poder adquisitivo inferior, pero que también tienen un servidor, al que hay que proteger. Por ende, hay un nuevo y gran mercado por satisfacer en muchos países del planeta.

Una manera de detectar posibles ataques es la instalación de sistemas que detectan la intrusión al sistema. Al respecto y a modo de ejemplo, la firma IBM, en el último trimestre, ha decidido adaptar un producto comercial para realidades con menor presupuesto llamado *Tivoli Intrusion Manager+*.

Dicho software es capaz, entre tantas cosas, de: revisar si hay ataques de virus, apagar el servidor, controlar el volumen de información que circula, verificar cada una de las claves de acceso a los documentos, en función del grado de autorización de los usuarios, etc., todo ello en segundos. Cada una de estas acciones se denomina *eventos+*. La

instalación del mismo no es una tarea muy compleja, porque incluye un sistema tutorial.

Estos programas se instalan en el servidor y en un par de computadoras para realizar las tareas de control o monitoreo de la evolución de los eventos. Por ejemplo, en automático y dado el ataque del virus, se puede desconectar el firewall y la conexión externa de Internet. Obviamente, para alcanzar tal automatismo es necesario programar el software. He aquí un nuevo problema relacionado o como consecuencias de los virus: la confianza y responsabilidad depositada en el responsable de tal gestión.

Un trabajo de esta naturaleza requiere una preparación previa y una constante disponibilidad de tiempo para resolver los problemas que se puedan presentar. También ha sonado la alarma en cuanto a los proveedores de servicios de mantenimiento de los sistemas informáticos, porque comúnmente se dice que la agresión es externa a la institución, pero las estadísticas en Europa señalan que muchas veces son debidos a situaciones de ~~del~~del personal interno.

Ante esta realidad el futuro informático, en el mundo como consecuencias de los avances tecnológicos irán encontrando mejores opciones y consecuentemente a esta realidad el Ecuador y la Policía Nacional a través de la Dirección de Investigaciones tiene un reto diseñar perfiles de profesionales que se integren a la Institución y que permitan identificar a aquellas personas que a través de esta red Mundial de comunicación que es el Internet cometen los denominados delitos cibernéticos. Mientras tanto la legislación ecuatoriana debe crear un estricto y severo marco legal para combatir estos delitos y de esta manera proteger a los usuarios así como también la propiedad intelectual. Sin lugar a dudas uno de los desafíos de la Institución es el prevenir lo

que en el presente siglo con el avance de la ciencia y la tecnología irá apareciendo siendo necesaria la creación de una Policía que investigue estos delitos es decir la Policía Cibernética.

3.4. La Inteligencia Estratégica.

La **Inteligencia+**, en todas las épocas y ámbitos geográficos, se ha constituido en un medio para solucionar conflictos. Es una actividad multidisciplinaria, compleja, dinámica, incomprendida pero necesaria, para proyectar soluciones futuras y llegar con objetividad, organización e imparcialidad, a una verdad que necesita, el hombre común, el policía, el militar, el empresario, el científico y todo ser humano en busca de nuevas alternativas, para mejorar su producto, su mercado, su relación o posición.

Los servicios y actividades de inteligencia son y serán una constante en todos los países, estructuras y organizaciones sociales, inclusive en las básicas como: la familia, el colegio, el negocio, etc.

Siempre habrá inteligencia en los ámbitos de la competitividad, para evitar sorpresas, para conocer a los competidores, sus debilidades, sus capacidades, sus fortalezas; esta información permitirá la adopción de una decisión acertada y oportuna, sin tomar en cuenta el costo del proceso, pues siempre será menor a los resultados obtenidos.

Implantar nuevos sistemas de inteligencia, significa apoyarse en los tradicionales componentes político, militar, policial, social, físico, ambiental y otros, para proyectarse a temas relacionados con las estrategias, el análisis de las estructuras organizacionales, las coyunturas sociales y políticas, las connotaciones religiosas y mundiales, que son parte ineludible de la vivencia y desarrollo de las instituciones y los estados.

En la actualidad, las organizaciones internacionales se hallan en un proceso de cambio tácito de las poderosas estructuras de inteligencia, que en el pasado se proyectaban en el espionaje o la guerra; es decir, buscar la destrucción del oponente, sin analizar las secuelas que se generaban.

Parece que el debate generado luego de los conflictos, buscó como alternativa la unión de los servicios de inteligencia, para lograr un nuevo enfoque internacional frente a los enemigos comunes de la humanidad: la criminalidad, la inseguridad ciudadana y el desequilibrio social, en la búsqueda de nuevos senderos para la paz, la tranquilidad y la protección, frente a una boyante delincuencia internacional, que estremece las estructuras de los gobiernos, las instituciones y el ser humano.

Es menester hacer una diferencia del alcance y funcionamiento de la ~~la~~ inteligencia militar+, cuya razón de existir es equilibrar los conflictos entre naciones, proteger la soberanía de los estados y un equilibrio del potencial bélico. Por lo tanto, su misión está encaminada a buscar y conocer la capacidad, los recursos, los proyectos y planes de sus reales o potenciales enemigos, para emplear mecanismos de defensa y seguridad ante una amenaza internacional.

En cambio la ~~la~~ inteligencia policial+, por su filosofía, se preocupa de buscar, investigar, optimizar recursos y conocimientos, para mejorar las situaciones de seguridad de las personas y sus bienes y, el inalienable control del orden público al interior de los países.

Para el cumplimiento del nuevo rol la inteligencia policial, se debe conocer la gama de conflictos que aflige a la humanidad, la variedad de formas de la criminalidad nacional e internacional y la actitud de las personas frente al tema que, en el pasado, consideraban que sólo era de

incumbencia de los cuerpos de policía y que en la actualidad involucra a la comunidad como su mejor aliado.

Corresponde integrar la participación de la comunidad y sus instituciones, proporcionando información oportuna y veraz para contribuir a que la Policía Nacional ubique las soluciones correctas y oportunas en la campaña para reducir las condiciones de riesgo y garantizar la paz, tranquilidad y bienestar ciudadano; solo así estos pueden hacer uso de sus derechos y libertades contempladas en los cuerpos legales que los preservan y predicen en los ámbitos nacional e internacional como un paradigma, pero en la práctica es un objetivo por alcanzar.

El país requiere urgentemente contar con un servicio de inteligencia policial moderno con un recurso humano altamente capacitado, con tecnología e integrado a nivel nacional, eficiente e integrado a sus similares de la subregión, y dotada de los recursos económicos indispensables para su desarrollo operacional, hasta llegar a los modelos de seguridad y paz sostenible exigidos por el sistema global del nuevo milenio.

3.5. EL ROL DE LA POLICÍA NACIONAL EN LA SEGURIDAD CIUDADANA.

Para asegurar la convivencia social de los hombres éstos se han visto en la impredecible necesidad de instituir una serie de normas jurídicas, las que obviamente deben ser cumplidas por toda la sociedad so pena de una sanción.

En este contexto la Seguridad ciudadana, es primordial en todos los estados, para proteger la vida, bienes, la paz y tranquilidad social de la

ciudadanía, ya que la convivencia crea relaciones de dependencia, nuevas formas de conducta y comportamiento con fricciones de orden individual y social, las que pueden ser controladas por la Policía Nacional con el respaldo del Estado, para el cumplimiento de su rol.

La relación social es un hecho de la vida humana, en la que a menudo existe desborde de pasiones que a la postre ponen en peligro la vida humana y colectiva, cuando estas relaciones de convivencia se ven ajustadas a los aspectos de normalidad, hay la posibilidad de perturbaciones y desorden, es allí que surge la necesidad de que se dicte un régimen jurídico, con una organización policial que a nombre del poder público intervenga para mantener el orden y consolidar la convivencia humana, regulando las actividades individuales con la finalidad de alcanzar el bien común de la sociedad.

El rol que cumple la Policía Nacional se halla encaminado a la prevención como recurso disuasivo, para permitir la paz, la seguridad y tranquilidad de la comunidad; como herramienta de actuación jurídica, para precautelar la vida, el honor, los bienes de cada habitante, la conservación del orden público, el bienestar físico, sino también el espiritual, conforme a lo dispuesto en la norma constitucional; el represivo, para contrarrestar con la fuerza los efectos del delito en la sociedad civil. De esta forma defiende el bien común, se identifica con la custodia constante, latente y abnegada del bienestar, la paz y seguridad de la sociedad, defiende la vida y los bienes de la población, cumpliendo y haciendo cumplir los postulados básicos de los Derechos fundamentales.

El servicio que presta la Policía Nacional a la colectividad, establece además el rol comunitario, es decir mantenerse próximos a la comunidad; atendiendo oportunamente las peticiones de auxilio que se

presenta en forma personal o por otros medios, respondiendo con su presencia de forma inmediata posible, sirviendo de guía al transeúnte desorientado en un barrio o al turista extraviado, en fin prestar oportunamente los servicios profesionales eficientes, colaborar con la formación integral de la juventud, alertando a la misma sobre los inminentes peligros del alcoholismo, droga, educar a los conductores de vehículos, para que respeten la Ley de Tránsito, precautelar la diversidad, las especies y medio ambiente.

En el control de la población y sus recursos, para un resultado adecuado las relaciones integradas del servicio de inteligencia con los otros servicios policiales es fundamental no solo a nivel interno sino también externo, para buscar las soluciones oportunas a los problemas sociales y de inseguridad, mediante el trabajo mancomunado entre los diferentes servicios de la institución, los organismos gubernamentales, la ciudadanía y otras policías de la subregión, para combatir la delincuencia internacional.

En definitiva, la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley de Seguridad Nacional, y demás leyes conexas, constituyen pilares jurídicos y doctrinarios que permiten al Estado garantizar el Orden dentro del contexto de Seguridad Nacional, lo que nos permite observar que todos los Estado está obligado a dar un grado de seguridad que permita preservar el orden jurídico institucional, asegure la paz social, prosperidad y desarrollo armónico del país. Corresponde entonces al Estado fortalecer el apoyo a la Policía Nacional a fin de que cumpla su rol conforme al mandato Constitucional.

3.5.1. La Planificación

En los últimos tiempos, la población ecuatoriana se ha visto afectada de manera significativa por los delitos cometidos en su contra y de sus propiedades.

Este problema tiende agudizarse y de allí surge la necesidad de vislumbrar alternativas de solución que logren contrarrestar con eficiencia, eficacia y efectividad al accionar de la delincuencia que mantiene al conglomerado nacional en un estado de intranquilidad y ha creado un ambiente nada favorable para el desarrollo y progreso de la nación.

El conglomerado humano constituye la razón de ser del estado, su bienestar debe concentrar todo el esfuerzo del gobierno; en tal virtud, debe implementar las medidas para satisfacer las exigencias de la ciudadanía en materia de seguridad.

La Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional, en cumplimiento de su misión, es la llamada a tomar las decisiones y soluciones al respecto como la de dirigir, coordinar, supervisar y vigilar su cumplimiento, al mas alto nivel siendo la principal coordinadora de todos los planes y programas de prevención y protección social, buscando implementar la satisfacción de las demandas sociales y evitar así la psicosis favorable para la delincuencia.

El desarrollo de dichos planes y programas debe guardar estrecha relación con la conducción de las operaciones policiales, para darle el soporte, realce y vigencia a todo un esquema institucional puesto en marcha para contrarrestar con eficiencia a las amenazas vigentes y potenciales, favoreciendo a alcanzar y mantener la seguridad interna del país.

La necesidad de encontrar soluciones que lleven a combatir acertadamente los problemas delincuenciales que se presentan en la comunidad, a enfrentar los delitos en sus múltiples manifestaciones y a establecer y mantener un acercamiento con la sociedad la Policía Nacional debe diseñar sus propias estrategias en el campo organizacional, administrativo, operativo, educativo, bienestar social y de relación internacional con otras policías.

Los niveles superiores de mando, tienen gran responsabilidad, para cumplir con estos objetivos de realizar la correcta planificación. En razón de sus funciones, debiendo contar con los elementos de juicio e información para resolver los problemas que presenta el planteamiento de un operativo policial.

La planificación es prevenir que las cosas no sucedan, anticipándose para evitar los imprevistos garantizando el éxito de las operaciones policiales.

Para este efecto, es importante enterar al personal de los objetivos y tareas que deben estos cumplir, las instrucciones a seguir en el desempeño de sus funciones, para que el esfuerzo conjunto sea eficiente, debe conocer y saber lo que tiene que realizar.

