

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



TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL
MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO
CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA Y
GERENCIA EMPRESARIAL

**" NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD
CIUDADANA "**

CRNL. GONZALO SANDOVAL M.

XXXIII CURSO

2005 - 2006

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

FACULTAD DE SEGURIDAD Y DESARROLLO

XXXIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD Y DESARROLLO

2005-2006



**MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON MENCIÓN
EN GESTIÓN PÚBLICA Y GERENCIA EMPRESARIAL**

TESIS

**“NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA LA
SEGURIDAD CIUDADANA”**

DIRECTORA DE TESIS: DRA. Magdalena Granizo Mantilla

CURSANTE: Crnl. Gonzalo Sandoval M.

QUITO, SEPTIEMBRE DEL 2006

REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XXXIII CURSO

“NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA LA
SEGURIDAD CIUDADANA”

Tesis presentada como requisito para optar al Título de
Master en Seguridad y Desarrollo

AUTOR: CRNL. DE POLICIA DE E.M. GONZALO SANDOVAL

DIRECTORA DE TESIS: DRA. MAGDALENA GRANIZO MANTILLA

Quito, septiembre del 2006

DEDICATORIA

*A mis padres, quienes me dieron la vida y
supieron guiarme por el sendero del bien.*

*A mi Esposa Soledad, mis hijos Cristian, Carla
y Santiago, fuente inagotable de inspiración y
alegrías, cuya apoyo incondicional posibilitó
mantenerme firme ante la dura realidad de mi
profesión.*

RECONOCIMIENTO

Necesariamente he de referirme en los mejores términos de reconocimiento y gratitud al Instituto de Altos Estudios Nacionales, que con sus elevados recursos humanos, técnicos y materiales motivó la elaboración del presente Trabajo de Investigación Individual para la obtención del Masterado en Seguridad y Desarrollo, al mismo tiempo he de expresar mi agradecimiento al Dra. Magdalena Granizo Mantilla distinguida Asesora por su generosa orientación.

Mi señalado reconocimiento al Comando General de la Policía Nacional, especialmente al Sr. Comandante General quien me brindó la brillante oportunidad de participar como cursante en el XXXIII Curso de Seguridad Nacional y Desarrollo del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Expreso mi sincero deseo de que este Trabajo de Investigación Individual constituya un aporte académico a la necesidad de estructurar un Sistema de Seguridad Ciudadana que contribuya a disminuir los niveles de inseguridad y fortalezca el desarrollo del País.

INDICE GENERAL

CONTENIDO	PAGINA
INTRODUCCION	
CAPITULO I. LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL	
INTRODUCCIÓN	
1.1. SINTESIS HISTORICA DE LA EVOLUCION DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR.....	2
1.2. CONCEPTOS TRADICIONALES.....	6
1.3. NIVELES Y CLASES DE SEGURIDAD.....	18
1.3.1. Niveles de seguridad.....	18
1.3.1.1. Seguridad individual.....	18
1.3.1.2. Seguridad comunitaria o social.....	18
1.3.1.3. Seguridad Nacional.....	19
1.3.1.4. Seguridad Colectiva.....	20
1.3.2. Clases de Seguridad.....	22
1.3.2.1. Seguridad Pública.....	22
1.3.2.2. Seguridad Nacional.....	24
1.3.2.3 Seguridad Interna.....	25
1.3.2.4. Seguridad Externa.....	27
1.3.2.5. Seguridad Colectiva.....	30
1.4. MARCO CONSTITUCIONAL QUE SUSTENTA LA SEGURIDAD NACIONAL.....	33
1.4.1. Constitución Política de la República del Ecuador.....	33
1.4.2. Ley de Seguridad Nacional.....	44

1.4.3. Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional.....	46
1.4.4. Decreto Ejecutivo N° 332-C.....	47
1.4.5. Decreto Ejecutivo N° 1213.....	48
1.4.6. Decreto N° 1133.....	48
1.4.7. Decreto N° 1372.....	48

CAPITULO II

LA SEGURIDAD NACIONAL Y SUS AMENAZAS

Introducción.....	50
2.1. AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL.....	51
2.1.1. Amenazas Externas.....	51
2.1.1.1 Amenazas convencionales externas.....	51
2.1.1.2. Efectos del conflicto interno en Colombia.....	52
2.1.1.4. Inequidad en el comercio internacional.....	53
2.1.1.6. Deterioro del medio ambiente.....	54
2.1.1.7. Deuda externa.....	54
2.1.2. Amenazas Internas.....	55
2.1.2.1. Pobreza y deterioro del nivel de vida.....	55
2.1.2.2. Corrupción.....	56
2.1.2.3. Migración descontrolada.....	57
2.1.2.4. Conflictos de gobernabilidad.....	58
2.1.2.5. Deterioro del ambiente.....	58
2.1.2.6. Efectos de las catástrofes naturales.....	59
2.1.2.7. Conflictos étnicos, culturales y tendencias autonomistas exacerbadas.....	60
2.1.3. Nuevas Amenazas.....	61
2.1.3.1. Terrorismo Internacional.....	61

2.1.3.2. Escasez de Recursos naturales.....	62
2.1.3.3. Narcotráfico y crimen organizado.....	62
2.1.3.4. Proliferación de armas de destrucción masiva.....	64

CAPITULO III.

LA SEGURIDAD Y EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS

Introducción.....	65
3.1. APRESIACION DE LA INSEGURIDAD EN EL ECUADOR.....	65
3.2. EL DERECHO INTERNACIONAL.....	71
3.2.1. Tratados Internacionales.....	76
3.2.1.1. Legislación Internacional sobre Derechos Humanos.....	78
3.3. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA Y LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS.....	81
3.3.1. Derechos Fundamentales.....	83
3.3.1.1. Derechos Civiles de las personas.....	84
3.3.1.2. El Debido Proceso.....	90
3.3.1.3. Derechos Políticos.....	91
3.3.1.4. Derechos Económicos Sociales y Culturales.....	91
3.3.1.5. Derechos Colectivos.....	91
3.3.2. Garantías Constitucionales.....	92
3.3.2.1 El Recurso de Amparo Constitucional.....	93
3.3.2.2. El Hábeas Corpus.....	94
3.3.2.3. El Hábeas Data.....	96

3.3.2.4. El Defensor del Pueblo.....	97
3.4. LEGISLACIÓN QUE PROTEGE EL DERECHO A LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS.....	98
3.4.1. Código Penal.....	99
3.4.2. El Código de Procedimiento Penal.....	101
3.4.3. Código Civil.....	101
3.4.4. Código de la Niñez y Adolescencia.....	102
3.4.5. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información.. Pública.	103
3.4.6. Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.....	104
3.4.7. Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.....	104
3.4.8. Ley de Tránsito y Transporte Terrestres.....	105
3.4.9. Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia...	106
3.4.10. Ley Reformativa al Código Penal y a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.....	106
3.4.11. Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador.....	107
3.5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO Y DEFENSA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD.....	108
3.5.1. Consejos de Seguridad Ciudadana.....	111
3.5.2. Veedurías de Seguridad Ciudadana.....	112

CAPITULO IV

SEGURIDAD CIUDADANA

Introducción

4.1. DIAGNÓSTICO DEL ESTADO DE VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN EL ECUADOR.....	114
--	------------

4.2. URGENCIA DE ESTABLECER UN SISTEMA Y CONSTRUIR POLÍTICAS RA LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	127
4.3 CARACTERÍSTICAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	129
4.4 EL SISTEMA ACTUAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA CIVIL.....	132
4.4.1 Organización.....	133
4.4.2. Objetivos del Sistema.....	134
4.4.3. Integración de las Juntas De Seguridad Ciudadana.....	136
4.5. DE LA SEGURIDAD PÚBLICA A LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	144
4.6. SEGURIDAD HUMANA, SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA.....	147
4.6.1. Seguridad Humana.....	148
4.6.2. Seguridad Pública.....	150
4.6.3. Seguridad Ciudadana.....	152

CAPITULO V

MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

5.1. INTRODUCCIÓN.....	154
5.2. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA.....	157
5.2.1. A Nivel Nacional.....	158
5.2.2. A Nivel Provincial.....	162
5.2.3. A Nivel Cantonal.....	165

5.2.4. A Nivel Parroquial.....	168
5.3. ESTRATEGIAS.....	171
5.4. CONCLUSIONES.....	173
5.4.1. Conclusiones del Capitulo I (Doctrina de Seguridad Nacional)	173
5.4.2. Conclusiones del Capitulo II (La Seguridad Nacional Y Sus Amenazas)	175
5.4.3. Conclusiones del Capitulo III (La Seguridad y El Derecho de los Ciudadanos)	176
5.4.4. Conclusiones del Capitulo IV (Seguridad Ciudadana).....	178
5.5. RECOMENDACIONES.....	181
BIBLIOGRAFÍA.....	184
ANEXO 1.....	188

INTRODUCCIÓN

En el largo camino histórico recorrido por la humanidad, desde las primeras formas sociales organizativas hasta las conformaciones sociales más modernas, el papel que dentro de la seguridad ciudadana ha jugado el Estado y sus aparatos coercitivos ha tenido diversas caracterizaciones.

Razones dependientes de la estructura social han determinado que en el proceso seguridad ciudadana y la misión constitucional de la fuerza pública hubiese pasado de un protagonismo absoluto, a una repulsa social y finalmente al resurgimiento con la vigencia de modernos procesos encaminados al bienestar y seguridad de la comunidad.

Bajo la forma democrática de gobierno vigente en nuestro país, la finalidad y objetivo general del Estado es proteger las vidas y las propiedades y preservar la paz. Todo gobierno debe mantener como objetivo dentro de su trabajo administrativo, si los servicios públicos cuya misión constitucional es el mantenimiento de la paz y tranquilidad social, demuestren la eficiencia, es necesario que alguien asuma la responsabilidad de planear, organizar, coordinar y controlar la maquinaria administrativa y operativa en busca de la seguridad y paz social que es la aspiración de la comunidad. La tarea básica de mantener la ley y el orden en la sociedad moderna, conferida a la Fuerza Pública, así como también muchas otras responsabilidades adicionales que son fundamentalmente servicio práctico, ya sea al gobierno, para el desempeño de sus funciones generales, o a los miembros individuales de la sociedad.