La responsabilidad de la planificación en los momentos actuales, recae sobre el organismo superior encargado como es la Dirección General de Operaciones, y de su ejecución, esta a cargo de los organismos Operativos como son los Comandos de Distrito y los Comandos Provinciales, sin embargo considero importante que dada la complejidad de la operaciones en los momentos actuales y a futuro, la descentralización de la función de planificación deberá estar orientada a dar políticas y disposiciones para que en consideración a realidades

diferentes en cada uno de los Comandos Distritales y Provinciales, se emita la planificación más adecuada que permita el éxito de las operaciones policiales.

El Jefe responsable de la misión debe responder por la movilización, apoyo, protección, coordinación y eficiente control de su personal; es decir conducir al fiel cumplimiento de la misión asignada y sus instrucciones deben ser concretas para que los dependientes efectúen las tareas encargadas y finalmente obtener el éxito óptimo de la planificación propuesta.

3.5.2. Capacitación del recurso humano

La Oficina de Asuntos Internacionales de la Policía Nacional, juega un papel importante en los procesos de educación y capacitación policial de alto nivel.

Oficiales, Clases y Policías se benefician de las oportunidades de estudio especializado por medio de becas y convocatorias de entidades internacionales afines y de **Policías Amigas+ Asuntos internacionales+** posee vínculos directos con los agregados Aéreos, Navales, Militares y de Policía acreditada en nuestro país. Este accionar permite alcanzar el más alto grado de eficiencia en la planificación, organización y coordinación de acciones tendientes a la consecución de los objetivos institucionales, en los niveles de capacitación técnica-profesional-policial.

En los últimos años, la Oficina ha conseguido el otorgamiento de 1.500 becas, a Oficiales, Clases y Policías, quienes se han beneficiado de programas extranjeros de formación, perfeccionamiento, especialización y capacitación, en países como Francia, España, Inglaterra, Centro y Sud América.

Así también, en concordancia con las agregadurías ecuatorianas en el exterior, se trabaja para la firma de convenios de cooperación. La Alianza Francesa, La Policía Nacional del Perú, Carabineros de Chile, Reino Unido y de España son algunas entidades con las cuales se mantiene una estrecha relación al respecto.¹²

Es conveniente que al retorno los becarios presenten propuestas en forma obligatoria de Proyectos aplicables sobre la temática por la cual salió a prepararse y que el Estado Mayor una vez analizado el mismo disponga la elaboración de un Proyecto adicional de beneficio Institucional que permita su ejecución. Además facilitara la información del mencionado curso a una dependencia que podría ser creada en la Dirección de Planificación o Dirección de Educación a la que se le podría denominar **Departamento de Doctrina Policial**.

3.6. IMAGEN INSTITUCIONAL

La Policía Nacional debe difundir y concienciar a la sociedad, autoridades gubernamentales y seccionales, de su importancia en la seguridad interna, la voluntad y el sacrificio que realiza, la información de las acciones preventivas y represivas, y la participación activa en diferentes actividades, como por ejemplo en los espectáculos públicos, operativos antidelinquenciales, visita de gobernantes de estado, eventos internacionales, como el concurso de **Miss Universo**, la reunión de la OEA (2004), etc., pero canalizando la información a través de sus principales representantes del más alto nivel, sean Comandante General, Directores Nacionales, Jefes de Distrito o Comandantes Provinciales, para mantener y fortalecer la imagen institucional.

¹² Revista Nueva Era, Marzo 20 2004, Pág,46.

Debe aprovecharse de los eventos normales e internacionales donde se concentra la atención internacional y luego de salir avantes y sin novedad, así como en otras ocasiones importantes como: visita del Papa, dignatarios de países amigos, reuniones multinacionales, del ALCA, etc. De esta manera difundir la información para robustecer la imagen institucional y que la misma siga consolidándose gracias al profesionalismo de todos los miembros policiales, al contrario de lo que sucede en situaciones similares en otros países donde existen novedades que dejan en mal predicamento a la Policía.

En Ecuador gracias a la acción preventiva de la Policía Nacional jamás ha habido problemas de magnitud, todas estas acciones se las debe difundir por el prestigio e imagen de la institución.

Declaraciones irresponsables antojadizas y sucesos de orden político y funcionarios del sector público, cruzadas de descrédito organizadas por malos políticos con ciertos medios de comunicación social, han afectado en muchas ocasiones la imagen de la institución, tratando de menoscabar la acción y labor que cumple la Policía Nacional, saliendo adelante con el esfuerzo, dedicación y profesionalismo de su personal, con disciplina, valor y lealtad y sobre todo el servicio a la comunidad a la que se debe, sin embargo es conveniente que se maneje una política de permanente acercamiento a los medios de comunicación y no perder la oportunidad para poder dar a conocer a la opinión pública del quehacer Institucional.

3.6.1. Moral y Ética Profesional.

La moral no es tan solo la practica o ejercicio de una virtud del ser humano, sino la demostración de conducta y comportamiento, sin la cual

vanos serían los afanes por lograr que la Policía Nacional se encamine por los senderos de trabajo, honestidad y dignidad.

El Policía Nacional, tiene la obligación fundamental de servir a la sociedad, proteger sus vidas y bienes, defender al inocente del engaño y a los débiles de la opresión o la intimidación. Debe emplear la paz contra la violencia y el desorden y respetar los derechos constitucionales de libertad, igualdad y justicia de todos los ecuatorianos.

El Policía Nacional debe mantener una vida ejemplar y ser modelo en la sociedad, demostrar valor, serenidad frente al peligro, practicando la moderación en todos los actos públicos y privados y deberá tener presente siempre su obligación de procurar el bienestar de los demás. Lo más importante, es que al observar alguna situación de naturaleza confidencial o que se le confíe en el ejercicio de sus funciones, lo guarde en secreto a menos que su revelación sea necesaria en el cumplimiento del deber. Nunca actuará ni permitirá que los sentimientos, positivos o negativos, y los perjuicios personales lleguen a influir sobre sus decisiones.

Será flexible pero justo con los delincuentes y hará observar las Leyes en forma severa y adecuada, sin temores ni favores, sin malicias, sin emplear la violencia o fuerza innecesaria y no aceptar jamás recompensas. Será siempre fiel a los principios de la ética policial, luchará constantemente para lograr estos objetivos e ideales la Moral y la Ética Profesional.

3.7. PRINCIPALES ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES

Definir un sistema de educación integrado, moderno, técnico, científico para los recursos humanos policiales, utilizando avances

tecnológicos actuales.

Aprovechar las relaciones interinstitucionales, con otras instituciones nacionales e internacionales, para mejorar las condiciones de preparación que permitan una mejor profesionalización para el cumplimiento de la misión institucional.

Impulsar programas de bienestar social, en especial de vivienda, salud, infraestructura, recreación y esparcimiento, centros maternos, guarderías infantiles, comisariatos, capacitación en la familia policial en programas micro-empresariales para el mejoramiento económico del hogar del policía, estabilidad profesional en el lugar de residencia, mejoras salariales que permitan cubrir las necesidades básicas y acceso a la canasta familiar.

3.7.1. Principales estrategias para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad interna.

Las principales amenazas a la seguridad interna que se han podido identificar son: Narcotráfico, terrorismo, delincuencia organizada, tráfico de armas, lavado de dinero, tráfico de personas, tráfico de órganos humanos, trata de blancas entre otros; para ello es importante desarrollar las siguientes estrategias que permitirán en lo futuro prevenir el cometimiento de estos ilícitos.

- Fortalecer alianzas y desarrollar programas para una acción cooperativa entre las Policías de la Comunidad Andina, esta podría constituirse en una acción inmediata.
- La creación de una central en uno de los países de la Comunidad Andina desde donde se pueda operar y resolver los conflictos

regionales y se cuente con la información centralizada de los países miembros a fin de que en cada uno de ellos se pueda operar en la lucha contra estos males.

- Contar con una Dirección de Inteligencia en donde sus hombres se encuentren debidamente capacitados y cuenten con tecnología de punta que permita resultados eficientes.
- Que para el éxito de las operaciones se mantenga la confidencialidad y que conozcan desde sus inicios solamente aquellas personas que deben estar enterados de las investigaciones, y, tan solo en los momentos de su ejecución participar al personal de las acciones a seguir para el éxito de las diferentes operaciones.
- Que es necesario contar con recursos humanos que posean formación profesional de tercer nivel en las especialidades de Ing. Bursátil, Ing. en Sistemas, Ing. Electrónica; a fin de que puedan formarse profesionalmente en áreas de inteligencia e investigación para alcanzar objetivos de identificar a las redes que operan en actividades de lavado de dinero y la red de delitos cibernéticos.
- Es necesario que la Dirección de Inteligencia, ante la falta de información en la DINAPEN, Dirección de Investigaciones, ó Migración relacionado con el delito de trafico de menores, de personas, trata de blancas y órganos etc., realicen las investigaciones pertinentes en atención a este particular toda vez que no se cuenta con la información pertinente sobre este tema.
- Con seguridad las connotaciones por lo que sucede en otros países conforme a las informaciones encontradas en Internet son

preocupantes y que vale la pena el realizar acciones que permitan detectar y eliminar este mal.

3.7.2 Principales amenazas a la seguridad publica

En cuanto a las amenazas a la Seguridad Pública, se puede identificar:

- La Prostitución,
- Delitos Sexuales,
- Drogadicción,
- Alcoholismo,
- Uso de armas,
- Procesos migratorios incontrolables,
- Aumento de violencia intrafamiliar; y,
- Delincuencia organizada.

Para combatir estas amenazas se debe:

- Contar con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia, quien debe identificar a quienes se encuentran liderando las redes de delitos de trata de blancas que tiene relación con la prostitución tanto a nivel nacional como internacional.

- Debido al incremento de delitos sexuales en la costa, la Dirección de Investigaciones deberá capacitar al recursos humano y coordinar acciones conjuntas con la ODMU y Dirección de Inteligencia a fin de erradicar este delito.
- El alcoholismo y la drogadicción, es uno de los males que ha crecido en nuestro país de manera alarmante, situación que a generado la descomposición social, en los diferentes estratos sociales en forma especial de la juventud por lo que es necesario que la Dirección de Inteligencia en forma conjunta con Antinarcóticos y en coordinación con los distintos servicios institucionales procedan a la identificación de los lugares de expendio de sustancias psicotrópicas además la participación de organismos públicos y privados como alcohólicos anónimos y centros de desintoxicación para drogadictos a fin de poner a ordenes de las autoridades competentes a aquellas personas que trafican con los estupefacientes y en relación a alcohólicos y drogadictos que las Instituciones encargadas de estas enfermedades se encarguen de las terapias respectivas.

CAPITULO IV

DIAGNOSTICO INTERNO DE LA POLICIA NACIONAL

4.1 MINISTERIO DE GOBIERNO, POLICIA, CULTOS Y MUNICIPALIDADES

La Policía Nacional es la Institución con trayectoria e importancia en la vida histórica del país, su naturaleza exige de una permanente presencia y una mayor consolidación en el ámbito nacional, su finalidad es cuidar, servir y proteger a la sociedad ecuatoriana.

La Policía Nacional del Ecuador, a partir de su inicio ha venido sorteando un sinnúmero de problemas y privaciones por la indiferencia y falta de apoyo del Estado, al no satisfacer las necesidades de la institución, la misma no ha contado con un presupuesto que responda a las reales necesidades para el cumplimiento de la misión constitucional. El Ministerio de Gobierno ha privilegiado la mayor parte de su gestión a la solución de problemas de política interna, es decir el noventa por ciento, de acuerdo a los criterios de dos ex Ministro de Gobierno, negociando en forma directa a nombre del gobierno las relaciones con los diferentes bloque políticos dentro del ámbito interno del país, lo cual ha incidido que la institución policial no cuente con su participación y pueda interiorizarse de la realidad Institucional. Además abarca un sinnúmero de instituciones que tiene bajo su responsabilidad como son: Municipalidades, Rehabilitación, Registro Civil, Cultos y otros, sin que el titular de esta cartera de Estado pueda resolver y satisfacer los innumerables requerimientos de cada una de las instituciones que forman parte de este Ministerio, es por eso que en muchas ocasiones por no cumplir con los compromisos políticos, la Policía Nacional, ha sido objeto

de reiteradas críticas y cambios en sus estructuras, sin que esta pueda hasta la actualidad definir su identidad Institucional ya que históricamente la Institución ha sido manejada al capricho, antojo y al vaivén de la Política.

Siendo el Ministerio de Gobierno el responsable de la dirección de una Institución con una multiplicidad de funciones como es la Policía Nacional, se han dado casos en que por el desconocimiento de las atribuciones en esta cartera de Estado a los diferentes procesos de índole Institucional como son entre otros las Investigaciones se ha pretendido dar plazos para el conocimiento de resultados Investigativos sin considerar que no son autoridades judiciales con lo cual se podría considerar intromisiones en actividades que no le compete, esos desconocimientos hace que se trastoque las facultades y se creen confusiones. Es importante analizar lo que manifiesta el Art. 183 de la Carta Magna en cuanto a la fuerza Pública que dice esta integrada por Fuerzas Armadas y Policía Nacional dándole a cada quien una misión; a la primera la Seguridad Externa y defensa, la misma que está bajo la dependencia del Ministerio de Defensa y a la segunda la Seguridad Interna por lo que debe existir un Ministerio del interior, ese sería el argumento más importante.

Una de las falencias que observamos es que el Comandante General de la Institución no cuenta con relación directa con el Presidente sino que lo realiza a través del Ministro de Gobierno, al mismo que tiene que pedirle audiencia para hacerle conocer las necesidades Institucionales o problemas existentes en el país, situación diferente a lo que sucede con FF.AA en la que su Ministro es el eslabón directo para que transmita las necesidades Institucionales así como los problemas Nacionales.

La institución no ha podido fortalecerse económica, administrativa, técnica ni científicamente, lo que ha impedido capacitar a su personal,

situación que ha contribuido para que la Policía Nacional no haya podido hasta la actualidad alcanzar en sus miembros un elevado grado de profesionalismo, causando efectos adversos en la moral de sus elementos por la falta de credibilidad y aceptación de la ciudadanía, atentándose contra el normal desarrollo Institucional, lo que ha afectado la imagen por la inoportuna atención a la comunidad.

En los actuales momentos la sociedad ecuatoriana no ha podido escapar a la escalada de la violencia e incremento de la inseguridad; múltiples son los factores que han incidido en este fenómeno social que preocupa a autoridades y ciudadanía; por lo que sin duda existen los argumentos suficientes para emprender en reformas estructurales que cambien los conceptos vigentes de las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, reconociendo eso sí que la Policía Nacional debe depender del Estado, a través de su propio Ministerio.

4.3 EL SISTEMA EDUCATIVO DE LA POLICÍA NACIONAL

No ha trascendido ni tampoco ha realizado avances importantes por la falta de recursos económicos y tecnológicos, por no contar con infraestructura física, personal de reconocida capacidad profesional con una continua y renovada capacitación nacional e internacional capaz de estar en óptimas condiciones de transmitir conocimientos, falta de una renovada y moderna programación del sistema educativo institucional, así como reformas curriculares del pensum de estudios con planes y programas de especialización policial, laboratorios científicos, aulas virtuales, donde se prepare y se diseñe el perfil del nuevo policía, con la finalidad de lograr cambios trascendentales.

De igual manera es importante la renovación del sistema de selección para la formación del futuro policía. En cuanto a la capacitación

especialización y perfeccionamiento del personal de clases y policías, la misma no se ha dado hasta la presente fecha siendo impostergable toda vez que es el recurso humano que más está en contacto con la sociedad y el mismo requiere de un mayor conocimiento para ofrecer una mejor atención a la comunidad, logrando crear el perfil deseado acorde a la realidad y modernidad en la que actualmente vivimos, es decir, sus ascensos han sido producto del cumplimiento del tiempo de servicio en los diferentes grados, con eventuales cursos que han tenido que aprobar y el refrescamientos de diferentes materias a criterio de Comandantes Provinciales o Jefes de Servicio, pero que el mismo ha adolecido de análisis técnico. En la oficialidad se vienen dando cursos previos al ascenso, pero los mismos no cumplen una expectativa de mejoramiento continuo en cuanto a su formación, especialización, perfeccionamiento y adicionalmente para aquellos profesionales incorporados a la Institución que deben mejorar sus conocimientos en áreas afines a su desempeño y no en materias propias de oficiales de línea.

Un aspecto fundamental que no cuenta al momento la Institución es la especialización en los diferentes servicios, ya que el mayor problema en cuanto al trabajo que cumple la Policía Nacional en el país son los delitos contra las personas, la propiedad y accidentes de tránsito, de acuerdo a las informaciones estadísticas. Es fundamental que el conocimiento de la materia de inteligencia sea básico en la formación del policía de una manera profunda, pues el mismo es el asiento en la cual se sustenta el desempeño en los diferentes servicios.

Un aspecto importante es, que la Institución ha enviando a Jefes, Oficiales, Clases y Policías en un número muy reducido ha realizar cursos y seminarios en diferentes países del mundo, pero que a su retorno no contribuyen en la transmisión de los conocimientos adquiridos

a los miembros de la Institución, limitándose a presentar un informe eventual de actividades realizadas.

4.3. EL BIENESTAR SOCIAL

La Policía Nacional, no cubre las básicas expectativas para el bienestar del miembro policial y sus familias, para cual, debería ampliar su cobertura de programas que coadyuven a su bienestar, como hospitales, vivienda, comisariatos en todas las Unidades, departamentos psicológicos, guarderías infantiles, escuelas, colegios y recreación para los miembros de la Institución.

4.3.1. La salud

Al momento existen dos hospitales uno en la ciudad de Quito y otro en Guayaquil, los mismos que se hallan saturados dada la gran demanda que hasta ellos concurren desde las veinte y dos provincias del país, para brindar atención a 32.000 Policías, sus familias y personal en servicio pasivo, por tal motivo la familia policial se ve en la obligación de acudir a los centros de atención médica, privados y del Estado, donde el costo de dicha atención es inalcanzable, dadas las limitadas remuneraciones que percibe, resultando imposible dicha atención, y más aún someterse a un tratamiento por el agravamiento de sus enfermedades y dolencias; además la atención que reciben no es con preferencia, porque la opinión pública conoce que la Institución dispone de hospitales en las ciudades de Quito y Guayaquil; realidad que al momento por el número de demandantes no cubre las expectativas del universo policial de enfermos a ser atendidos.

4.3.2. Vivienda fiscal y particular

La inexistencia de programas de vivienda dentro de la institución ha obligado al miembro policial especialmente a Clases y Policías a nivel Nacional a trasladarse a vivir con su familia en tugurios, suburbios e invasiones, en las afueras de la ciudad, lo que constituye factor nocivo para el miembro de la Institución dado que tiene como vecinos a personas pobres y en situaciones de riesgo, con quienes por la convivencia social tiene que relacionarse y que podrían tener dudosos antecedentes; todo esto en virtud de que las dependencias encargadas de esta actividad se han visto limitados de poder ejecutar Proyectos de alcance Nacional, por falta de decisión o recursos económicos que permitan a la familia Policial vivir en forma digna y alcanzar el bienestar y desarrollo.

4.3.3. Actividades microempresariales

Las situación económica que vive el país, es incierta debido a la conflictividad e inestabilidad política; en días pasados se hizo un ofrecimiento por parte del Gobierno para mejorar las condiciones de ingreso de los miembros de la fuerza pública, esto si se da, debido al monto no resolverá las necesidades de los miembros de la Institución ya que en un noventa y cinco por ciento, dependen en forma exclusiva del sueldo que perciben por parte del Estado, el mismo que por lo escaso impide que el policía pueda en forma digna atender a los miembros de su familia en todas y cada una de sus necesidades; y más aún dependiendo de la ciudad que habita, en forma particular en ciudades como Quito, Guayaquil, en que los costos de la educación, salud, vivienda, alimentación son más altos que en ciudades de menor densidad poblacional.

El sueldo que percibe el Policía no le permite cubrir el costo de la canasta básica familiar; que decir del miembro de la Institución que tienen mayor tiempo de servicio pues de acuerdo a la Ley de Personal esta sujeto a pases, por lo general se ha podido identificar de acuerdo al presente estudio que por no poderse trasladar con su familia a su nuevo destino, han formado mas de un hogar o compromiso familiar, lo cual afecta a la condición económica y sentimental. En los momentos actuales, se nota una recesión económica muy alta en el Ecuador. De acuerdo a un estudio de las Naciones Unidas se estima que en nuestro país existe un sesenta por ciento de pobreza, un limitado campo de trabajo que no permite que profesionales con títulos de tercero y cuarto nivel puedan tener al mercado de trabajo, que decir de personas que tienen vinculación con el miembro de la Institución llámese esposa o hijos; que en la gran mayoría poseen tan solo título de bachiller, por lo que su suerte esta orientada a una actividad que le permita coadyuvar a mejorar la economía de la familia.

El miembro de la Policía Nacional, por la falta de un sueldo digno que no cubre las expectativas propias y familiares para su bienestar y supervivencia, se ha visto en la necesidad de distraer sus funciones y laborar en otras actividades ajenas a la acción policial e inclusive a cometer actos que van en contra de la moral y ética profesional.

La actividad profesional de ser Policía, requiere en forma constante de la atención de profesionales especialistas en Psicología, pues el hecho de laborar en lugares diferentes a los de su residencia habitual, ocasiona cambios de comportamiento y de conducta en los miembros de la Institución, la misma que se ve reflejada en la atención al público.

Una de las causas por las que la esposa no puede incorporarse a la actividad productiva y contribuir con su trabajo en aporte a la economía

de la sociedad conyugal, es por cuanto la Institución cuenta con un limitado número de centros maternos infantiles en las ciudades grandes que por la extensión de las mismas resulta difícil su traslado y en las diferentes provincias, pocas son las que cuentan con este servicio que permita albergar, educar y distraer a los hijos de los miembros de la familia policial.

Pese a que existe el servicio de comisariato en los diferentes repartos policiales, éstos no constituyen un verdadero servicio social, por cuanto no cuentan con una asistencia diversificada de productos en unos casos y en otros resulta conveniente adquirir en el comercio normal por sus costos, toda vez que en los Comisariatos de las unidades policiales son más altos sus precios.

4.3.6. Estabilidad profesional en el lugar de residencia

La Policía Nacional de acuerdo a la Ley de Personal de la Institución, prevé que sus miembros, estén sujetos a pases a nivel Nacional, esto ha provocado afectaciones de diferente orden: familiar, económico, profesional etc. El sistema de pases no es conveniente, por cuanto técnica y científicamente, una persona al momento que es trasladada a un lugar diferente del habitual donde tiene su familia, como el que ocurre en la actualidad, en que un miembro de la Institución es dado el pase de la sierra a la costa, estamos provocando desajuste de diferente orden: familiar, emocional e inclusive dando oportunidad para la desintegración familiar. En relación a este tema, que con frecuencia en las diferentes oficinas de bienestar social de los Comandos Provinciales, se ha palpado este problema, se lo ha identificado como una característica de machismo, que muy lejos de ser real identifica a una persona que no asume su rol con la responsabilidad que debería caracterizar a un miembro de la Institución. Palpamos frecuentemente el apareamiento de

una nueva familia la cual lleva a una descomposición de todo tipo: familiar, desempeño en sus funciones; bajo rendimiento y en cuanto a sus finanzas; que puede esperarse del mismo cuando organizo una familia a la que en forma normal poseía.

En la Institución, se ha podido identificar un problema bastante crítico, al que no se lo ha controlado, que es el alcoholismo, producto en muchos de los casos por las situaciones que al miembro de la Institución le toca vivir, pues trata de ocultar su pena, y, la forma en que muchos lo hacen es acortando el tiempo para estar junto a su familia bajo el efecto del alcohol. En estas condiciones como se puede esperar que una persona esté en plena capacidad de rendir, pues ni su mente ni su espíritu está motivado para el trabajo que debe desempeñar, consecuentemente el resultado será el que al momento se vive, una persona sin las condiciones de salud mental para el trabajo, su resultado no será otro que el de una persona que no aporta en cuanto a la eficiencia productiva que la Institución demanda de cada uno de sus miembros. El sistema de pases a servido de represalia, que el superior por su condición de tal ha manejado en contra de sus subalternos lo cual a afectado como he manifestado a la estabilidad emocional y psíquica de los miembros de la Institución.

Adicionalmente se debe considerar que hasta que se acople a la realidad de su nuevo destino habrá transcurrido algún tiempo para que se haya adaptado a su nuevo lugar de trabajo en el cual debe desempeñarse, esto provoca un desajuste profesional que le impide laborar adecuadamente.