Los vertiginosos cambios propiciados por la apertura económica y el modelo neoliberal, y las nuevas tendencias globalizadoras, incrementan la pobreza y el surgimiento de grupos marginales, quienes carecen de toda opción de

acceso a una justicia de calidad, para pasar a conformar el gran anillo de personas explotadas al amparo de la necesidad del alimento cotidiano. El descontento, el aumento de frustraciones, la desproporción en la generación de bienes y servicios al alcance de todos, dispone una respuesta categórica que se representa con claridad meridiana en la carga que soporta la sociedad en relación con el incremento de los delitos contra la propiedad.

Por otra parte, el crimen organizado, la pobreza y la drogo-actividad, se han convertido en factores reales que han saturado los recursos policiales y judiciales, al punto de que el acceso a la justicia ya resulta un sufrimiento más para el usuario, quien se ve perjudicado por el delito y también por la ausencia de respuesta por parte del Estado para que exista una eficiente seguridad y un sistema judicial confiable. Así, el acceso a la justicia como respuesta de una sociedad democrática a los grupos marginados se ha convertido en un discurso de papel, pero no solo para esos grupos, sino también para personas en otros estratos sociales a quienes el acceso a la seguridad y la justicia, le implica una fuerte erogación económica que hoy escapa a sus posibilidades.

Ahora bien, el desarrollo de esta ejemplarizante historia, plagada de mártires y de iluminados, al igual que la historia de los pueblos en general, no debe captarse como una vuelta al momento y al lugar edénico inicial que tenía el ciudadano sin seguridad en tiempos pasados, ni tampoco debe entenderse como un desarrollo lineal, sino que la experiencia cotidiana nos enseña que el devenir de esta historia es esencialmente dialéctico, con algunos saltos e igualmente con grandes retrocesos y que como lo afirmaríamos parafraseando a un cantor catalán en el campo del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos a veces tenemos la impresión que: “ **las**

reformas nunca se acaban y que siempre llegamos tarde donde nunca pasa nada”.

Sin embargo, nuestro optimismo en el proceso creador del ser humano nos lleva a tener siempre la fe puesta en que todo futuro será siempre mejor y que no es sino asumiendo la experiencia precedente como se logra caminar hacia adelante. Es por eso que la presente investigación pretende hacer una pequeña reconstrucción del sendero transitado y la falta de seguridad y trataremos de vislumbrar los contornos de la vereda por la cual se ha de transitar en los próximos años.

La razón de ser de la obligación constitucional -seguridad ciudadana -, radica en el hecho de que, sin menoscabo de los principios y valores relacionados con el significado y trascendencia de la vida humana y la organización familiar, es inaplazable para el Ecuador, lograr una relación coherente entre el crecimiento vegetativo, la estructura demográfica, la distribución territorial y especialmente alcanzar la esperada seguridad, con los requerimientos y la dinámica de desarrollo del país, de modo que se facilite el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y se configuren positivamente sus perspectivas de progreso, y esto es así porque la población constituye, en última instancia, el único sujeto de los esfuerzos de desarrollo. Es al mismo tiempo, el agente creativo insustituible y el ejecutor de planes, políticas y proyectos que impulsan ese desarrollo, siendo indispensable poner énfasis en ciertos aspectos demográficos, sociales y económicos que de manera directa e indirecta afectan la estructura de seguridad y la calidad de vida de la población en el Ecuador.

CAPITULO I

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Introducción:

Al iniciar el presente trabajo investigativo es necesario: primero, realizar una síntesis histórica de la evolución de la seguridad nacional en nuestro país, desde la independencia hasta nuestros días; en segundo lugar, recopilar las diferentes definiciones y conceptos que se hacen sobre la seguridad nacional en nuestro país como en otros; en tercer lugar, analizar los niveles de seguridad que contempla la doctrina de seguridad nacional para de allí establecer las diferentes clases de seguridad; y, cuarto, de la revisión a la Constitución, leyes y más instrumentos jurídicos, establecer el marco constitucional y legal que sustenta la seguridad nacional en el Ecuador.

Este capítulo permitirá comprender y reflexionar sobre: el enfoque que históricamente ha tenido nuestra seguridad nacional; el ámbito de acción, los objetivos, la finalidad de la seguridad nacional y entender, cuál es el marco constitucional-jurídico que la sustenta. Todo ello, más los análisis que se harán en los capítulos posteriores sobre la seguridad nacional y sus amenazas, la seguridad y el derecho de los ciudadanos, y la seguridad ciudadana, permitirá encontrar similitudes y diferencias entre la seguridad nacional y la seguridad ciudadana y sobre todo comprender las razones por las que se cuestiona al actual sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil¹ para proponer como alternativa un nuevo modelo, que contribuya a combatir la inseguridad ciudadana, sobre la base de la realidad nacional actual, donde la mayor preocupación de la población es la inseguridad.

¹Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, Cap.II, "Del Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil."

1.1. SINTESIS HISTORICA DE LA EVOLUCION DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR.

En síntesis²: el Ecuador a partir de su independencia ha tenido una percepción, si se quiere explícita o implícita, de sus intereses nacionales en términos de seguridad nacional”.

En otras palabras, el país ha contado con una agenda y unas prioridades para enfrentar las amenazas potenciales.

Desde la época de la independencia el Ecuador centró su seguridad y defensa sobre los pilares geopolíticos fundamentales. El primero, su soberanía sobre la frontera con el Perú y el segundo, sus aspiraciones en la cuenca amazónica.

Para el Ecuador, la defensa y reivindicación de su territorio y fronteras fue el único medio para construir su identidad nacional con aspiraciones de libertad e independencia.

El conflicto armado con el Perú de 1941, fue visto por el Ecuador como la muestra de la amenaza exterior desde un país claramente expansionista, militarmente más poderoso y embarcado en una carrera armamentista. El trauma de la guerra con el Perú definió las prioridades militares convencionales del Ecuador por encima de la pretendida Doctrina de Seguridad anticomunista que hizo carrera en otros países del continente.

Desde la Guerra Fría hasta la década de los ochenta la agenda de la seguridad del Ecuador no estuvo guiada por la noción del enemigo interno (comunismo) sino en ser árbitro y tutela de los gobiernos civiles y hacer frente al secular problema con el Perú.

² Síntesis a base del estudio realizado por Juan Carlos Ruiz Vásquez, de la seguridad y defensa del Ecuador; publicado con el título “Seguridad y Defensa del Ecuador: espejismo y arenas movedizas”; pagina, www.ndu.edu.

En el periodo de 1941 a 1998, la atención a la seguridad nacional de los gobiernos de turno se guió dirigiéndose hacia la frontera con el Perú, hasta que en octubre de 1998 con la firma del acuerdo de paz entre el Ecuador y el Perú, se puso fin a sus diferencias ancestrales, lo cual obligó a revisar la agenda de seguridad y defensa.

El Ecuador en el período de habituación democrática caracterizado por graves problemas de estabilización política y económica pone en entredicho la seguridad nacional. Estas crisis políticas que se dan por la existencia de una sociedad fragmentada, excluida étnica y socialmente, y la precaria legitimidad de los gobiernos elegidos democráticamente. La destitución de los Presidentes Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez o la huida del Presidente Jamil Mahuad, seguidos por gobiernos interinos igualmente cuestionados, mostraron que el país tenía una ideología de organización muy frágil y una identidad escasamente articulada.

En la década de los 90 dos factores transforman la agenda de seguridad y defensa del país: La crisis política y económica que le hace más vulnerable frente a las presiones internacionales; y, el crecimiento exponencial de los grupos armados ilegales de Colombia, las consecuencias del Plan Colombia Y la estrategia de seguridad democrática del gobierno colombiano.

Los 600 kilómetros de fronteras del Ecuador, se convierten en rampas porosas por dónde ingresan a Colombia precursores químicos, armas, municiones y explosivos y por el contrario, sale la droga procesada para EEUU y Europa. Al respecto, el politólogo colombiano Juan Carlos Ruiz Vásquez, en uno de sus artículos³ manifiesta que “Ecuador ha decir del Gobierno americano se estaba convirtiendo en un facilitador de las actividades de la narcoguerrilla colombiana”.

³ RUIZ, Juan “Seguridad y Defensa de Ecuador: espejismos y arenas movedizas”
www.ndu/chds/journal.

En este contexto, el Gobierno americano presiona un cambio de rumbo en las prioridades de seguridad del Ecuador para convertirlo en amortiguador para evitar que las manifestaciones del conflicto se extiendan a toda la región.

La estrategia de seguridad en el Gobierno del coronel Lucio Gutiérrez fue más allá de la simple contención y apuntó a involucrarse de manera creciente en el conflicto colombiano. Esta nueva agenda de seguridad desde 1999 tuvo por objetivo el incremento de la presencia militar en la frontera con Colombia con el apoyo de los EEUU; con quién se suscribió un acuerdo para el uso de la Base Aérea de Manta en la lucha contra el narcotráfico.

La agenda de seguridad del Presidente Gutiérrez tomó por sorpresa a las FFAA ecuatorianas. Aunque habían visto crecer el problema de la frontera norte, desde 1994 cuando se presentó el primer ataque de las FARC a las Patrullas Fluviales Antinarcóticos de la Policía Nacional que operaban en el sector. El dejar sin efecto un acuerdo tácito con la guerrilla no se consideraba conveniente, atacar la guerrilla va en contra de la Política de la Defensa Nacional del Ecuador que es la de sostener o mantener una frontera de contención del conflicto colombiano.

Es criterio del autor de este trabajo que resulta más beneficioso a la seguridad nacional no atacar una guerrilla que, de volverse más beligerante, podría sabotear la infraestructura de la región, especialmente la petrolera y poner en riesgo la relativa tranquilidad de la frontera.

De hecho, el acuerdo con los Estados Unidos estuvo en dirección opuesta a la política de defensa nacional⁴ “Revisión Estratégica de la Política de Defensa Nacional 2006”, “que con relación al conflicto interno que atraviesa la hermana República de Colombia se considerará la siguientes premisas:

⁴ Revisión Estratégica de la Política de Defensa Nacional 2006.

no intervención en asuntos internos del Estado colombiano y la no militarización de la política exterior del Ecuador”.