4.3.7. Centros de esparcimiento y recreación

Los lugares de recreación para el policía y su familia no han sido objeto de estudio y si lo han realizado, ha faltado decisión o recursos

económicos. La Institución ha considerado las obligaciones propias del recurso humano para el cumplimiento de la misión Institucional sin pensar en él miembro policial como persona que necesita, por la propia naturaleza del trabajo que desempeña, el disipar sus problemas en momentos libres en lugares propios de esparcimiento a los cuales podría asistir con su familia, compañeros y amigos, pues para el está al momento negado por no existir dichos lugares donde poder realizar actividades físicas y recreativas. Cuando viaja por paseo o por motivos de gestión a destinos diferentes de su lugar de trabajo la Institución no cuenta con sitios de alojamiento; conocida es la situación económica que vive el Policía, contar con facilidades de alojamiento y recreación serán una solución a su escaso presupuesto. Este tipo de gestiones en beneficio de los integrantes de la Institución, comprometen el accionar Policial en cuanto a su respuesta de trabajo sin lugar a dudas el hecho de contar con centros de recreación mejorará la sanidad mental del Policía, pues esta actividad es una condición fundamental para el ser humano que en este caso son el Policía y su familia.

4.4 LA TECNOLOGÍA.

La Institución no puede dejarse vencer de la delincuencia organizada. La tecnología debería estar orientada para todas las Instituciones que aspiran alcanzar condiciones de calidad en su servicio. La poca atención que ha tenido la Policía Nacional en la demanda que tiene que ver con el Estado al que le exige y no tiene los recursos, se ha visto impedido de contar con ellos, más la tecnología si se halla en manos de la delincuencia. No es posible que sigamos andando en carreta en la era de los satélites. Ahora la delincuencia dispone de redes donde cada punto opera autónomamente, donde las ventajas de la tecnología moderna les permite acceso a instrumentos que emplea para producir terror. Hoy la Institución requiere de una logística diferente a la que

contaba en el ayer, y, que por cierto se lo viene manteniendo, sin que nadie manifieste que es urgente que se produzcan cambios significativos que permitan avanzar hacia un servicio eficiente y con calidad.

El sistema de comunicaciones de la Policía Nacional es vulnerable, pues, podemos observar que comunicadores sociales, así como la clase del volante disponen de las mismas frecuencias; que decir entonces de aquellas organizaciones que se hallan al margen de la ley y que disponen de dinero para poder adquirir los sistemas tecnológicos que les permite comunicarse en forma adecuada con sus socios del delito y poder introducirse en los sistemas de comunicaciones de la Institución para enterarse de sus actividades y así evadir su accionar, estos medios permiten ponerse al tanto de las operaciones que la Institución se encuentra realizando, lo cual les facilita el conocimiento de las operaciones que impide el éxito de las mismas y por el contrario estas han servido para que policías hayan caído en el cumplimiento de su deber.

La Institución no cuenta con una red informática a nivel Nacional que involucre a todos los servicios y que permita contar con la información que sea objeto de análisis que facilite adoptar las acciones adecuadas en cada una de las Direcciones Nacionales sobre las responsabilidades de su trabajo. El delito podemos decir, que evoluciona conforme avanza la ciencia, la tecnología y el conocimiento. La experiencia que se viene observando en el entorno vecinal, regional y mundial avanza en forma permanente; ya no es nuevo el que podamos observar que redes del delito operan en forma conjunta con delincuentes nacionales, el secuestro, el narcotráfico son los ejemplos más claros de lo que significa el avance de este mundo del delito globalizado, por lo que el contar con laboratorios de criminalística limitados y con tecnologías que no han sido actualizadas, impide el que se pueda garantizar resultados eficientes en

cuanto a los informes que deben entregar a los fiscales y jueces para el juzgamiento y sanción de los diferentes delitos. Tenemos que ir hacia una modernización porque al momento no contamos con la tecnología que es indispensable para responder a la nueva concepción tecnológica requerida al servicio de la seguridad ciudadana. Consecuentemente la Policía necesita responder a una expectativa de atención a una sociedad que clama mayor efectividad.

En el mercado nacional desde hace unos años atrás, se han incorporado Empresas dedicadas a ofrecer seguridad satelital con éxito, esta actividad está orientada a un segmento del mercado que son las clase media, media alta y alta, este servicio tiene un costo alto por lo que el común del mercado no tienen acceso al mismo por su costo. De acuerdo a las estadísticas y la clasificación de los delitos de mayor incidencia en el país tenemos delitos contra las personas y la propiedad. La tecnología debe ser la alternativa más viable para que la Institución pueda encontrar en el Satélite un mecanismo para ofrecer mayor eficiencia y efectividad en la solución de la seguridad.

4.5 REORGANIZACION ESTRUCTURAL

Se requiere de manera urgente efectuar un diagnostico para conocer en la Institución, de una forma transparente, aquellas acciones que la opinión publica identifica como negativas y que afectan gravemente la imagen y prestigio de la Policía Nacional y requieren cambios profundos para redireccionar el accionar policial; de igual manera es importante que se cuente con la opinión de los miembros de la policiales quienes deben sentir el respaldo de sus superiores y mencionar todas aquellas acciones que son necesarias cambiar para enrumbar de una mejor manera a la Institución a fin de conocer cuales son las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

La Dirección de Planificación de la Policía Nacional, es un órgano integrado por un recurso humano, que, desde el inicio de su actividad no tuvo a un oficial de línea en el grado de Coronel, con conocimientos afines, que permita la adecuada orientación de esta dependencia, además no han existido los manuales y procedimientos que deben orientar el trabajo diario de la mencionada dependencia; por el contrario, siempre se ha dejado al criterio de quienes han venido desempeñando esta función para que ellos realicen el trabajo que consideren, sin que se produzcan cambios significativos dentro de lo que representa la planificación de las actividades administrativas, financieras y técnicas de la Institución quienes desde esa época han manejado esta actividad, sin que nadie haya fiscalizado sus acciones durante este largo periodo que han venido dirigiendo este recurso humano, sin que sus resultados hayan tenido trascendencia. Los mismos han estado siempre orientando su actividad a la atención de requerimientos de trabajos del día a día sin que prevalezca lo más importante que es la planificación estratégica para lo cual se demanda los presupuestos Institucionales a fin de que los mismos resuelvan los gastos de inversión que se necesitan en forma permanente. La actual crisis actual Institucional, justamente obedece a la falta de planificación.

Desde el año 2001 se viene incrementando el recurso humano; hasta el año 2006 deberá tener 24.000 efectivos más, esto requiere de una planificación acorde con la realidad actual y futura, pues se necesita de cuarteles que permitan dar cabida a este personal y toda la logística que se precisa para tal efecto. No se puede solucionar orientando a que los Comandantes Provinciales recomienden que vivan fuera de los cuarteles en sitios cercanos a quienes han sido dados el pase a lugares donde no son sus residencias habituales. Tampoco se puede enviar a cumplir un trabajo de seguridad con tolete en el mejor de los casos. Todo esto es

producto de la falta de una planificación Estratégica a largo plazo que requiere urgentemente un tratamiento especial para corregir este defecto.

4.6 ESTRUCTURA DISTRITAL DE LA POLICÍA NACIONAL

La distribución Distrital de la Policía Nacional del Ecuador ha sido creada y rige a partir del 8 de Marzo de 1965 hasta la presente fecha es decir se mantiene casi por cuatro décadas la estructura de la distribución por distritos pese a que la provincia de Francisco de Orellana se creó en la última década y fue adscrita al Primer Distrito. Según datos del censo de población de 1962, el número de habitantes a esa fecha era de 4.564.080 en virtud de ello se habían realizado los estudios para la organización de lo que hasta el momento se cuenta con los cuatro distritos, los mismos que se detallan a continuación:

Primer Distrito, constituido por las provincias de Pichincha, Carchi, Imbabura, Esmeraldas, Napo, Francisco de Orellana y Sucumbíos, la sede distrital está en la ciudad de Quito. El trabajo Policial está orientado al cumplimiento de la misión Institucional en una población de 3,6 millones de habitantes, que representa el 29,33% de la población total del país, con un número de policías de 14.770 efectivos, lo que da una relación por cada mil habitantes de 4,14 y un índice de población policial del 48,59% siendo estos dos índices los más alto del país respecto a los otros Distritos. Es importante mencionar que por ser Quito, la sede del Comando General y encontrarse concentradas las Direcciones Generales y Nacionales, se cuenta con un número aproximado de 4000 hombres dedicados a tareas administrativas lo cual representa el 27% del numérico Distrital y el 13,16% del numérico a nivel Nacional, con esta reflexión podemos indicar que estarían a la par en cuanto a efectivos con el Cuarto Distrito.

Segundo Distrito, constituido por las siguientes provincias: Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Pastaza, su sede Distrital está en la ciudad de Riobamba, cumple su misión hacia una población de 1,43 millones de habitantes, que representa el 11,72% del total de la población del país, el número de efectivos de 2.932 policías que representa el 9,65% del total de la población policial a nivel Nacional; este referente nos indica que es el de menor índice de población policial respecto a los otros Distritos.

Tercer Distrito, conformado por las provincias de Azuay, Loja, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Cañar, su sede está en la ciudad de Cuenca. Cumple su misión Institucional hacia 1,4 millones de habitantes que representa el 11,54% del total de la población nacional, con un total de 3.076 efectivos lo que da un índice de población policial del 10,12%.

Cuarto Distrito, que lo conforman las provincias de: Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Galápagos, su sede es la ciudad de Guayaquil, cumple su misión en una población de 5,7 millones de habitantes cuyo índice poblacional es del 46,8%, el más alto índice de población del país, con 9617 efectivos que origina un índice de población policial del 31,64% es decir su índice es mucho menor que el del Primer Distrito y una relación de 1,69 Policías por cada mil habitantes, el más bajo del país a nivel Distrital.

Según el censo poblacional y vivienda del año 2001 la población total de la República del Ecuador es de 12.156.608, consecuentemente la población se ha triplicado en los últimos 39 años por lo que es necesario a través de los estudios realizar una nueva redistribución distrital en consideración a los siguientes factores : crecimiento poblacional, población económicamente activa, la estructura geográfica, los índices

delincuencias, índices de pobreza, y proyecciones poblacionales con la finalidad de brindar un mejor servicio acorde a la realidad.

4.7 EL MARCO JURIDICO COMUN ACTUAL

En Ecuador al igual que otros países de América Latina existe una proliferación de normas expedidas, no por los Congresos, sino por funcionarios del Poder Ejecutivo, producto de las sucesivas dictaduras militares.

La seguridad jurídica consiste en tener un sistema político en el que la Ley se cumple, donde hay una cultura de respeto a las normas con jueces confiables, y honestos, eso es seguridad jurídica.

En la actualidad en Ecuador existen cientos de Leyes que deben ser tamizadas, este es el clamor público. Se han dado pasos insignificantes, las leyes se contraponen unas con otras, por lo tanto es necesario que se fortalezca la seguridad jurídica para modernizar la justicia y moralizarla; y para dar estabilidad e independencia a la función judicial.

El Estado Ecuatoriano no ha podido organizar un sistema adecuado de investigación y juzgamiento a los infractores penales, motivo por el cual existe la sensación de vivir en un país inseguro, donde la delincuencia y la impunidad sobresalen, donde es mejor cuidarse poniendo rejas en las ventanas, grandes cerraduras, alarmas, perros y guardias privados, ya que nadie se siente seguro ni en las calles ni en sus propios hogares. Cuando la Policía captura a delincuentes, vemos que estos salen de las cárceles sin ser juzgados, por las prebendas que la misma legislación impone, luego estos continúan delinquiendo. En otros casos los delincuentes que están siendo juzgados por delitos graves los mismos al no tener una sentencia oportuna y por artimañas de los

Abogados defensores amparados en las Leyes contrapuestas o mecanismos legales que utilizan, gracias a disposición constitucional salen libres, y nadie los vuelve a ver, a menos que cometan otros delitos.

Se legisla en materia penal, sin analizar las reales necesidades que tiene el País en estos campos y de Rehabilitación Carcelaria, o los sistemas y procedimientos que tienen que efectuarse para el éxito de un proceso, pasamos de un sistema llamado inquisitorio a otro mal llamado acusatorio, y no mejoran las cosas, empeoran, sin que se pueda atender el despacho de miles de causas, que duermen el sueño de los justos.

4.7.1. El marco jurídico institucional

El Código Penal de la Policía Nacional entra en vigencia a partir de su publicación en el Suplemento del Registro Oficial No.1202 de 20 de agosto de 1960. Año desde el cual no se ha realizado reforma alguna, razón por la que muchas de sus normas han quedado desactualizadas al común de las normas que actualmente en el Derecho Comparado se muestran como actuales.

El marco jurídico, es instrumento legal con que la institución cuenta, para la administración de justicia de sus miembros en la comisión de delitos, especialmente en materia penal, por corresponderle el fuero policial y su aplicación constitucional legalmente reconocido y regulado, estos cuerpos legales datan del año 1959, circunstancias que determinan sin mayor análisis la desactualización y obsolescencia del mismo, cuyos fundamentos se constituyeron hace más de un siglo.

Se observa que este marco jurídico institucional, no responden a la necesidad de la vida institucional, más a esta realidad imperiosa le toca acogerse necesariamente la Policía a dichas normas vigentes, tratando

de la mejor manera enmendar errores jurídicos y salir por el camino de la verdad y tratar de impartir una correcta administración de justicia institucional.

Claramente se evidencia que no existen Leyes acordes a los requerimientos institucionales y que la sociedad demanda; la modernización del cuerpo legal, toda vez que la administración de justicia es precaria y obsoleta, y que los trámites se obstruyen por todos los pasos burocráticos que dificultan el curso de los procesos, debido a la corrupción de los funcionarios judiciales apoderados de todos los niveles de la Función Judicial. Al mismo tiempo la clase política e institucional interfiere en las decisiones de los jueces.

Estos esquemas utilizados en el Código Penal y Procedimiento Penal Policial, no recogen las normativas constantes en las legislaciones mas avanzadas del mundo, por eso es imperiosa una reforma del marco legal institucional.

4.8 LA POLICÍA COMUNITARIA.

La Seguridad es un problema serio que el país se encuentra afrontando y se refleja en los diferentes actores sociales por la falta de solidaridad. Hoy observamos en la colectividad valores morales y éticos venidos a menos, descoordinación Policial con la ciudadanía a la misma que antes no se lo califico como elemento participativo a la cual hay que brindarle todas las atenciones que necesita, la Institución no ha respondido a las expectativas que la comunidad en los actuales momentos exige mayor participación. Que sus miembros no cuentan con un perfil adecuado ni las características idóneas en su formación profesional que les haya transmitido conocimiento en diferentes temas como: cultura general, relaciones humanas, trato con la comunidad, y que le permitan identificarse con la sociedad a la cual entrega su servicio.

Por todos estos aspectos la Policía Nacional es mirada por la comunidad como una Institución carente de comunicación y liderazgo, que no permite resolver los problemas de seguridad en la colectividad. Una respuesta a las necesidades de seguridad ciudadana ha desarrollado la Policía Nacional a través de la Policía Comunitaria, a la que se han integrado los líderes comunitarios. En la actualidad en el país se cuenta con Unidades de Policía Comunitaria, las mismas que se han integrado bajo una nueva filosofía de trabajo orientada a la atención de las personas en forma directa y comprometida, en la que el Policía es el actor principal ante la comunidad.

La participación conjunta de la comunidad e institución, ha logrado desarrollar programas de prevención social del delito y no solamente de prevención policial, lo cual convoca día a día a una mayor integración de la ciudadanía especialmente de la niñez y juventud a formar parte de la Policía Comunitaria.

4.9. LAS POLICIAS ANDINAS

La comunidad Andina está integrada por Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. El propósito por el cual se creó la Comunidad Andina, es la de buscar acuerdos entre los países miembros a fin de encontrar el desarrollo armónico de los integrantes del mencionado acuerdo.

Es importante considerar que el Desarrollo debe ir de la mano de la Seguridad, sin embargo de ello, no se han alcanzado logros importantes durante los treinta y cuatro años en que viene funcionando la CAN. En cuanto a Seguridad cuando se encontraba de Comandante General el Sr. Gral. Inspector Dr. Edgar Vaca Vinuesa, se desarrolla en nuestro país en el mes de Marzo del 2003 un simposio Policial para consolidar la misión

Institucional de las Policías hermanas de los países del Pacto Andino e invitadas especiales, a dicho evento asistieron los Comandantes Generales de los países miembros de la Comunidad Andina y adicional los de México, Brasil, Paraguay, Chile. En dicho evento se trato, cómo enfrentar al terrorismo y el narcotráfico, delitos de lesa humanidad manifestándose en lo principal que la lucha contra estos delitos y toda clase de manifestación de desorden e inseguridad social, es responsabilidad compartida del Estado, las Instituciones públicas y privadas y la comunidad en general, que justifica plenamente crear un espacio de reflexión y análisis sobre estos temas, en el contexto del orden, seguridad, autoprotección y desarrollo con la participación de los representantes de las Instituciones policiales, para encontrar soluciones comunes a problemas similares con la certeza que solo la autogestión, cogestión, esfuerzo mutuos, metas compartidas y ejecución de proyectos aseguran la optimización de los procesos que otorguen seguridad a la región.

La situación actual de las Policías son heterogéneas, toda vez que algunas se encuentran integradas a FF.AA, otras dependen como el caso de nuestro país del Ministerio de Gobierno, otras dependen del Ministerio del Interior. En cuanto al sistema educativo este es un tema que requiere un profundo análisis toda vez que en un mundo globalizado como actualmente vivimos es fundamental que el sistema educativo adquiera una connotación de universalidad, pues en algunos países la educación es una de las debilidades con que cuenta, consecuentemente el sistema educativo en las Instituciones policiales no puede ser la excepción.

El sistema de procedimientos policiales en seguridad son distintos para lo cual habrá que trabajar y pensar que una integración del sistema jurídico será un primer paso en el cual deberá desarrollarse este tipo de propuestas, la tecnología con que cuentan las policías son diferentes, de

acuerdo a las atenciones que el Estado haya entregado a la Institución en cada uno de los países. El sistema de Cooperación, de intercambio de información, de procesamientos de inteligencia se los maneja a través de las Oficinas Central Nacional filiales todas de la INTERPOL cuya sede se encuentra en Francia y que por cierto ha tenido su trascendencia en el desarrollo de la actividad policial, sin embargo estos temas pueden desarrollarse con mayor amplitud, cuando en el mismo se puedan tocar temas que permitan ampliar de mejor manera las aspiraciones comunes a todos los países integrantes de la comunidad andina y no solamente pensar en ellos, pues considero que habrá que especular en una relación cercana a la integración MERCOSUR y hemisférica.

Los primeros 25 años de este siglo serán del desarrollo y la especialización de los policías para mantener la seguridad de su pueblo, esta es una constancia que será vivida; se debe abrir los espacios y fronteras a través de los convenios y acuerdos binacionales, regionales y de organizaciones mundiales en donde existe el accionar policial; hay que concientizar y exigir al poder Político de nuestro país que brinde el apoyo correspondiente a la institución policial, para que cumpla con su misión fundamental, en virtud de que existe gente que llega al poder y no conoce de estas realidades y circunstancias, es bueno que desde las esferas institucionales nacionales e internacionales se les haga partícipes.

4.10. PROPUESTAS DEL AUTOR

4.10.1. Ministerio del Interior

La Policía Nacional , de conformidad con el Art. 183 de la Constitución de la República cuenta con una misión específica, por lo tanto es fundamental que debe tener un Ministerio que se dedique a la Seguridad Interna, con autonomía e independencia; alejada de la injerencia de los

vaivenes de la política, se dedicará enteramente a desarrollar políticas, planes y programas que permitan contrarrestar a corto, mediano y largo plazo las verdaderas causas de la violencia y criminalidad, estará dedicada a procurar una institución policial sólida, profesional, con empleo de la ciencia y la tecnología al servicio del cumplimiento de la ley y de las órdenes legítimas de los administradores de justicia en el país.

El problema de la seguridad interna tiene que ser analizado como una política de Estado, consecuentemente tiene que contar con un portavoz, quien transmita las inquietudes y necesidades de la Institución, las situaciones que vive el país y de la población en relación a la Seguridad ciudadana.

El desafío más complejo para el futuro es adecuar su organización y mecanismos a las realidades actuales y las que se prevé surgirán en el avance de este milenio. Considero por lo tanto a esta propuesta un gran desafío no solo para la Policía Nacional sino para el propio Gobierno, que bien podría ser el inicio de una TRANSFORMACIÓN CULTURAL DE LA POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR.

Para alcanzar estas propuestas es necesario, la decisión del mando Institucional y la voluntad de los poderes del Estado.

Se deben realizar mesas de diálogo con la participación de los diferentes actores sociales, sobre la creación del Ministerio del Interior. Se debe contar con el apoyo de la sociedad civil para plasmar en realidad la creación de este Ministerio.

Se debe elaborar el Proyecto de Ley y Reglamentos de creación del Ministerio del Interior.

Se debe ejecutar acciones tendientes a que cada Comandante Provincial realice gestiones con los señores Legisladores de cada Provincia a fin de alcanzar el apoyo a estas propuestas.

Esta propuesta se aspira cumplir en el mediano plazo, para lo cual desde ya se debe ir realizando acciones tendientes a alcanzar este propósito.

4.10.2. Mejoramiento del sistema educativo de la Policía Nacional

Es importante que se promueva a nivel de la CAN un seminario para tratar diversos aspectos de trascendencia como es la universalización del modelo del sistema educativo en cuanto a la formación del Policía del futuro. La Policía Nacional desde ya debe proponer esta iniciativa, deberá dialogar con el señor. Ministro de Gobierno y Policía, y posteriormente hacerle conocer al Sr. Presidente de la República, para luego de su aceptación se elabore el proyecto y se realice la propuesta que se la hará conocer a las Policías a través de los agregados Policiales en los países en los cuales exista y en los países donde no se cuente con este representante Institucional, hacerlo a través de los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta actividad es importante se cumpla en el corto plazo.

Es necesario revisar los requisitos que permitan mejorar la calidad del aspirante tanto a oficial como a Policía lo cual plantea que a futuro se exija títulos de tercer nivel y tecnólogos respectivamente. Para la ejecución de la propuesta deberán reunirse los señores Asesores de la Dirección de Educación a tratar este tema prioritario a fin de proyectar el contar con un recurso humano de mejor calidad.

Es necesario se cuente con profesionales policías especializados de acuerdo a la evolución del delito y problemas sociales, para lo cual se realizarán convenios con universidades que otorguen títulos de Licenciado en la especialidad profesional a la que está orientada. La Dirección de Operaciones por la función que actualmente viene cumpliendo, registra las estadísticas sobre la clasificación de los diferentes delitos. Es necesario que el policía en forma permanente pueda capacitarse, consecuentemente con la identificación de la evolución del delito, la Institución estaría en la capacidad de firmar convenios con las Universidades de las veinte y dos provincias para que pueda el Policía mejorar su preparación. Esta propuesta debería ser analizada por los asesores de la dirección de Educación con el propósito de canalizar su ejecución en forma inmediata.

La Institución cuenta con oficiales de Justicia, sanidad y de intendencia; ellos deben para su ascenso contar con una programación específica para ir mejorando y perfeccionando en sus capacidades académico y científico de acuerdo a su especialización; de igual manera es necesario, se implemente cursos para el ascenso a clases en los diferentes grados, para lo cual se alcanzará del gobierno nacional el presupuesto para construir escuelas en la sierra, costa y oriente con este propósito. Esta propuesta de igual manera debe ser analizada por los asesores de la Dirección de Educación a fin de que luego de su Informe se ejecute en forma inmediata.

Es fundamental que la tecnología sea puesta de manifiesto en la capacitación permanente en donde el policía en general, oficiales y tropa en horario preparados para el efecto en aulas virtuales puedan recibir conferencias desde la ciudad de Quito a nivel país, para lo cual se preparará al personal idóneo para esta actividad y se deberá alcanzar su financiamiento a través del estado y organismos internacionales. Esta

propuesta entrará en ejecución una vez que se haya obtenido el financiamiento respectivo

La designación de oficiales aspirantes a ingresar al IAEN debe ser bajo concurso de merecimientos en el grado de Teniente Coronel y que cumplan los requisitos exigidos por la institución ofertante. Esta propuesta es conveniente toda vez que como actualmente se viene dando es decir en el grado de Coronel, la persona posee un record de conocimientos y experiencias que deben ser aprovechadas al máximo por la Institución.

Crear el Curso de Altos Estudios Policiales para preparar oficiales en el grado de Coronel, que en condiciones de ascenso a Generales de Distrito, deberán asumir funciones directivas estratégicas y de evaluación institucional, asesorar a la Comandancia General en la formulación de políticas y doctrinas institucionales y estimular el comportamiento reflexivo del personal en su quehacer policial al servicio de la sociedad. Los cursos deben poner énfasis en alta gerencia y seguridad. Para el efecto será importante el asesoramiento de centros similares a nivel internacional a fin de implementarlo en la Institución. Su ejecución estará sujeta a las acciones que se realicen a nivel del mando Institucional.