El gobierno del doctor Alfredo Palacio ha buscado un mayor distanciamiento con la política de su predecesor transformando nuevamente la agenda de seguridad y defensa del Ecuador y alejándose de la estrategia de Wáshington, reivindicando la posición ecuatoriana expuesta en líneas anteriores. Considera que la fuente principal de las amenazas a la seguridad nacional constituyen las consecuencias de la aplicación del Plan Colombia, como el ingreso de delincuentes y criminales, la aspersión de fungicidas en la frontera, el incremento de desplazados y refugiados colombianos, el tráfico ilegal de combustibles hacia Colombia, la infiltración de grupos ilegales armados colombianos, entre otras.

El Ecuador busca preservar su seguridad sin verse involucrado en conflictos que no considera suyos y plantea pactos de convivencia que le permitan mantener una frontera segura. La actual agenda de seguridad y defensa se fundamenta en la seguridad de la frontera norte, cuyas directrices se orientan al respeto a los principios del Derecho Internacional, la cooperación interinstitucional en base a los convenios internacionales, el fortalecimiento de la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) y mejoramiento de la capacidad operativa de la Fuerza Pública.

Lo expuesto me permite concluir que en nuestro país siempre ha existido una correlación compleja entre la tranquilidad social interna y la seguridad nacional. No obstante, la gran paradoja histórica se da cuando las agendas de seguridad y defensa ecuatorianas en los diferentes períodos de gobierno incluido el actual han sido enfocadas primero hacia la frontera sur y luego se traslada a la frontera norte, mientras que el problema más agudo se desarrolla internamente con sistemas políticos cuestionados a través de protestas sociales de importancia y con poca gobernabilidad del país. Mientras que el Ecuador ha tratado de reorientar su posición en términos de

seguridad. Los cambios abruptos de gobierno no han permitido definir una estrategia clara sobre políticas de defensa y seguridad, pese al gran esfuerzo realizado sobre esta materia por las Fuerzas Armadas. La inestabilidad política no solo ha puesto en entredicho la propia viabilidad del Estado sino que ha impedido definir derroteros claros sobre su defensa, lo cual trasciende la simple coyuntura.

1.2. CONCEPTOS TRADICIONALES.

Seguridad Nacional.

Marco conceptual.-

En este apartado me permito presentar algunas definiciones dentro del marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, de lo que podemos comprender por: Estado, política y poder, fenómenos representativos de todo proceso político, así como la terminología necesaria en materia de seguridad nacional, las cuales son primordiales para llegar a conceptualizar la seguridad nacional, como paso previo que facilite la posterior conceptualización de lo que es la seguridad ciudadana.

El Estado comprende al ente político constituido en un territorio definido, a través del proceso histórico de un pueblo que crea nexos económicos, lingüísticos y culturales uniformes, bajo un ordenamiento jurídico soberano. De lo anterior, deducimos que el Estado es la agrupación política por excelencia, la mayor obra cultural del ser humano que le permite vivir en sociedad.

El Estado es una forma especial de organización emanada del poder político, cualidad identificada por Max Weber,⁵ quien señaló que “el Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos

⁵ WEBER Max “Economía y Sociedad” <http://usuarios.hycos.es/politicasetnet/autores/weber.htm>

sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia", situación que nos permite afirmar, que el Estado es una perfección alcanzada por el hombre para organizarse en una asociación necesaria que brinde, ante todo, seguridad y bienestar, por lo que no se puede vivir fuera de él, mientras que si es posible abstenerse de otras asociaciones.

El Estado es en esencia una realidad política, es decir, un hecho social de naturaleza política, el cual se integra con una sociedad humana, establecida en el territorio que les pertenece, además de estar regida y estructurada por un orden jurídico creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, con objeto de obtener el bien público de toda la comunidad.

Esta definición nos conduce a identificar los elementos esenciales del Estado:

- **pueblo:** es el primer elemento del Estado, integrado por los individuos, que se asocian política y jurídicamente y forman sus asentamientos en un espacio físico definido.
- **territorio:** espacio físico donde se desarrollan las relaciones e interacciones humanas en las esferas política: económica, social y militar.
- **poder político:** el poder del Estado es el poder político por excelencia, se deriva del hecho de que toda asociación de intereses necesita de una dirección, que conduzca al grupo a la realización de sus objetivos.
- **soberanía:** es el ilimitado ejercicio de la dominación hacia el interior y exterior del Estado-nación, consiste en girar órdenes definitivas en el fuero interno y reafirmar la independencia frente al mundo exterior.
- **gobierno:** asociación o conjunto de acciones de dirección por medio de las cuales, la autoridad, a través de los órganos de mando político, impone una línea de conducta a los individuos integrantes del Estado. Además, puede entenderse como el conjunto de órganos mediante los cuales se ejerce autoridad.

Finalmente, podemos indicar que el Estado moderno cuenta con las siguientes características definitorias:

- ejercicio de la dominación por medio de un cuadro burocrático.
- presencia de un cuerpo legal general que sustenta la legitimidad en la igualdad jurídica.
- presencia de un Poder Ejecutivo que da coherencia a la organización política.
- conjunto de valores e instituciones que proporcionan cohesión en el tejido social.

Por lo anterior, es posible afirmar que el conocimiento del Estado, como ente superior de la política, sirve para ubicar la filosofía de las ciencias sociales, en el estudio de la convivencia humana en una colectividad regida por leyes y hombres.

Al interior del Estado todas las actividades que se relacionan con su funcionamiento se formulan a través de un lenguaje único, llamado política. La política inunda nuestras vidas, su evocación produce una serie de valores que van de la controversia a los anhelos, pasando por las aspiraciones y el idealismo. La política afecta la vida moderna en lo laboral, en la vecindad, en lo cotidiano, en lo regional, en lo nacional y en lo mundial; en este sentido, la política es la vida organizada de los individuos que habitan dentro de una comunidad.

La política en sentido lato, es acción dirigida al logro de objetivos definidos, así como expresión simbólica de un patrón de vida, ritual de conocimientos y reconocimientos recíprocos de una identidad colectiva. Toda política implica una lucha por el poder, por lo que es importante entender el poder como el control del hombre sobre las mentes de otros hombres, el poder político es entendido como las mutuas relaciones de control entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general.

La sociedad es la fuente del conflicto y a veces de la violencia, que la unidad política debe resolver o regular, por lo que es necesario identificar el poder político, para distinguirlo de la fuerza, en el sentido del ejercicio de la violencia física. Por lo tanto, la política es necesaria para gobernar a un grupo humano dirigiendo su acción interna y externa.

La noción de poder surge cuando el hombre se integra en grupos para el logro de una tarea común, un objetivo y un esfuerzo conjunto que lo conduce a una meta propia. El poder está vinculado a conceptos diversos, tales como: fuerza, capacidad, facultad, autoridad, energía, vigor y posibilidad. El poder para fines de análisis puede descomponerse de acuerdo a su naturaleza, en cuatro formas, campos o expresiones: político, económico, social y militar.

El poder público fluye por todos los rincones del Estado y por donde se cruza la política, la cual lo considera una reacción psicológica entre quienes lo ejercen y aquellos sobre los que se ejerce. Otorga a los primeros controles sobre ciertas acciones de los segundos, mediante el impacto que ejercen sobre las mentes de estos últimos.

El poder se ejerce por consenso o coacción, no es un ejercicio de la violencia reiterada ni un acuerdo absoluto. El poder es la savia del ejercicio estatal de la voluntad general del pueblo. El poder inicia, induce, bloquea, facilita, amplía, limita, genera y degenera.

El poder, en esencia, se puede considerar como una mecánica dominadora de conductas ajenas, como una relación establecida en el binomio mando-obediencia. Así podemos entender al poder como la capacidad de un individuo o de un grupo de conferir efectos agradables o desagradables a la conducta de otro u otros individuos o grupos, con el fin de imponerles su voluntad, aún contra la de ellos mismos, para lograr determinado comportamiento individual o colectivo.

A continuación me permito señalar algunos conceptos básicos en materia de seguridad nacional:

- **aspiraciones nacionales:** pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad.
- **intereses nacionales:** deseos o pretensiones, pero no del pueblo en su conjunto, sino del gobierno o ciertos sectores políticos, económicos, religiosos o culturales; por lo regular se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio, sirven de guía a los autores de decisiones de un Estado para determinar la política nacional; estos incluyen la auto conservación, independencia, integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico.
- **objetivos nacionales:** la política de un país establece los objetivos nacionales, que ya revisten el aspecto de postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida, las aspiraciones máximas de la nación, estables en el tiempo y cuyo logro redundan en beneficio de los intereses nacionales.
- **objetivos nacionales permanentes:** son fines o metas perennes que una nación desea conservar, para garantizar su sobre vivencia como: libertad, soberanía, independencia o integridad territorial; o desea alcanzar para disfrutar mayores estándares de bienestar como: desarrollo, justicia, paz o seguridad pública.
- **objetivos nacionales actuales:** realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas, se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad, para eliminar o reducir las presiones dominantes.
- **amenazas:** acciones o situaciones internas y externas que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación.

- **antagonismos:** son criterios opuestos al logro o preservación de los objetivos nacionales, pueden existir internos o externos y actuales o potenciales.
- **factor adverso:** se define como dificultades u obstáculos internos, que impiden la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales, requieren para su neutralización de políticas o líneas de acción.
- **presión dominante:** constituyen presiones con capacidad para enfrentar al poder nacional y amenazar los objetivos nacionales permanentes, por lo que ponen en riesgo la seguridad nacional.

Para fundamentar estos conceptos podemos indicar que todos forman parte de la terminología propia de la seguridad nacional, es decir, son un eslabón de la doctrina y quizá uno de los mas importantes, porque la seguridad nacional de todo estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, energías y recursos disponibles.

Cuando estos propósitos, pretensiones o proyectos tienen su origen en el pueblo en su conjunto, en la nación como unidad de acción, se les denomina "Aspiraciones Nacionales". En tanto que, cuando provienen del gobierno o de un sector específico de la sociedad, como empresarios, clero, clase política, etc., se denominan "Intereses Nacionales".