Transformar el Instituto Tecnológico de la Policía Nacional en la UNIVERSIDAD DE LA JUSTICIA Y LA PAZ, a través de la ciencia criminalística, la administración de seguridad pública y privada, medicina legal, policía judicial y la inmensa gama de especialidades en materia de investigación criminal; existe un plan que debe actualizarse a fin de alcanzar este objetivo.

Para alcanzar estas propuestas es necesario que el mando Institucional se concientice de esta necesidad y que canalice las gestiones ante el Estado y organismos internacionales para alcanzar la

modernización del sistema educativo de la Institución, toda vez que la base del desarrollo es la educación y que una transformación integral de la misma es fundamental.

4.10.3. Fortalecimiento del bienestar social

Dado el incremento del número de policías con que actualmente cuenta la Institución, es necesario que el Gobierno Nacional, impulse la Construcción de los hospitales de Cuenca y Riobamba; sedes del Tercero y Segundo Distrito; a fin de poder brindar la atención médica cuando los miembros de la Institución, familiares y personal del servicio pasivo así lo demanden.

- Contratación con los centros hospitalarios del Ministerio de Salud y particulares a fin de dar cobertura del servicio a los miembros de la Institución y sus familias, en las ciudades donde no exista este tipo de atención.
- Hay que considerar que las especialidades con que cuentan los Hospitales a nivel Institucional, vayan de acuerdo a las enfermedades que los Policías adolecen, hay casos en que solo en el exterior se puede contar con especialistas, que por lo extraña de la enfermedad se requieren, siendo necesario efectuar un convenio de seguro para estos casos.

Que los miembros de la Institución, puedan contar con vivienda, que les permitirá vivir en forma digna para lo cual el ISSPOL procederá a implementar programas exclusivos previo a un descuento mensual y un aporte similar por parte del Estado, tanto a oficiales, como a clases y policías que luego de un determinado tiempo serán entregados en el lugar de su residencia.

Las condiciones actuales que vive el país, exige que la Institución para mejorar la situación económica de la sociedad conyugal del Policía se constituya en operadora de un sistema de capacitación profesional para las esposas e hijos mayores de edad de los miembros de la institución policial, para lo cual se formularan los planes y programas de capacitación, las áreas de formación serán micro empresariales y afines, a fin de que pueda ejecutarse dicha capacitación, se preverá la contratación de los instructores para su formación y los presupuestos. Para su ejecución se elaborará los proyectos y se realizará los convenios pertinentes con el Consejo Nacional de Capacitación Laboral.

A través de organismos públicos y privados como la Corporación Financiera Nacional e INECI, se alcanzará el financiamiento para la ejecución de las actividades micros empresariales.

Los Comandantes Provinciales, de acuerdo a las necesidades de su jurisdicción, deberán escoger de entre la comunidad a los aspirantes a policías que se requieren para su formación, de esta manera después de unos diez años considero que cada provincia podría contar con el numérico requerido para cada servicio y así superar este inconveniente que constituyen los pases en la Institución, con esto se ganaría mayor profesionalismo, estabilidad familiar y económica.

El Policía como un ser humano normal y dada la complejidad de su profesión, en sus momentos de descanso requiere necesariamente de lugares de distracción, por lo que se considera que es importante que cuente con gimnasios, polígonos de tiro, lugares de alojamiento a los que pueda ir con su familia y sitios donde pueda alimentarse y su costo sea accesible en relación a sus ingresos. Además que se impulse la creación en las diferentes ciudades capitales de provincia, complejos turísticos donde la gente pueda reunirse y compartir momentos de sano

esparcimiento y recreación y cuenten con SPA lugar en el cual pueda recibir una terapia de relajamiento.

Una consideración especial es la que debe ser tomada en cuenta la del policía en servicio pasivo al cual hay que construirle centros gerontológico en las diferentes ciudades capitales de provincias, los mismos que deben poseer una atención y cuidado especializado de profesionales con conocimientos en estas áreas, y, que por cierto, la Institución se ha olvidado de este importante recurso humano que entrego sus mejores días a una noble causa al servicio de la sociedad.

La Institución debe contar con centros materno infantiles, guarderías, escuelas, colegios, para el desarrollo, crecimiento y educación de los hijos de los miembros de la Institución; para ello se deberían elaborar proyectos, los mismos que se canalizarían a través de organismos internacionales para encontrar el financiamiento y así disponer de ellos en los diferentes Comandos Provinciales. En cuanto a los Comisariatos, se debería realizar alianzas estratégicas con alguna cadena nacional o internacional que permita atender al personal policial además se podría desde las instalaciones de la institución brindar esta atención a la comunidad.

4.10.4. Implementación de tecnología.

Es prioritario la ampliación de la cobertura de comunicaciones en todas las provincias del país, mediante la implementación de infraestructura física y tecnológica necesaria a nivel de montaña, tales como: estaciones repetidoras, torres auto-portadas, shelters para alojar equipos de comunicaciones, acometidas de energía eléctrica, sistemas de tierra y pararrayos, estructura física para personal de seguridad, instalación de equipos de radio móviles en los vehículos policiales, estaciones de radio

base (fijas) en las Unidades Policiales (Cuarteles, Escuelas, Destacamentos, Controles Integrados, Puestos de Auxilio Inmediato, Brigadas Barriales, Retenes) y dotación de equipos de radios portátiles a todo miembro policial, de preferencia pertenecientes a servicios operativos.

Disponer de un sistema troncalizado de equipos portátiles con pantalla y teclado para contar con telefonía vía radio.

Implementación de criptografía digital de voz (seguridad de voz), en todos los equipos de comunicaciones, altamente seguro imposible de ser violentada o monitoreada.

Modernización de las Centrales de Atención Ciudadana 101 en cada provincia mediante la implementación de:

- Construcción de nuevas infraestructuras con diseños ergonómicos y operacionales adecuados para su función.
- Sistemas de telefonía: tipo ACD (Distribución automática de llamadas), que incluya sistema de grabación e identificación de llamadas entrantes.
- Sistema de localización automática vehicular (AVL).
- Mapas digitalizados de la ciudad.
- Red de datos, con acceso a consultas de placas de vehículos, denuncias, licencias, entre otras.

- Software aplicativo para el registro de llamadas de auxilio, estadísticas y despacho vehículos patrulleros.
- Sistema de monitoreo de videocámaras ubicadas en puntos estratégicos de la ciudad.
- Implementación de Consolas de Despacho, que ayudan a manejar el tráfico de voz, realizar enlaces temporales entre grupos de conversación, decodificar llamadas de alerta o emergencia y controlar ubicación de usuarios
- Las Unidades Especiales deberán contar con equipos electrónicos de última tecnología, para el rastreo y monitoreo de señales de radio, telefonía convencional/ celular, micrófonos inalámbricos de largo alcance y totalmente discretos, cámaras digitales discretionales de alta resolución.
- Implementar una red nacional de microondas, para la transmisión de voz, datos y vídeo con alto grado de seguridad, con sistemas redundantes, que permita contar con aulas virtuales en cada Comando Provincial y sistemas de telefonía privados independientes de la telefonía pública.
- El sistema de video-vigilancia en todos los Comandos Provinciales de Policía, debe ser instalado a fin de determinar y llevar un registro y control automático del ingreso-salida de personas y vehículos en los recintos policiales.
- La implementación de Sistemas Informáticos que canalicen toda la información de la Centrales de Atención Ciudadana (Centrales de

Radio Patrullas), de toda la nación, con un mando en la Dirección Nacional de Comunicaciones.

- Este sistema contemplaría la conexión y ubicación inmediata de una llamada de auxilio en cualquier parte de la República con la visualización digitalizada de la ubicación exacta y la identificación simultánea de la persona que realiza la llamada.
- Diseño, creación y operación de un sistema virtual de mapas digitalizados con simulación de teatros de operaciones, generación de estadísticas y proyecciones de operativos individuales y/o comparativos con otros operativos realizados anteriormente, para la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional.
- Implementación de la base de datos del ADN individual de los ciudadanos ecuatorianos e inclusive de los extranjeros que ingresen al país, para optimizar los procesos de investigación de la Policía Técnica del Ecuador.
- Crear una base de datos de las huellas dactilares del Ecuador, que optimiza el proceso de identificación de nacionales que participen en acciones delictivas y dejen rastros latentes en el lugar de los hechos, y, extranjeros que ingresen al país, los cuales deberán ser registrados a través de lectores biométricos instalados en todos los puestos fronterizos, donde el servicio de migración procederá a realizar la carga de los datos digitalizados.
- Implantación de chips de localización satelital de vehículos, y monitoreo de inmuebles con el uso de la tecnología satelital. Esto implica el mejor control de movimientos de salida de vehículos de perímetros establecidos (sector, ciudad, país).

- Concretar intercambios de información en línea con otros países a través de acuerdos internacionales e intercambio de tecnología. En este aspecto se entrará en el camino de la globalización tecnológica con amplias ventajas para la Institución y el país en general.
- La Implantación de Sistemas de Software para el monitoreo y control de tráfico terrestre. Esta proyección se está ejecutando de manera primaria con la implantación del sistema de video-vigilancia en la ciudad de Quito.
- Creación y operación de la brigada de Investigación de Delitos Tecnológicos de la Policía Nacional, en vista del constante crecimiento de fraudes y delitos tecnológicos que abarcan todos los aspectos comerciales, financieros y sociales en la actualidad.

Estos son entre otros los principales proyectos que la Policía Nacional podría implementar en el campo tecnológico a largo plazo, siempre que se cuente con el financiamiento para su ejecución.

La creación de un laboratorio de comparación en lo que se refiere a Genética Biológica Forense (ADN) por lo menos en Quito para el esclarecimiento de una violación o de un homicidio en el cual se puede encontrar sustancias orgánicas que permitirán llegar a la verdad en la investigación de un delito; la adquisición de microscopios de comparación balística para cada uno de los Distritos, ya que como es de conocimiento general la justicia no otorga las facilidades en cuanto a tiempo se refiere el mismo que es muy corto y limitado como para realizar un cotejamiento minucioso.

La CAN es una de las expectativas presentes y futuras que debe apoyar al desarrollo así como a la seguridad. En relación a este último tema es fundamental que las Policías miembros de los países integrantes de esta comunidad y en especial nuestro país proponga lo antes posible una reunión en el cual entre otros temas se propondría el alquiler de un satélite para que las policías de los países miembros de la CAN puedan alcanzar una mejor comunicación entre las mismas, pues el mundo cada día por el proceso de globalización permite una mayor relación comercial, él delito va paralelo al desarrollo consecuentemente la seguridad no debe escapar a que las policías puedan estar acordes con un instrumento que permita ser eficientes. Por las propias características de los países integrantes en la CAN y por los problemas que al momento se viven propongo el alquiler de un satélite que deberá estar ubicado en el país que permita las mejores características para el funcionamiento del mismo. El pago lo realizarían en alícuotas iguales por parte de los gobiernos de cada país. Sin embargo como alternativa considero que en esta propuesta podría iniciar en forma particular nuestro país con el financiamiento del Estado, la participación Estado Institución Policial o solo la Institución. En este último caso la Ley de Tránsito y transporte Terrestre prevé el seguro que todo vehículo debe poseer para matricular el automotor, con lo cual previo estudios actuariales podría considerarse este rubro como fuente de financiamiento para el pago del uso del satélite. Se podría ofrecer seguridad a las viviendas en el país y se cobraría una tasa por la utilización que cancelarían los usuarios en una de las redes Bancarias del país. Esta propuesta seguramente después de explicar los beneficios que los mismos ofrecerían la comunidad estaría de acuerdo con esta propuesta, pues el mismo reduciría significativamente el robo de vehículos, domicilios llámese casas, departamentos, la mayoría de la población del país se interesarían por contratar este servicio que podría ser el inicio de una mejor era Institucional en cuanto a la atención que estamos en la obligación de ofrecer a la sociedad a la cual nos

debemos. Este tema deberá ser considerado en razón de ser una alternativa viable que para su ejecución deberá realizarse estudios más profundos y que en el corto plazo sea ejecutado.