Finalmente, los objetivos nacionales son la conjunción y asimilación de los intereses y aspiraciones nacionales, tarea que corresponde a la política nacional, en ese punto adquieren el carácter de permanentes y se plasman como principios fundamentales o en su caso tratan de solventar situaciones pasajeras y de actualidad por lo que son llamados "Coyunturales". En el caso de los primeros los encontramos en la Constitución Política del Ecuador y los segundos en el Plan Nacional de Gobierno. En este sentido, los Objetivos Nacionales Coyunturales o actuales son objetivos nacionales que,

en determinado momento y tomando en cuenta la capacidad del potencial nacional, expresan etapas intermedias con miras a conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes.

Al respecto, debo señalar que el establecimiento de los objetivos nacionales resulta de un proceso de interacción entre el pueblo y el gobierno, donde este ultimo en calidad de legitimo representante de la mayoría, interpreta y analiza los intereses y aspiraciones nacionales, generados a través de su comportamiento histórico, con la finalidad de traducirlos en actividades nacionales, lo cual consiste en determinar la orientación del proyecto nacional, que se funda en dos grandes tareas: la conquista de nuevos objetivos y la conservación de los ya alcanzados. Esta situación se sintetiza en el binomio formado por dos fuerzas centrifugas: evolución y conservación frente a la sobre vivencia.

Algunas de dichas aspiraciones, intereses u objetivos se alcanzan con plena normalidad mediante la aplicación del esfuerzo propio y sin oposición alguna. Sin embargo, la mayoría se enfrenta a una serie de obstáculos y oposiciones provenientes del interior del Estado o de otras naciones lo que puede generar la aparición de riesgos y amenazas que pongan en peligro su consecución y que puedan afectar a la nación en su conjunto.

Armado así el esquema inicial de acercamiento a la seguridad nacional, el cual parte de aquellas aspiraciones, intereses y objetivos que necesita el Estado ecuatoriano para alcanzar su desarrollo y que permiten la preservación de los mismos y sustentan el grado de seguridad necesario para su consecución, contrastan éstos con los obstáculos y amenazas que atentan en contra de ellos, aquí se establece la necesidad de planificar la Seguridad Nacional, cuya finalidad consiste en establecer las estrategias y líneas de acción necesarias para preservar y conquistar los objetivos nacionales.

Conceptos Tradicionales de Seguridad Nacional.

El concepto "seguridad" proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se*-sin y *cura*, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.

La seguridad nacional es un concepto que ofrece dificultades para definirlo, por lo que cada Estado lo establece en función de las realidades que observa en su desarrollo político, económico, social y militar.

La seguridad nacional se generó con la aparición de los primeros grupos humanos, es posible afirmar que nació como una necesidad del ser humano para protegerlo de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad. Entonces, podemos señalar que este fenómeno es el conjunto de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional.

Una vez que surgieron los estados, la seguridad asumió su naturaleza política, pues se concretó en asegurar la supervivencia de esa organización. El paso del tiempo ubicó a la seguridad nacional como fenómeno social circunscrito al proceso político.

A continuación, citaré una serie de definiciones de seguridad nacional, que permitirán ubicar parámetros y características, que marquen un campo de acción y un espectro, que nos ayude a comprender sobre todo su ámbito de acción y que nos lleve a diferenciarlo de la seguridad ciudadana.

Tomando la definición etimológica, Norberto Bobbio ⁶indica que “el fin del Estado solamente es la ‘seguridad’ entendida como la ‘certeza’ de la libertad en el ámbito de la ley.”

En tanto que, para el Comando Conjunto ⁷de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América (USS. Cíeis Of. Staff), “la seguridad nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un Estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas”.

En este sentido, para Harold Brown ⁸explica la concepción estadounidense de seguridad nacional como “(...) la capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras.”

En este sentido, Roberta Mcnamara ⁹señala que “la seguridad nacional no es la fuerza militar, aunque puede incluirla, la seguridad no es la actividad militar tradicional, aunque puede abarcarla. La seguridad es desarrollo y sin desarrollo no puede haber seguridad.”

Para la Escuela Superior de Guerra del Brasil¹⁰, “la seguridad nacional es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, sico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una época determinada, a la nación para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes”.

⁶ BOBBIO Norberto, “liberalismo y Democracia” Mexico, F.C.E., 1991, Pág.26

⁷ LITUMA Alfonso, “Doctrina de Seguridad Nacional”, Caracas, Venezuela. 1967, Pág.43

⁸ BROWN Harold, “Reflexiones acerca de la Seguridad Nacional”, Pág.9

⁹ MORALES Herrera, “Los Objetivos Nacionales, el Poder Nacional y la Democracia”, El Salvador, 1995, Pág.24.

¹⁰ LITUMA Alfonso, “Doctrina de Seguridad Nacional”, Caracas, Venezuela. 1967, Pág.41

Por otra parte, el general de Div. Edgardo Mercado Jarrín ¹¹ señala que “podemos definir la seguridad nacional como la situación en la cual nuestros objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales, tanto internas como externas (...) la seguridad nacional (...) es un valor intermedio para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales. La seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas o terror de que tales valores sean atacados”.

El coronel Alejandro Medina Solís ¹² señala en su obra “La Doctrina de la Seguridad Nacional que esta se define como “(...) la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales”.

De acuerdo con el teniente coronel Venancio Carullo¹³, “la Seguridad Nacional adquiere (...) el carácter de disciplina del orden social, de la paz y de la guerra, o sea del derecho, de la política interna, de la política exterior y de la estrategia militar. (...) Como Seguridad Interior, se relaciona con el ordenamiento social y el uso del poder, no solo con la ley, sino también por el equilibrio y armonía entre los factores de la dinámica social (...) Como Seguridad Exterior se relaciona con el interés nacional, con la supervivencia de la nación y del Estado, frente a las amenazas virtuales o reales que surgen de la relación con otros Estados.”

Para Felipe Quero Rodiles¹⁴, se entiende por Seguridad Nacional, (...) el estado de vida de una nación, en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que, tanto las actividades públicas como las privadas pueden

¹¹ MERCADO Edgardo, “Seguridad, Política y Estrategia”, Lima, Perú. 1974, Pág.55.

¹² MEDINA Alejandro, “La Doctrina de la Seguridad Nacional” México, 1995, Pág. 33

¹³ CARULLO Venancio, “Ideas y Problemas sobre Seguridad Nacional”, Buenos Aires, Argentina. 1974. Pág.59.

¹⁴ QUERO Felipe, “Introducción a la Teoría de Seguridad Nacional”, Madrid, España. 1989, Pág. 36

llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia los más altos niveles de prosperidad”.

Roberto Calvo ¹⁵en su “Doctrina Militar de la Seguridad Nacional”, expone que “los militares chilenos han elaborado la siguiente definición: “La Seguridad Nacional es la estructuración de las potencialidades de un país, de manera que su desarrollo sea factible con el completo dominio de su soberanía e independencia tanto interna como externa”.

También en Chile¹⁶ la seguridad nacional se tipifica como “(...) una necesidad vital del estado-nación y por lo tanto un deber, requiere tener la capacidad para precaver y enfrentar las interferencias, amenazas o peligros que afecten o puedan afectar las legítimas aspiraciones e intereses permanentes de los objetivos nacionales. Debe preservar los valores fundamentales del ser nacional (...)”

Por otra parte, José Thiago Cintra ¹⁷, define la Seguridad Nacional como “la garantía que en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se pueda conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes”.

Finalmente, nuestra Doctrina¹⁸ manifiesta que la Seguridad Nacional “es la garantía, que en grado variable, proporciona el Estado a la nación, por medio de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, para que, una vez superados los antagonismos, se puedan alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.”

¹⁵ CALVO Roberto, “La Doctrina Militar de la Seguridad Nacional”, Caracas, Venezuela. 1979, Pág. 26

¹⁶ REYES Alfonso, “El Pensamiento Militar Latinoamericano” Centro de Estudios Militares Gral. Carlos Prats, 1990, Pág. 84.

¹⁷ THIAGO José, “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo” CISEN, Pág. 53

¹⁸ Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo 2005, (Sección II, Pág. 27)

De las diferentes definiciones citadas se infieren puntos básicos, de los cuales parten rasgos esenciales que limitan el concepto de la seguridad nacional, entre los más destacados he seleccionado los siguientes:

- Es una condición política, económica, social y militar.
- Se manifiesta como proceso continuo e incesante.
- Tiene una dinámica propia.
- Es una función estatal.
- Nace con la organización del estado.
- Se manifiesta en el pleno ejercicio de la soberanía e independencia.
- Su meta básica es la consecución de los objetivos nacionales.
- Representa un estado de garantía.
- Capacidad de conservación y supervivencia que posee cada estado.
- Existe en función del desarrollo de una nación.
- Se manifiesta en acciones en los cuatro campos del poder.
- Busca la estabilidad y consecución de los objetivos nacionales.
- Esta dirigida a superar los problemas nacionales.

A manera de conclusión puedo afirmar, que la Seguridad Nacional es un estado de garantía, que en grado variable, proporciona el Estado a la nación, por medio de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, para que, una vez superados los antagonismos y presiones, se puedan alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes

La Seguridad Nacional se relaciona con el interés nacional, con la conservación y supervivencia de la nación y del Estado, frente a las amenazas potenciales o reales de origen externo o interno, siempre que se ubiquen en el universo antagónico. Es decir, siempre que las amenazas provengan de una actitud deliberada para oponerse a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.

1.3. NIVELES Y CLASES DE SEGURIDAD.

Para determinar las distintas clases de seguridad es necesario partir de los niveles de seguridad y para esto nada mejor que iniciar de su clasificación que hace la Doctrina¹⁹, la cual establece por niveles a la individual, comunitaria, nacional y colectiva. Todos los niveles reflejan la complejidad y el volumen de las responsabilidades del Estado en relación a la seguridad que, en principio, le caben, como titular del Poder Nacional. Creo necesario este estudio porque permitirá establecer las distintas clases de seguridad que implícitamente contempla la Doctrina, definir las, determinar sus ámbitos y comparativamente relacionarlas con la seguridad ciudadana.

1.3.1. Niveles de seguridad.

Los niveles de seguridad que establece la doctrina de seguridad nacional, son los siguientes:

1.3.1.1. Seguridad individual.

Es el primer nivel de seguridad, se refiere a la mayor o menor sensación de seguridad que la persona como individuo siente internamente y lo que percibe del exterior, o sea, es el grado en que están garantizados sus derechos como: los de libertad, de propiedad, de movilización, de protección contra el crimen y también, de solución a problemas de salud, educación, alimentación, subsistencia y oportunidad social.