4.10.5. Propuesta a la reorganización estructural

Solicitar al señor Presidente de la República el concurso de profesionales de alta capacidad del sector público, que colaboren en comisión de servicios en la Institución policial por espacio de un año con propósito de realizar un diagnóstico Institucional en cada una de las provincias, en donde se privilegie a todos los actores sociales; para que esta acción tenga continuidad, es preciso insertar en esta labor a las Universidades y Escuelas Politécnicas quienes se involucraran en esta tarea, firmando los convenios respectivos. Este trabajo debe ser permanente y anualmente debe realizar monitoreos de la evaluación de la planificación en los Comandos de Policía.

El resultado del diagnóstico debe involucrar la situación actual de la institución que generará un efecto el cual se deben reflejar las acciones a ejecutar dentro del corto, mediano y largo plazo y de esta manera realizar una actividad permanente en cuanto a la planificación para alcanzar y demandar en forma objetiva los presupuestos reales que la Institución necesita para su desarrollo integral.

Se debe reestructurar la Dirección de Planificación y la denominación que se incluya en el mismo debe ser de carácter **%Estratégico Institucional+** es decir el órgano que planifique el desarrollo y fortalecimiento de la Institución a largo plazo, además genere planes en los que se determine la colaboración que la Institución debe prestar para el desarrollo social y económico del país.

Los principales componentes de la Dirección de Planificación Estratégica Institucional serán:

- Departamento de planificación estratégica.
- Departamento de planes y proyectos operativos.
- Departamento de análisis y evaluación de coyuntura
- Departamento de procesos
- Departamento administrativo

Estos departamentos estarán orientados al desarrollo de planes de corto plazo, de objetivos, políticas de ejecución, proceso, administración, asesoramiento, análisis y evaluación de coyuntura que apoyen a la gestión del Comando General.

El Director y jefes de departamento y personal de apoyo debe poseer un perfil compatible con la función que van a desempeñar.

4.10.6. Nueva reorganización-territorial en los distritos

Se debe reorganizar la distribución territorial Distrital de la Policía Nacional, toda vez que esta ha sido elaborada hace aproximadamente 40 años, tomando en consideración todos los factores de desarrollo Psicosocial de aquella época, cuando en el país tenía una población de 4'564.080 habitantes, en la actualidad esta se ha triplicado es decir existen 12'156.608 habitantes, los factores Psicosociales han variado bruscamente, con una tasa de crecimiento poblacional anual del 1.9 %, y por efecto de la crisis económica el 80% de los ciudadanos se hallan en

situación de pobreza, mientras tanto el 45%¹³, de los mismos se encuentran en situación de indigencia tanto en el área urbana y rural, observándose de acuerdo al análisis, que la problemática ha crecido al igual que la población, mientras la Policía Nacional ha quedado relegada de dicho crecimiento, continuando a la fecha con los cuatro Distritos Policiales.

Se propone la conformación de una nueva distritalización acorde a las actuales necesidades, tomando en consideración el aumento numérico de la población, numérico policial, factores Psicosociales, índices delictivos, pobreza, indigencia, extensión territorial, población económicamente activa, migración interna y externa campo-ciudad, desplazamientos humanos, entre otros, con la finalidad de brindar un servicio eficiente, moderno y profesional a la ciudadanía, pudiendo quedar el reordenamiento Distrital de la siguiente manera:

PRIMER DISTRITO

- 1.- Pichincha No.1., sede Distrital Quito
- 2.- Imbabura No.12.

SEGUNDO DISTRITO

- 1.- Chimborazo No.5., sede Distrital Riobamba
- 2.- Tungurahua No.9.
- 3.- Cotopaxi No.13.
- 4.- Bolívar No. 11.
- 5.- Pastaza No.16.

¹³ Fuente: CEDATOS 2001.

TERCER DISTRITO

- 1.- Azuay No.6., sede Distrital Cuenca
- 2.- Cañar No. 15.
- 3.- Morona Santiago No.17.
- 4.- Zamora Chinchipe No. 18
- 5.- Loja No.7.

CUARTO DISTRITO

- 1.- Guayas No.2, sede Distrital Guayaquil
- 2.- El Oro No. 3.

QUINTO DISTRITO

- 1.- Sucumbíos No. 21, sede Distrital Nueva Loja
- 2.- Carchi No. 10
- 3.- Esmeraldas No.14
- 4.- Napo No. 20
- 5.- Francisco de Orellana No. 22

SEXTO DISTRITO

- 1.- Manabí No.4, sede Distrital Portoviejo
- 2.- Los Ríos No.8.
- 3.- Galápagos No 19.

Para esta propuesta se ha tomado en consideración el área de responsabilidad de los señores Comandantes Distritales, especialmente del Primer y Cuarto Distritos, por la conflictividad que representa la provincia de Pichincha, por ser el lugar donde se concentra el segundo

flujo de población, mientras las provincias Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Francisco de Orellana, por las incidencias conflictivas de Colombia; y, la provincia del Guayas, por el ser primer puerto comercial y principal del Ecuador, donde se halla agrupada la mayor concentración de la población ecuatoriana.

Las instituciones públicas se ven obligadas a adaptarse a los cambios y necesidades que genera la demanda creciente de la sociedad, debido a una evolución constante en lo referente a dos temas de suma importancia para la convivencia y la vida en sociedad, como son la calidad de vida y la seguridad ciudadana.

Esta propuesta se justifica y se hace necesaria por el tiempo que ha transcurrido desde su creación, por el incremento de la población en el país, por la incidencia delincriminal, y sobre todo para dar respuesta a las demandas, mediante la prestación de los servicios a la comunidad en forma eficiente y eficaz en todo el territorio ecuatoriano, (ver cuadro No 7 %Relación índices poblacional y policial actual por Distritos+, cuadro No 8 %Extensión poblacional, índices y numérico policial+y cuadro No 9 %Nueva estructuración distrital policial+).

4.10.7. Reforma al marco jurídico

El Ecuador se halla lleno de Leyes, que son creadas sin ningún tipo de estudio y análisis, lo cual ocasiona dificultad para su aplicación debido a que estas se contraponen entre sí causando inseguridad jurídica.

Es necesario que una acción conjunta entre los poderes del Estado, encarguen a una comisión especial para un estudio profundo y una reforma total a la Constitución y al marco jurídico legal, para que se pueda aplicar en forma correcta la administración de justicia.

Se debe simplificar los procedimientos, combatiendo el excesivo formalismo de nuestra legislación y la forma como se administra justicia, estableciendo mecanismos donde se priorice el análisis de las pruebas y antecedentes de las personas involucradas, los debates en derecho en el juicio, y los recursos de apelación y tercera instancia, para garantizar la legalidad de los procesos y evitar la corrupción, para mejorar de esta manera la calidad de la administración de justicia.

Eliminar el concepto de los caducos juzgados, para que en su reemplazo existan solo jueces que con la ayuda de un secretario y un transcriptor puedan tramitar las causas, es una nueva forma de administrar justicia directa y oral en un sistema procesal moderno, como lo ordena nuestra Constitución, siendo lo recomendable, de acuerdo a la incidencia delincencial y a la población en las provincias el número de que sea lo que prime a empleados judiciales, para poner en marcha la presente propuesta.

Es primordial que se revise las etapas del proceso, las mismas que causan dificultad, dilatación y convierten al juez en un tramitador de las causas, de esta manera se obviaría los recursos de apelación y nulidad.

Se debe establecer que las funciones de los Fiscales son las de dirigir la investigación preprocesal y procesal penal, en los delitos penados con prisión y reclusión, para que las contravenciones puedan ser investigadas por la Policía y ésta remita los informes de las infracciones contravencionales.

Es importante que se cree una comisión especial para que realice un estudio profundo de las leyes y reglamentos Institucionales, a fin de que se conozca, difunda y aplique el debido proceso en forma correcta en la

administración de justicia policial, acorde a la normativa constitucional, toda vez que estas leyes caducas no escapan a la realidad ecuatoriana

4.10.8. Propuesta de la Policía Comunitaria.

La importancia que tiene la participación comunitaria amerita que el Mando Policial establezca una política de trabajo, defina funciones, otorgue la estructura organizativa, y, los recursos humanos especializados en el tratamiento a la comunidad, a fin de llevar adelante planes, programas y la misión de fortalecer e incrementar la interacción entre la Policía y la comunidad.

La Dirección General de Asuntos Civiles y Acción Comunitaria de la Policía debe entrar en un proceso de reestructuración para fortalecer las relaciones con la comunidad a través de diferentes estrategias, una de ellas es el establecimiento de redes de vecinos para rescatar los principios de vecindad, solidaridad y acatamiento a la autoridad, organizarse por manzanas, barrios, conjuntos habitacionales así prevenir las modalidades delictivas.

Es importante establecer oficinas o departamentos de participación comunitaria en todos los Comandos Provinciales de Policía bajo la dirección y supervisión de organismos creados para el efecto, a fin de llegar a todas las comunidades con programas educativos, informativos, comunitarios, de seguridad, recreativos culturales, con el criterio de enaltecer y preservar las tradiciones y estrechar los vínculos entre policía y comunidad.

Enviar a personal policial a prepararse a fin de convertirlos en expertos en la materia, quienes elaborarán manuales y guías sobre participación comunitaria; posteriormente capacitarán al personal

seleccionado para que sirvan como monitores; introducir en las escuelas de formación y perfeccionamiento programas sobre participación comunitaria, es decir constituir un módulo dentro del plan de estudios de la escuelas en sus diferentes niveles.

Que sus miembros sean líderes comunitarios motivadores de capacidades para la integración de la comunidad que respondan con ayuda oportuna para resolver los problemas que les permita desenvolverse en cualquier escenario que pueda influir positivamente en las personas. Alguien que convierta la comunicación vertical en horizontal, que enseñe, que comparta, que dialogue con la comunidad para resolver sus problemas, que sea alguien que provoque cambios.

El policía debe estar capacitado para ejercer liderazgo y el cumplimiento de los planes y programas que requiere la comunidad como:

- Acciones cívicas y campañas especiales
- Escuelas de seguridad ciudadana
- Formaciones de redes de apoyo y seguridad ciudadana
- Formación del voluntariado por la seguridad, con Policía Cívica juvenil y de mayores.

Los medios de comunicación son un factor importante en este proyecto para motivar la participación de la ciudadanía en actividades que se orienten a la seguridad a fin de concientizar que la misma es una responsabilidad de todos los ecuatorianos.

Es necesario contar con un Portal Web unificado de información para monitorear la calidad de servicio que se ofrece en toda la república y a su vez los visitantes realicen recomendaciones de cómo mejorar la atención y que la Institución pueda contar con estos criterios de cómo se encuentra el servicio que brinda a la comunidad.

4.10.9. Servicio policial obligatorio y la conscripción policial

La Policía Nacional conforme a lo que establece el Art. 183 de la Constitución Política de la República, tiene una misión fundamental, garantizar el orden interno y la seguridad Pública y se constituye en fuerza auxiliar de las FF.AA en la defensa de la soberanía nacional.

El Art. 188 de la Constitución manifiesta que «El servicio Militar será obligatorio». El ciudadano será asignado a un servicio civil a la comunidad, si invocare una objeción de conciencia fundada en razones morales, religiosas o filosóficas, en forma que determina la ley».

Estas normas constitucionales determinan la obligatoriedad de este servicio, en tal virtud al ser la Policía Nacional una fuerza auxiliar de FF.AA y en consideración a que del total previsto para el cumplimiento de este servicio solamente se utiliza en esta actividad a veinte mil personas aproximadamente, la Institución podrá en un mediano plazo recibir a un número similar con estos fines, financiando la infraestructura con recursos provenientes de tasas de seguridad ciudadana que se cobran en los municipios de Quito y Guayaquil pudiéndose ampliar dichos impuestos a nivel nacional, previo a las gestiones respectivas.

Su capacitación será en el ámbito de Seguridad ciudadana que estaría a cargo de Oficiales y personal preparado, quienes transmitirán conocimientos sobre temas de seguridad, lo cual beneficiara a la

formación de la persona pues al momento existe desconocimiento del tema y se creará una verdadera conciencia de solidaridad que hace falta en el país. *«Sin solidaridad no existe seguridad»*¹⁴

4.10.10. Creación de la Andinapol.

Las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados constituyen un riesgo real para la paz en el hemisferio y el mundo, por lo que se recomienda la integración policial, el intercambio de información y la cooperación, de acuerdo con las necesidades y conforme a la legislación de cada país.

La integración de la Policía Nacional del Ecuador a un sistema de seguridad andina y hemisférica es necesaria, por cuanto se debe marchar con las exigencias que la modernidad exige, la policía ecuatoriana por si sola no puede trabajar y defender a sus ciudadanos ante la delincuencia organizada transnacional, en virtud a muchos factores, principalmente a la influencia externa de países colindantes y de otras latitudes, que conllevan a diferentes tipos del que hacer delictivo, así tenemos: el narcotráfico, lavado de dinero, falsificación de documentos, sicariato, etc.