1.3.1.2. Seguridad comunitaria o social.

Es el segundo nivel, parte del reconocimiento de que el hombre es un ser esencialmente sociable y que por lo tanto no le basta la seguridad individual,

¹⁹ Doctrina de Seguridad y Desarrollo del Ecuador 2005; Sección II (Seguridad Nacional).

de ahí que a esta seguridad se la define, como la garantía de los elementos que dan estabilidad a las relaciones públicas, económicas y sociales, preservando la propiedad, el capital y el trabajo para su plena utilización en beneficio social.

De lo expuesto, el Estado debe asegurar el orden público, dentro del cual están comprendidas la seguridad individual y la seguridad comunitaria o social. Y esto se delega constitucionalmente como misión fundamental a la Policía Nacional

1.3.1.3. Seguridad Nacional.

Es el tercer nivel, le compete proteger al grupo nacional como un todo, contra interferencias diversas, para que puedan ser satisfechos los intereses y aspiraciones nacionales con miras a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.

Los diversos aspectos, de la seguridad, muestran su función integrada, yendo desde la esfera individual hasta la colectiva, de tal modo que proporcione a la nación el grado de garantía deseada.

Otro aspecto a considerarse en la Seguridad Nacional, es que comprende la nación como un todo. Orden y tranquilidad generales son exigencias del más alto valor para la realización de las actividades nacionales que conducen al progreso y al bien común. Sin embargo, la Seguridad Nacional, no puede recibir el tratamiento de un fin en si misma. Ella tiene que existir para algo que le es superior.

En síntesis Seguridad Nacional, es la garantía que en grado variable, proporciona el Estado a la nación, por medio de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, para que una vez superados los

antagonismos, se pueda alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.

Cuando a la nación se opone antagonismos de cualquier origen, forma o naturaleza, situados en el ámbito externo, el problema es de Seguridad Externa; si, en cambio, se manifiestan o producen efectos en el ámbito interno del país, el problema es de Seguridad Interna. En este último ámbito es en donde está ubicada la seguridad ciudadana.

En cualquier circunstancia, los problemas que interesan a la Seguridad Nacional, están relacionados con los obstáculos que verdaderamente dificultan o impiden la conquista y el mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes. La globalización económica y de las comunicaciones, la apertura de mercados internacionales, el acelerado desarrollo tecnológico, es decir, el nuevo orden mundial, también está caracterizado por el apareamiento de nuevas amenazas que están cambiando la configuración geopolítica tradicional y modificando los conceptos de seguridad. Entre las nuevas amenazas, aparecen con extrema violencia el terrorismo y narcotráfico, el crimen internacional, la atomización de la capacidad bélica - nuclear y de armas de destrucción masiva, conflictos culturales de naturaleza étnica y religiosa; además de la pugna por los recursos naturales y energéticos estratégicos vitales.

1.3.1.4. Seguridad Colectiva.

Constituye el cuarto nivel, nace de la idea según la cual el Poder Nacional puede ser fortalecido por el apoyo recíproco que establezca con otros centros de Poder, esto es, con un determinado grupo de países, buscando en esa relación mutua, la eliminación de controversias y una mayor capacidad de conquistar y mantener los objetivos de interés común.

La idea de la creación de organizaciones internacionales capaces de preservar la paz y la seguridad de los Estados, se remonta al año de 1648 con el primer intento por implantar un orden internacional, según la concepción de filósofos e idealistas que preconizaban el equilibrio o el balance del Poder entre los Estados, idea de la responsabilidad conjunta de las naciones líderes en el mantenimiento del orden internacional, que se materializa finalmente, en 1919, con la Liga de Naciones.

Además, el equilibrio del poder concebido en el siglo pasado, vino también a servir de base a la teoría del balance del Poder que caracteriza el espíritu del Principio de Seguridad Colectiva implantado por los signatarios de la Liga de las Naciones.

La multiplicación Política de los Estados dio como resultado el aumento de los conflictos entre ellos. Paralelamente, y por esa causa, ocurrieron grandes transformaciones: el exacerbamiento de las ideologías; el rápido desarrollo de la Ciencia y de la Tecnología y la consecuente importancia del papel de la opinión pública internacional, catalizada por los medios de comunicación, y el alineamiento de naciones en bloques regionales y mundiales.

La adopción del principio de la Seguridad Colectiva en un mundo constituido por tantos Estados, explica porque estos prefieren hacer la guerra colectivamente, siempre que surja una amenaza de agresión para cualquiera de ellos.

Hay naciones que, para no causar choques, adoptan posiciones diametralmente opuestas, esto es, evitan las alianzas y se apoyan exclusivamente en su propio poder y en su capacidad de negociar. Consideran que el aislamiento es la mejor fórmula de atender a sus intereses nacionales.

La íntima relación entre Seguridad Nacional y Seguridad Colectiva, no implica prevalencia de esta última sobre aquella, como si fuese una última etapa de la seguridad. Al contrario, la Seguridad Colectiva es una complementación de la Seguridad Nacional, a cuyo servicio se encuentra.

El análisis a los cuatro niveles de seguridad que contempla la Doctrina de Seguridad Nacional me permite concluir que los dos primeros, constituyen la base de la seguridad ciudadana, porque ésta al igual que las seguridades individual y social, pertenecen exclusivamente al ámbito interno y campo no antagónico, es decir, el objetivo central es la seguridad de las personas individualmente y como sociedad; por el contrario, las Seguridades: Nacional y Colectiva pertenecen al campo antagónico y ámbito externo, su objetivo primordial es la seguridad del Estado. Sólo en casos de excepción la seguridad nacional se ubica en el campo interno, esto es, cuando existen obstáculos que se oponen deliberadamente a la conquista y mantenimiento de los ONP.

1.3.2. Clases de Seguridad.

La Doctrina de Seguridad Nacional al tratar el tema de la Seguridad Nacional²⁰ y referirse: a la seguridad y defensa, seguridad y defensas públicas, seguridad nacional, seguridad y defensa interna, seguridad y defensa externa; y seguridad colectiva, implícitamente establecen las diferentes clases de seguridad, de la siguiente manera:

1.3.2.1. Seguridad Pública.

Generalidades.-

La Seguridad Pública se vincula al orden público, en el sentido de resguardo contra las violaciones de toda especie, a excepción de las que

²⁰ Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo (Cap.3, Sección II, Pág. 124 a 142)

configuran los antagonismos. El destino principal de la seguridad pública es garantizar a la nación la seguridad individual y colectiva de los habitantes. Aunque el orden público se encuentra ubicado en la esfera de lo no antagónico, algunas de sus transgresiones pueden pasar a la esfera de la seguridad nacional, cuando estas violaciones son efectuadas con la intención de oponerse a la conquista o mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.

Definición.-

Seguridad Pública ²¹ es la garantía que el Estado proporciona a la nación, a fin de asegurar el orden público.

Defensa Pública.

La defensa a la seguridad pública es una actividad específica y definida, como un acto directamente ligado a la amenaza contra el orden público.

La Defensa Pública, es el conjunto de actitudes, medidas y acciones adoptadas para garantizar el cumplimiento de las leyes, el modo de vivir, impedir o eliminar la práctica de actos que perturben el orden público.

Comentario.-

La seguridad pública se cumple mediante el combate de los hechos delictivos, la persecución y sanción de sus responsables con la finalidad de salvaguardar la integridad, los derechos y libertades de la colectividad; así como proteger las instalaciones, los servicios y en general el patrimonio de la sociedad. Las acciones y operaciones que se cumplen en defensa de la seguridad pública son eminentemente policiales las cuales deben cumplirse observando los diversos instrumentos legales, a partir de la política de

²¹ Consejo de Seguridad Nacional, "Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo", Quito, Ecuador. 2005, Pág. 127.

seguridad pública, y planes y programas de acción cooperativa con las demás instituciones responsables de la seguridad del Estado.

Solo en situaciones de grave conmoción interna y previa la expedición de un decreto de emergencia, las Fuerzas Armadas participan en el restablecimiento de la seguridad interna, en forma excepcional, de acuerdo a sus planes y en concordancia con lo que dispone la Constitución Política del Estado.

1.3.2.2. Seguridad Nacional.

Generalidades.-

La Seguridad Nacional, cumple una función integradora que va desde la esfera individual hasta la colectiva, de modo que proporciona a la nación el grado de garantía deseado.

La Seguridad Nacional comprende a la nación como un todo. El orden y la tranquilidad nacional son exigencias del más alto valor para el desarrollo de las actividades nacionales que conduzcan al progreso y al bien común. Sin embargo, la seguridad nacional no constituye en si misma un fin si no un medio para algo superior, como por ejemplo el Desarrollo Nacional.

Definición.-

Seguridad Nacional, ²²es la garantía que en grado variable, proporciona el Estado a la nación, por medios de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, para que, una vez superados los antagonismos, se pueda alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.

Defensa de la Seguridad Nacional.

²² Consejo de Seguridad Nacional, "Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo", Quito, Ecuador. 2005, Pág. 127

La defensa a la seguridad nacional frente a las amenazas externas o internas se la efectúa mediante actitudes, medidas y acciones tanto de defensa interna como de defensa externa.

Comentario.-

La Seguridad Nacional como condición o estado de garantía que el Estado proporciona a la nación, cuando se le oponen antagonismos situados en el ámbito externo, el problema es de Seguridad Externa, por el contrario, si los antagonismos se manifiestan o producen efectos en el ámbito interno del país, el problema es de Seguridad Interna.

De cualquier forma, los problemas que interesan a la seguridad nacional, están relacionados con los obstáculos y amenazas que ponen en riesgo la conquista y el mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.

De lo expuesto se infiere que la seguridad nacional se orienta hacia la supervivencia del Estado, dentro del cual su esencial función es la conquista y el mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, a diferencia de la seguridad ciudadana que orienta su acción al mantenimiento de la paz y orden público como un modo de vida diario de la comunidad.

1.3.2.3 Seguridad Interna.

Generalidades.-

La Seguridad Interna, comprende todos los procesos por los cuales el Estado asegura a la nación contra las controversias de cualquier origen, que produzcan efectos en su interior.

En la seguridad Interna también se involucra los procesos subversivos que se desarrollan dentro del país como consecuencia de medidas de inspiración ideológica, que adopta, predominantemente, la llamada estrategia de acción indirecta.

En nuestro país estos procesos ideológicos se dieron de manera insipiente en la década de los 80 con el aparecimiento del movimiento subversivo Alfaro Vive Carajo, el cual fue combatido en sus primeras fases de desarrollo, por lo cual no llegó a prosperar en comparación a los grupos similares de Colombia y Perú.

La lucha ideológica, explotando contradicciones y vulnerabilidades internas e imponiendo soluciones radicales, debilita la Seguridad Interna de las comunidades y, por extensión, de las propias naciones.

Definición.-

La Seguridad Interna, es la garantía, que en grado variable, proporciona el Estado a la nación, por medio de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, para, una vez superados los antagonismos en ámbito interno del país, alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.

Defensa de la Seguridad Interna.

Frente a los procesos subversivos que atentan contra la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, el Estado tiene por responsabilidad evitar, impedir y eliminar las acciones subversivas, para ello debe ejecutar un conjunto de medidas que tiendan a aumentar el grado de Seguridad Interna, indispensables para la conquista y mantenimiento de los objetivos antes mencionados.

La defensa a la Seguridad Interna se realiza mediante la aplicación de un conjunto de actitudes, medidas y acciones para superar los antagonismos que se manifiesten o puedan manifestarse en el ámbito interno de país.

Estas acciones tienden a: mantener la paz social cuando esté afectada por disputas entre grupos nacionales; garantizar la soberanía y la integridad del patrimonio nacional, ante amenazas separatistas; preservar la integridad nacional; y resguardar la democracia.

En el marco de la defensa interna el gobierno podrá adoptar las siguientes medidas: preventivas, represivas, y coercitivas.

Comentario.-

La Seguridad Interna, constituye un aspecto particular de la seguridad nacional, se refiere a las manifestaciones de antagonismos en el orden interno, comprende todas las acciones que se producen en oposición a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes. Es la garantía proporcionada a la nación para que esta pueda promover la búsqueda de sus objetivos, a pesar de las divergencias de naturaleza política, económica, sicosocial o militar; y, de otras formas como la subversión, corrupción trafico de influencias, infiltración ideológica, dominio económico o disgregación social. Siempre que los antagonismos o presiones produzcan efectos dentro de los linderos nacionales, la tarea de superarlos, neutralizarlos y reducirlos será cumplida por acciones de Defensa Interna.

1.3.2.4. Seguridad Externa.

Generalidades.-

Para nuestro Estado, que fundamenta su doctrina en los Objetivos Nacionales Permanentes, la seguridad externa, tiende a preservar y a proteger a la nación, considerando el respeto y la dignidad de la persona, los valores morales y espirituales de la nacionalidad y búsqueda del bien común.

La comunidad internacional organizada bajo un sistema de estados-naciones cuyos poderes y capacidades estratégicas varían desde las superpotencias hasta los micros Estados, que constituyen cerca de un tercio de la totalidad. Es muy significativa la importancia de otros tipos de organización, como empresas transnacionales, partidos asociaciones profesionales y religiosas, de ámbito mundial, cuyas actividades, por procesos propios, no se integran, si no que están dentro de los Estados naciones. En determinados casos tales organismos surgen como protagonistas de apreciable influencia, especialmente en las decisiones de Estados de menor importancia.

Las relaciones entre los Estados se realizan a base del principio de igualdad y reciprocidad sin embargo la realidad política es muy diferente. Los poderes nacionales y las capacidades estratégicas de los Estados juegan un papel preponderante en las relaciones entre ellos. Por esta razón las decisiones tomadas en el centro del sistema involucran a las regiones situadas en la periferia, y da a las relaciones en el sistema internacional cierto carácter de desigualdad.

Cuando a la nación se oponen antagonismos de cualquier origen, forma o naturaleza situados en el ámbito externo, el problema es de seguridad externa, por ello es necesario definir a la seguridad externa.

Definición.-

Seguridad Externa ²³es la garantía que en grado variable, proporciona a la nación el Estado por medio de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, para superar los antagonismos, en el ámbito externo, para alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.

Defensa de la Seguridad Externa.

La defensa de la Seguridad Externa del país frente a los antagonismos de origen externo se la realiza a través de una serie de medidas que tienden a responder a los efectos y agentes de los referidos antagonismos, sea en la preparación del poder nacional, sea por su aplicación gradual y empleo violento, para hacer frente a una presión dominante.

La Defensa Externa, es el conjunto de actitudes, medidas y acciones adoptadas para superar antagonismos que se manifiesten y puedan manifestarse en el ámbito externo.

En el marco de la defensa externa, el gobierno podrá adoptar las siguientes medidas: persuasivas, disuasivas y coercitivas.

Comentario.-

La Seguridad Externa como garantía que proporciona principalmente el Estado a la nación, ha sido históricamente vulnerada en nuestro país, lo cual se materializó con el despojo de gran parte del territorio.

En la Seguridad Externa, la capacidad de disuasión y el poder de coacción que es propio de la expresión militar, constituye el más alto valor. Esos

²³ Consejo de Seguridad Nacional, "Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo", Quito, Ecuador. 2005, Pág. 135.

medios en términos de eficiencia y eficacia, en el estado actual de la sociedad internacional, se vuelven imprescindibles a la seguridad externa. Por lo que, con los problemas que aun persiste para nuestro país ya sea por la consecuencia que genera la aplicación del Plan Colombia y las consecuencias que pueden sobrevenir del desconocimiento que realiza el Perú a la delimitación marítima con Chile. Es de esperarse que la expresión militar del Ecuador sea fortalecida a fin de poder ejercer el derecho de legítima defensa que es un principio del Derecho Internacional Público, del cual las Fuerzas Armadas son la efectiva garantía para que se lo ejercite.

1.3.2.5. Seguridad Colectiva.

Generalidades.-

La idea de la creación de organizaciones internacionales capaces de preservar la paz y la seguridad de los Estados, se remonta al año de 1648 con el primer intento por implantar un orden internacional, según la concepción de filósofos e idealistas que preconizaban el equilibrio o el balance del poder entre los Estados. Idea de la responsabilidad conjunta de las naciones líderes en el mantenimiento del orden internacional, que se materializa finalmente, en 1919, con la Liga de Naciones.

Además, el equilibrio del poder concebido en el siglo pasado, vino también a servir de base a la teoría del Balance del Poder que caracteriza el espíritu del principio de la Seguridad Colectiva implantado por los signatarios de la Liga de Naciones.

La multiplicación política de los Estados, dio como resultado el aumento de los conflictos entre ellos. Paralelamente, y por esa causa, ocurrieron grandes transformaciones: el exacerbamiento de las ideologías; el rápido desarrollo de la ciencia y de la tecnología y la consecuente importancia del papel de la

opinión pública internacional, catalizada por los medios de comunicación, y el alineamiento de naciones en bloques regionales y mundiales.

La adopción del principio de la Seguridad Colectiva en un mundo constituido por tantos Estados, explica porqué éstos prefieren hacer la guerra colectivamente, siempre que surja una amenaza de agresión para cualquiera de ellos.

Hay naciones que, para no causar choques, adoptan posiciones diametralmente opuestas, esto es, evitan las alianzas y se apoyan exclusivamente en su propio poder y en su capacidad de negociar. Consideran que el aislamiento es la mejor fórmula de atender a sus intereses nacionales.

Definición.-

Pese a no existir en la doctrina una definición específica de la Seguridad Colectiva, del marco de las generalidades he logrado extraer las siguientes:

- La Seguridad Colectiva²⁴, es la dimensión política de la Sociedad de Naciones (creada en 1919) que establece las pautas de un sistema político y jurídico de prevención de la guerra, en el que interactúan diferentes nociones: la garantía de la integridad territorial y la independencia de los Estados, la asistencia colectiva, el arbitraje, la limitación del derecho al uso de la guerra y un sistema punitivo de sanciones.

²⁴ Consejo de Seguridad Nacional, "Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo", Quito, Ecuador. 2005, Pág. 142.

- Es el fortalecimiento del Poder Nacional por el apoyo recíproco que establezca con otros centros de Poder, esto es, con un determinado grupo de países, buscando en esa relación mutua, la eliminación de controversias y una mayor capacidad de conquistar y mantener los objetivos de interés común.

Comentario.-

La Seguridad Colectiva conforme fue concebida por la Liga de Naciones en 1919 estuvo fundamentado en tres pilares: el arbitraje, el desarme y la seguridad. La tarea de la paz requería a su vez la adopción de un principio constructivo de solidaridad, la cooperación internacional, a la que se consagraban los artículos 23 a 25. La cooperación internacional respondía a la convicción de que la paz sólo sería posible si se fomentaba la justicia social, mediante la promoción de la colaboración en materia económica, cultural y humanitaria

En la actualidad, conforme se lo conceptúa a la Seguridad Colectiva, mantiene una íntima relación con Seguridad Nacional, lo cual, no implica prelación de esta última sobre aquella, como si fuese una última etapa de la seguridad. Al contrario, la Seguridad Colectiva, es una complementación de la Seguridad Nacional, a cuyo servicio se encuentra.

Al finalizar este punto es necesario aclarar que la Doctrina de Seguridad Nacional si bien no establece explícitamente clases de seguridad, sin embargo deja entrever que existen las siguientes: seguridad pública, seguridad nacional, seguridad interna, seguridad externa, y seguridad colectiva.

1.4. BASE LEGAL QUE SUSTENTA LA SEGURIDAD NACIONAL.

La base legal que fundamenta la Seguridad Nacional está conformada por: la Constitución Política del Estado vigente²⁵, Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 332-C (Unificación de las Funciones y Misiones de las Juntas Provinciales), Decreto Ejecutivo N° 1213, que reforma el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, y Decreto N° 1372, mediante el cual se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

1.4.1. Constitución Política de la República del Ecuador.

Art. 1.- Forma de Estado y Gobierno.- “El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución...”

Forma del Estado.- La Constitución en la parte inicial del artículo anotado, declara que “el Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico”.