Por lo expuesto el Estado y la institución policial están en la obligación de impulsar la integración con las policías de los países de la Comunidad Andina, para que se forme la ANDINAPOL, además integrarse con las policías del resto del mundo, para en forma conjunta enfrentar y erradicar a la delincuencia transnacional, se deben crear asociaciones policiales, hemisférica, binacional, intercontinental, etc. De tal forma que cuando un delincuente transgreda la norma legal y se oculte en cualquiera de los países miembros u otros países del mundo, inmediatamente tomar las acciones respectivas, lo cual conllevará a fortalecer a las instituciones

¹⁴ El autor.

uniformadas, en su lucha ardua y continua contra el crimen organizado, para proteger y velar por la seguridad ciudadana.

Los Comandantes de las Policías de los países miembros de la Comunidad Andina con el propósito de combatir a la delincuencia en esta región, realizarán los estudios, planes, proyectos, leyes y más reglamentos respectivos para la creación de la Policía Andina ANDINAPOL, la misma que tendrá amplias facultades operativas con la finalidad de combatir al delito en todas las manifestaciones que se presente en los países miembros.

La lucha contra la delincuencia organizada, narcotráfico, guerrilla y la trasnacional del delito en todas sus formas es continua y muy compleja reflejada como resultado de la globalización, por lo tanto existe la necesidad de que la policía se internacionalice, se ejecuten Convenios de Cooperación Policial: para el efecto se deberá instituir una Comisión de las policías miembros de la CAN que sean las responsables de presentar proyectos para crear grupos especiales en la Comunidad Andina (ANDINAPOL), así también se establecerá una base de datos central en cualquiera de los países sobre los delincuentes y organizaciones delictivas que operan dentro de cada país, tanto la Andinapol y la base de datos estarán respaldadas, por las legislaciones penales según la propuesta; así mismo se debe procurar la capacitación internacional a los miembros policiales que tengan los suficientes méritos, para que ellos sirvan como enlaces en la coordinación de los operativos conjuntos.

La educación y la legislación serán otros de los temas que deben ser tratados, se aspira contar con un sistema educativo universal para la profesionalización policial así como una legislación única en la CAN.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES:

- Que la Policía Nacional ha contado en los últimos años con Planificaciones Estratégicas, de corto plazo, las mismas que se han cumplido en forma parcial, han adolecido en su estructuración la falta de participación de todos los actores sociales lo cual ha incidido en su ejecución y no ha contado con el presupuesto ni el apoyo político de los gobiernos de turno.
- La falta de una política de Estado para impulsar el desarrollo de nuestro país, la poca atención e impulso a los programas sociales en beneficio de las clases vulnerables, bajos niveles económicos de la gran mayoría de ecuatorianos, el incremento de la desocupación, las influencias de origen externas, y la poca atención en atender los requerimientos logísticos y económicos, necesarios para la modernización de la Policía Nacional y por ende no ha podido cumplir su misión satisfactoriamente lo cual se refleja en el incremento de la delincuencia en el contexto de seguridad ciudadana.
- La estructura administrativa institucional de la Policía Nacional ha avanzado en forma muy gradual reflejándose en la concentración administrativa y operativa de los organismos directivos y superiores, por lo cual no ha podido emplear sistemas, de descentralización y desconcentración institucional, retardando el empleo óptimo de sus tareas con incidencia en la Seguridad Pública y ciudadana.

- Los procesos de globalización en que se encuentran inmersos todos los países, no sólo en la economía sino en la seguridad, enfrenta amenazas como la transnacionalidad del delito. Por lo cual el Estado no se ha involucrado en estos procesos y por ende no ha fortalecido a la institución policial, lo cual incide en la seguridad interna del país.
- La mayor actividad que orienta el Ministerio de Gobierno es a la solución de problemas políticos internos en un alto porcentaje, así como la administración de un número importante de Instituciones descuidando a la Policía Nacional y politizándola, lo cual afecta al cumplimiento operativo de su misión en tareas de seguridad y otras asignadas, a la institución.
- El sistema educativo de la Policía Nacional, es el reflejo del sistema educativo nacional, su planificación adolece de una permanente actualización de planes y pensum de estudios, y no cuenta con una reforma curricular, además adolece de infraestructura y tecnología de punta y su principal deficiencia está en el presupuesto para su desarrollo, lo cual ha incidido en el retardo de la optima profesionalización de la institución.
- La Institución Policial, en el transcurso de los tiempos no le ha dado la trascendencia e importancia al bienestar social a favor de los miembros de la Institución y sus familias reflejándose en la falta de programas y proyectos y sobre todo de presupuestos para alcanzar estos fines, lo cual ha afectado a la difícil economía familiar del Policía, incidiendo en la motivación, entrega y cumplimiento de sus funciones de protección a la ciudadanía.

- La Institución no ha avanzado tecnológicamente conforme al progreso de la ciencia, no se ha modernizado los medios de comunicación, la red informática, y laboratorios, por falta de capacidad de gestión de la institución y el poco interés en cuanto al apoyo del estado para que la Policía Nacional cumpla eficientemente su labor. El retardo tecnológico de la institución, la falta de modernización de los medios de comunicación, carencia de una red informática integrada, falta de laboratorios especializados, limitada capacidad de gestión institucional y el poco interés del Estado hacia la solución de los requerimientos policiales afectan a la seguridad pública, a la investigación criminalística y a la aportación de pruebas, para la correcta y adecuada aplicación de la justicia.
- La desatención en que se encuentra la Policía Nacional, por parte del Estado demanda de cambios estructurales internos que sean atendidos y que le permitan salir de la actual crisis en que se desenvuelve la Institución, a fin de cumplir con una misión constitucional encomendada.
- La falta de decisión del mando Institucional incide en que no se haya dado paso a la renovación de una nueva estructura distrital, pues las condiciones socioeconómicas, los factores de crecimiento poblacional, índice delincriminal, pobreza, influencias externas; no son similares a las de hace cuatro décadas, lo que afecta en la eficiencia del servicio a favor de la comunidad.
- El marco legal del país y de la institución no constituyen una garantía a la seguridad jurídica del Estado, pues existen leyes que se contraponen en su aplicación, reflejándose en la desconfianza ciudadana hacia la institución.

- La poca atención que en el pasado la Policía Nacional dio a la relación Policía-Comunidad, y al involucramiento ciudadano en los planes y programas de seguridad, ha afectado en la eficiencia optima de la seguridad nacional.
- De acuerdo a los análisis de los índices delictivos, los mayores delitos que se cometen en el país son contra la propiedad y las personas. La participación de la tecnología aún no se ha puesto de manifiesto por parte de la institución como mecanismo para disminuir y neutralizar su cometimiento, lo que ha impedido la disminución de los mismos y por ende la consecución de una mayor seguridad.

5.2. RECOMENDACIONES

- Que el mando Institucional, contrate una empresa nacional o internacional a fin de realizar un diagnostico de la Policía, en cada uno de los Comandos Provinciales, con la participación de todos los actores sociales de las provincias, e internamente el personal de señores Jefes, oficiales, clases, Policías y empleados civiles, una vez cumplida esta actividad, , y luego de su procesamiento se deberá elaborar del Plan Estratégico Institucional a largo plazo. Este documento será el que oriente las acciones que debe ser ejecutado por quien dirija la institución.
- Que el Ejecutivo a través del Frente Económico, impulse el desarrollo del país, a fin de reactivar la economía, promueva proyectos de carácter social y oriente alianzas estratégicas con los países asiáticos a fin de crear fuentes de trabajo y comercio lo que beneficiará a la economía del país, proporcionará mayores ingresos fiscales, con lo cual el Estado podrá atender más

eficientemente a los organismos de seguridad y por ende a la Policía Nacional.

- Que el mando de la Policía, contrate a una empresa asesora en procesos administrativos, a fin de impulsar a nivel nacional la reorganización, y modernización de la Policía.
- Que el mando de la Policía, designe a un grupo de oficiales y contrate profesionales de alto nivel a fin de proponer a la CAN la creación de un sistema educativo universal, para las policías de la región, realicen propuestas sobre un marco jurídico único, compartiendo esta propuesta con la Corte Suprema de Justicia, contrate un satélite de comunicaciones y vigilancia para los países miembros de la comunidad, y se cree la ANDINAPOL, con lo cual se elevará los índices de seguridad.
- Que el mando policial proponga al Ejecutivo que a través del Congreso proponga una Ley de creación del Ministerio del Interior a fin de dar mayor autonomía y operatividad, lo cual beneficiará a la cobertura de la seguridad ciudadana.
- Que el ejecutivo a través del Ministerio de Economía, asigne los presupuestos necesarios, a los requerimientos de la institución policial y de manera especial a la educación base del desarrollo de la Institución.
- Que el mando institucional, disponga a la Dirección de Planificación, que en base al documento *Planificación Estratégica*, elabore los proyectos, planes y presupuestos para bienestar social, necesarios para el desarrollo integral de la familia policial.

- Que el mando policial, realice una nueva estructura distrital, que permita la descentralización, desconcentración administrativa y operativa; lo cual permitirá una mejor atención a la comunidad.

- Que el mando institucional promueva con el concurso de juristas reconocidos de alto nivel las reformas al marco jurídico nacional e institucional referente a la seguridad jurídica y ciudadana fin de su tramitación por el Ejecutivo a través del Congreso Nacional y previo el estudio del Poder Jurisdiccional, para elevar el grado de confianza y credibilidad ciudadana, y permita la correcta aplicación de la justicia.

- Que el mando institucional a través de la Direccional Nacional de Educación de la Policía rediseñe programas que mejoren y orienten las relaciones Policía-Comunidad donde prime el cambio de actitud del servicio policial a favor de la comunidad.

- Que el ejecutivo a través del Ministerio de Educación, implemente programas en las escuelas y colegios, que orienten a los educandos en temas de seguridad y el rol que la Policía Nacional y sus miembros cumplen a favor de la comunidad proveyendo protección, ayuda, y seguridad.

BIBLIOGRAFÍA.

- a. **La Constitución Política de la República del Ecuador.**
- b. **Código Penal y de Procedimiento Penal de la Policía Nacional.**
- c. **Planes de Seguridad de Defensa Interna y Externa.**
- d. **Ley Orgánica de la Policía Nacional**
- e. **Plan Estratégico para el Quinquenio de la Policía Nacional 2003-2007.**
- f. **Libros y revistas referidos al tema**
- g. **Otros documentos que por la evolución de los acontecimientos sean publicados en relación al tema de investigación.**
- h. **Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.**
- i. **Ley del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional**
- j. **Ley del Sistema Educativo de la Policía Nacional.**
- k. **Ley de Seguridad Nacional y sus reglamentos.**
- l. **Publicaciones sobre Seguridad editados por otras instituciones diferentes a la Policía Nacional.**
- j. **Diccionario virtual Encarta 2004.**

LISTA DE CUADROS

CUADRO No	TEMA	Pág.
1	INDICE DELINCUENCIAL GENERAL 2001-2003.	32
2	EVOLUCIÓN DEL DELITO EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS (anexo 1)	59
3	ÍNDICE DE PRINCIPALES DELITOS POR DISTRITOS POLICIALES (anexo 2)	60
4	POBLACION DEL ECUADOR PROYECTADA	81
5	DATOS DE SUPERFICIE, POBLACIÓN E INDICADORES SOCIALES (anexo 3)	81
6	ESTRUCTURA DISTRITAL ACTUAL DE LA POLICÍA NACIONAL (anexo 4)	83
7	RELACIÓN ÍNDICES POBLACIONAL Y POLICIAL ACTUAL POR DISTRITOS (anexo 5)	164
8	EXTENSIÓN POBLACIONAL, ÍNDICES Y NUMÉRICO POLICIAL (anexo 6)	164
9	NUEVA ESTRUCTURACIÓN DISTRITAL POLICIAL (anexo 7)	164

LISTA DE GRAFICOS

GRAFICO No	TEMA	Pág.
1	INDICE DELINCUENCIAL GENERAL 2001-2003.	33



AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, previo el análisis y calificación que las autoridades den a la información que contiene este documento, la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación.

Quito, julio del 2004.

FIRMA DEL CURSANTE

ING. LUIS ERNESTO VALLEJO ARGUELLO
CRNL. DE POLICIA DE E. M.