El Estado social de derecho afianza el concepto de la soberanía, no como poder ilimitado y arbitrario sino destinado al servicio del bien común del pueblo mediante el respeto del Derecho anterior al Estado. Ya que nuestra Patria es un estado social, entendemos que el Estado sirve a la sociedad: Existe para servir y no para dominar. Y como un estado de derecho no puede ser un poder ilimitado y arbitrario, sino sujeto a las normas

²⁵ Constitución codificada, aprobada el 5 de junio de 1998 en Riobamba, publicada en RO 1: 11-ago-1998.

superiores de la Ley, anterior al mismo Estado, es decir, a la Ley eterno al derecho natural.

Forma de Gobierno.- Al respecto, este artículo manifiesta que el gobierno del Ecuador “es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo”.

Al manifestar que el gobierno del Ecuador es republicano, se confirma una realidad histórica y tradicional profundamente enraizada en el pueblo, porque los ideales republicanos triunfaron desde el principio de la vida independiente.

Al referirnos al término republicano, este incluye las expresiones: electivo, responsable y alternativo. Estas cualidades tienen un contenido profundo: es republicano porque es electivo, alternativo y responsable.

Sede de la Soberanía.- La soberanía conforme lo expresa en la parte pertinente del Art. 1, de la Constitución Política del Estado, reside en el pueblo, de modo, que la voluntad popular se afirma como suprema y la legitimidad se da por el consentimiento mayoritario y desde entonces la soberanía popular es el fundamento de los regímenes democráticos.

Art. 2.- Territorio del Estado.- “El Territorio ecuatoriano es inalienable e irreductible. Comprende el de la Real Audiencia de Quito, con las modificaciones introducidas por los tratados válidos, las islas adyacentes, el Archipiélago de Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo”.

El Territorio es el lugar donde reside la población, el espacio geográfico, o en el mejor de los términos el espacio físico, que abarca el suelo, subsuelo, el mar territorial, el espacio aéreo, en conclusión la porción del universo donde se asienta el país.

Art. 3.- Deberes del Estado.- “Son deberes primordiales del estado: 1. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad; 2. Asegurar la vigencia de

los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social; 3. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente. 4. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo; 5. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes; y, 6. Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción”

El Estado del Ecuador emerge de las fuerzas políticas fundado en el reconocimiento, el respeto y la vigilancia de los derechos humanos, con el fin de proporcionar a las personas una vida plena, libre, segura y sana con seguridad jurídica, estos derechos y otros están reconocidos y protegidos por la Constitución, los instrumentos internacionales y las leyes, constituyendo el objetivo principal dentro de las funciones del Estado.

Otro elemento del estado de derecho que está presente en la Constitución es el respeto a la dignidad de la persona humana.

Es el “mas alto deber del Estado” (Art. 16). En éste y el artículo siguiente se hace un pleno reconocimiento de los derechos humanos, cuyo ejercicio se garantiza para todos sus habitante, sin discriminación alguna. Además, los hace directa e indirectamente aplicables. (Art. 18).

Art. 4.- Principios del Derecho Internacional. “1. Proclama la paz, la cooperación como sistema de convivencia y la igualdad jurídica de los Estados; 2. Condena el uso o la amenaza de la fuerza como un medio de solución de los conflictos y desconoce el despojo bélico como fuente de derecho; 3. Declara que el Derecho Internacional es norma de conducta de los Estados, en sus relaciones recíprocas y promueve la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos. 4. Propicia el desarrollo de la comunidad internacional, la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos; 5. Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana; y, 6. Rechaza toda forma de colonialismo de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconoce el derecho de

los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos”.

El Ecuador como todos los Estados reconoce la vigencia del Derecho Internacional. La dificultad surge cuando se trata de determinar el contenido de este Derecho. Existen algunos principios universalmente admitidos; otros en cambio están sometidos a controversia, por eso resulta importante que el Ecuador declare en su Constitución no solo el acatamiento genérico del Derecho Internacional sino que determine algunos de sus principios básicos, como el principio de la igualdad jurídica de los Estados, el principio de la solución pacífica de las controversias, el principio de la vigencia de las normas internacionales para las relaciones entre los Estados; y, el principio de desarrollo de la comunidad internacional mas la asociación y la cooperación de los Estados y la integración económico social.

Art. 5.- Integración Internacional.- “El Ecuador podrá formar asociaciones con uno o más Estados, para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios”.

Muchas declaraciones se han hecho sobre la solidaridad iberoamericana, pero el derecho positivo, concreto está aún en fase de creación. Se requiere una voluntad decidida para establecer sistemas prácticos concretos para la solución de problemas y medidas eficaces para hacer respetar los derechos, sobre todo los debidamente reconocidos por tribunales o árbitros internacionales o consagrados en tratados válidamente celebrados.

Art. 6.- Clases de Ciudadanos.- “los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización.

Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales gozan de los derechos establecidos en esta Constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley.”

La Constitución Política emplea el término ciudadanía, para referirse a lo que siempre hemos denominado nacionalidad, así lo confirma nuestra Constitución cuando establece que todos los ecuatorianos son ciudadanos, como tales gozarán de los derechos establecidos en la misma. Además hace una diferencia de los ecuatorianos por nacimiento o por naturalización (Art. 6 al 12)

Art. 13.- Igualdad de Derechos.- “Los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los Ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley”.

Art. 15.- Limitaciones en el Dominio.- “Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica tierras o concesiones en zonas de la seguridad nacional”.

La condición jurídica de los extranjeros se rige bajo el principio de igualdad, pero hay que aclarar que esta igualdad abarca todos los derechos, a excepción de los políticos, que son derechos exclusivos de los ciudadanos ecuatorianos.

Art. 16.- Respeto a los Derechos Humanos.- “El mas alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución”.

Los derechos humanos son entendidos como aquellos que pertenecen al ser humano y que simplemente deben ser reconocidos y protegidos por el Estado ecuatoriano, más no otorgados porque son innatos al hombre.

Art. 97.- Deberes y Responsabilidades de los Ciudadanos.- “Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la Ley y las decisiones legítimas de autoridad competente; 2. Defender la integridad territorial del Ecuador; 3. Respetar los derechos humanos y luchar porque no se conculquen; 4. Promover el bien común y

anteponer el interés general al interés particular; 5. Respetar la honra ajena; 6. Trabajar con eficiencia; 7. Estudiar y capacitarse; 8. Decir la verdad, cumplir los contratos y mantener la palabra empeñada; 9 Administrar honradamente el patrimonio público; 10. Pagar los tributos establecidos por la Ley; 11. Practicar la justicia y solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicio; 12. Propugnar la unidad en la diversidad y la relación intercultural; 13. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad conforme a la Ley; 14. Denunciar y combatir los actos de corrupción; 15. Colaborar en el mantenimiento e la paz y seguridad; 16. Preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable; 17. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente; 18. Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética; 19. Conservar el patrimonio cultural y natural del país y cuidar y mantener los bienes públicos; 20. No ser ocioso, no mentir, no robar”.

Evidentemente esta enumeración de deberes ciudadanos pese a constituir un avance de la actual Constitución, no es ni completa ni guarda mucho orden en su desarrollo, sin embargo, para la seguridad nacional es de gran importancia, por que determina por deberes de los ecuatorianos los siguientes numerales: 1,2,3,4,12,15,17,19 que reafirman los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional y de la Ley de Seguridad Nacional, en cuanto al deber que tienen los ecuatorianos de participar en la seguridad como en la defensa del Ecuador.

Art.130.- Atribuciones y Deberes del Congreso.- “El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 5. Expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; 7. aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda; 8. fiscalizar los actos de la función ejecutiva y los tribunales supremo electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que consideren

necesarias; 13. Aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución; 16. Conformar las comisiones especializadas permanentes”

La función Legislativa se ocupa principalmente de normar para el futuro; las leyes son para la satisfacción de las necesidades sociales y alcanzar la convivencia armónica de la sociedad. Es precisamente en este ámbito donde el Congreso se vincula con la seguridad nacional; el país requiere urgente la promulgación de una nueva Ley de Seguridad Nacional que responda a las necesidades actuales, en lo cual no precisamente ha sido diligente nuestro Congreso.

Art. 161.- Instrumentos Internacionales.- “El Congreso Nacional aprobará o improbará los Tratados y Convenios Internacionales”.

1. Los que se refieran a materia territorial o de límites.
2. Los que establezcan alianzas políticas o militares.
3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración.
4. Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley.
5. Los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos.
6. Los que contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley.

Art. 162.- Tramite de aprobación.-“La aprobación de los tratados y convenios, se hará en un solo debate y con el voto conforme de la mayoría de los miembros del Congreso.

Previamente, se solicitará el dictamen del Tribunal Constitucional respecto a la conformidad del tratado o convenio con la Constitución.

La aprobación de un tratado o convenio que exija una reforma constitucional, no podrá hacerse sin que antes se haya expedido dicha reforma.”

Art. 163: Jerarquía jurídica.- “Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”.

Art. 164.- Función Ejecutiva.- “El Presidente de la República ejercerá la Función Ejecutiva, será jefe del Estado y del gobierno, y responsable de la administración pública. Su período de gobierno, que durará cuatro años, se iniciará el 15 de enero del año siguiente al de su elección.”

El Presidente de la República en materia de seguridad nacional es la máxima autoridad y tiene los más altos poderes y responsabilidades en tiempo de paz como en tiempo de guerra. Los poderes y responsabilidades del Presidente de la República en la preparación, organización dirección de la Seguridad Nacional, son permanentes e indelegables.

Art. 180.- Declaratoria del Estado de Emergencia.- “El Presidente de la República decretará el estado de emergencia, en todo el territorio nacional o en una parte de él, en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales. El estado de emergencia podrá afectar a todas las actividades de la sociedad o algunas de ellas.”

Art. 181.-Atribuciones del Presidente en el E.de E.- “Declarado el estado de emergencia, el Presidente de la República podrá asumir las siguientes atribuciones o algunas de ellas:

1. Decretar la recaudación anticipada de impuestos y más contribuciones.
2. Invertir para la defensa del Estado o para enfrentar la catástrofe, los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.

4. Establecer como zona de seguridad todo el territorio nacional, o parte de él, con sujeción a la ley.
5. Disponer censura previa en los medios de comunicación social.
6. Suspender o limitar alguno o algunos de los derechos establecidos en los números 9, 12, 13, 14 y 19 del Art. 23, y en el número 9 del Art. 24 de la Constitución; pero en ningún caso podrá disponer la expatriación, ni el confinamiento de una persona fuera de las capitales de provincia o en una región distinta de aquella en que viva.
7. Disponer el empleo de la fuerza pública a través de los organismos correspondientes, y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella.
8. Disponer la movilización, la desmovilización y las requisiciones que sean necesarias, de acuerdo con la ley.
9. Disponer el cierre o la habilitación de puertos. "

Art. 182.- Notificación, revocatoria y terminación del E.de E.- "El Presidente de la República notificará la declaración del estado de emergencia al Congreso Nacional, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la publicación del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justificaren, el Congreso Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo.

El decreto de estado de emergencia tendrá vigencia hasta por un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persistieren, podrá ser renovado, lo que será notificado al Congreso Nacional.

Cuando las causas que motivaron el estado de emergencia hayan desaparecido, el Presidente de la República decretará su terminación y, con el informe respectivo, notificará inmediatamente al Congreso Nacional.

Art. 183.- De la Fuerza Pública (Misión).- "La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley.

Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.

Además de las Fuerzas Armadas permanentes, se organizarán fuerzas de reserva, según las necesidades de la seguridad nacional.

La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá 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. 184.- Máxima autoridad de Fuerza Pública.- “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.”

Art. 188.- Servicio militar y civil obligatorio.- “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 la forma que determine la ley.”

Art. 189.- Consejo de Seguridad Nacional.- “El Consejo de Seguridad Nacional, cuya organización y funciones se regularan en la ley, será el organismo superior responsable de la defensa nacional, con la cual, los ecuatorianos y los extranjeros residentes estarán obligados a cooperar. “

Art. 190.- Participación de las FFAA.- “Las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional.”

Art. 211.- Funciones de la Contraloría General del Estado.- “Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.”

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años

La Contraloría dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones. Dará obligatoriamente asesoría, cuando se le solicite, en las materias de su competencia.

Art. 226.- Casos de descentralización.- “Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.”

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

Art. 259.- El Presupuesto y los Fondos reservados.- “Solo para fines de defensa nacional se destinarán fondos de uso reservado.”

El Ministerio Público ha recibido 178.611 denuncias³⁴ por delitos en el 2005, lo cual representa un incremento del 9,96% respecto al año anterior que fue de 160.830 denuncias. De las denuncias recibidas en el 2005, en indagación se encuentran 120.291, es decir el 67,35%. De la manera como el Ministerio Público procesa las denuncias es uno de los temas de mayor preocupación, ya que en la práctica, existe una muy baja respuesta a las denuncias que recibe. Respecto a las respuestas que el sistema da a las denuncias que recibe, luego de dejar de lado las desestimadas y rechazadas, alcanza apenas el 2,61% en el 2005. De este porcentaje, un 0,37% termina por conversión; un 0,03% debido al procedimiento abreviado, y únicamente un 0,85% por sentencia condenatoria.

La ciudadanía se queja de que la justicia libera a los delincuentes, apenas son aprehendidos y habiendo las pruebas suficientes para que sean encarcelados por lo que ha empezado a crear iniciativas propias para protegerse; así varios barrios y comunas hacen vigilancia personal por las noches, realizan protestas por las calles en contra de la inseguridad, y en algunos casos, han llegado a tomar justicia por mano propia.

En Guayaquil, el último caso de asesinato de una pequeña niña, hija de la familia Fabara Núñez, por parte de una banda de delincuentes que asaltaron la empresa EMELGUR, fue la detonante para que la ciudadanía se organice y el 7 de junio del presente año (2006) realicen marchas blancas en las ciudades de Guayaquil, Quito y Cuenca, denominadas por la paz y la seguridad, demandando atención inmediata del gobierno y la depuración de Jueces y Fiscales.

En el país el tema de la seguridad es lo que más preocupa a la población, la delincuencia es el peor problema que azota a la comunidad; la ciudadanía pide se implementen medidas extremas, como la revisión del sistema legal, incremento de patrullaje y equipamiento de la Policía Nacional, mayor

³⁴ Programa de Estudios de la Ciudad, "Ciudad Segura 6", FLACSO-ECUADOR. Jun-2006

El presupuesto general del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público no financiero, excepto los de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas.

El Congreso Nacional conocerá también los presupuestos de las empresas públicas estatales.

No se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público.

Ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado.

El ejecutivo informará semestralmente al Congreso Nacional sobre la ejecución del presupuesto y su liquidación anual.

Sólo para fines de la defensa nacional se destinarán fondos de uso reservado.

1.4.2. Ley de Seguridad Nacional.

La Ley Seguridad Nacional²⁶, constituye el marco legal que rige a la seguridad nacional del Ecuador tanto en paz, en guerra o en situaciones de emergencia. Establece en su Art. 1 que la Seguridad Nacional del Ecuador es responsabilidad del Estado, es a partir de este enunciado que establece la estructura a través de organismos y autoridades, determina funciones y responsabilidades, así como las infracciones y sanciones.

La Ley comprende de cuatro títulos, 16 capítulos y 147 artículos.

El Título I, de la Seguridad Nacional contiene: los Principios Básicos, dentro de los cuales se resalta la función primordial que tiene el Estado, que es la de garantizar la supervivencia de la colectividad, la defensa del

²⁶ Ley de Seguridad Nacional RO. 892:9-ago.-1979

patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales; y, tiene la función primordial de asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de los habitantes, con medidas que contrarresten los factores internos y externos; la Autoridad Máxima, los Organismos Superiores, el Consejo de Seguridad Nacional, el Comando Conjunto de las FF.AA con relación a la Seguridad Nacional, y las Regulaciones especiales para los Extranjeros.

El Título II, de la Movilización Nacional, contiene: las Generalidades, en la cual se resalta que el Presidente de la República es quien establece la política de Movilización que permita el paso de la organización y actividades de tiempo de paz a la organización y actividades de tiempo de guerra u otras emergencias nacionales; el Presidente en relación con la Movilización Nacional; los Organismos de Seguridad Nacional en materia de Movilización, la requisición, y los Recursos Financieros para la Movilización.

El Título III, de la Defensa Civil, comprende: las Generalidades, dentro de los cuales se la define a la Defensa Civil como una actividad de servicio permanente del Estado a favor de la comunidad, que se cumple a través del Sistema de defensa Civil, responsable de la planificación, organización y utilización del personal, medios y servicios para prevenir, evitar, reducir y reparar los efectos de catástrofes de cualquier origen; de los organismos de la Defensa Civil, de autoridades de la Defensa Civil, y disposiciones generales.

El Título IV, de las infracciones y su juzgamiento, determina las infracciones, y el procedimiento para su juzgamiento tanto para el tiempo de paz como en para en tiempo de guerra o situaciones de emergencia: en tiempo de paz se juzgara con sujeción al Código de Procedimiento

penal mientras que en tiempo de guerra o en situaciones de emergencia las infracciones serán juzgadas con sujeción al Código Penal Militar.

1.4.3. Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional.

Este reglamento²⁷ fue decretado por el Presidente Constitucional Dr. Rodrigo Borja, con el objetivo establecer ordenadamente reglas o preceptos, para la ejecución de la Ley de Seguridad Nacional.

El reglamento consta de 3 títulos, 22 capítulos, y 114 artículos.

El Título I, De la Seguridad Nacional, trata de: Generalidades, De la Autoridad Máxima de la Seguridad Nacional, Misiones y Atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, Misiones y Atribuciones de la Secretaría General del COSENA, De los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional, Misiones y Atribuciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en relación a la Seguridad Nacional, la Dirección Nacional de Inteligencia, y, Regulaciones especiales para los extranjeros.

El Título II, De la Movilización Nacional, trata de: Generalidades, el Presidente de la República, en relación a la Movilización Nacional de los Organismos de Seguridad Nacional en materia de Movilización, de la requisición y utilización de servicios individuales y colectivos, y de los Recursos Financieros.

El Título III, De la Defensa Civil, trata: Generalidades, de los Organismos de la Defensa Civil, de las Autoridades de la Defensa Civil, y de los Recursos Financieros.

El Título IV, De las Infracciones y su Juzgamiento.

²⁷ Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional (RO 642: 14-mar-1991.)

1.4.4. Decreto Ejecutivo N° 332-C.

El Presidente Constitucional Dr. Gustavo Noboa Bejarano, considerando²⁸, entre otros, "que es responsabilidad permanente del Estado a través del Consejo de Seguridad Nacional, mantener y asegurar la paz interna y externa, el orden, preservar la integridad, los derechos y los bienes de la ciudadanía, promoviendo un ambiente que garantice el desarrollo y la tranquilidad social; y, que existen los organismos de la seguridad nacional previstos en la ley respectiva que se encuentran en pleno funcionamiento y en ejercicio de sus deberes y atribuciones, con las que están obligados a participar las entidades públicas y privadas", decretó el 19 de abril del 2000 el Decreto N° 332-C que consta de 5 artículos:

En el Art. 1, integra las funciones y misiones que cumplían las juntas provinciales, cantonales y parroquiales de la Defensa Civil con las de movilización nacional y seguridad nacional interna y externa, creando las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil.

En el Art. 2, establece los objetivos fundamentales del sistema:

- a) Fortalecer la seguridad pública para contrarrestar hechos y actos que atenten contra la seguridad ciudadana.
- b) Facilitar la planificación, coordinación y ejecución de operativos y programas que permitan la prevención, combate, sanción y reinserción social de los infractores y delincuentes.
- c) Movilizar los recursos humanos y materiales existentes en el país para atender los desastres.

En el Art. 4, expresa el apoyo que el Gobierno Nacional brindará a las acciones de los Comités de Seguridad Permanentes a través de las respectivas Secretarías de Estado.

²⁸ Decreto Ejecutivo 332-C, RO N° 70: 4-may-2000: tercer y cuarto considerádoos.

En el Art. 5, dispone que el decreto entrará en vigencia a partir del 31 de marzo del 2000.

1.4.5. Decreto Ejecutivo N° 1213.

El Presidente Constitucional Dr. Gustavo Noboa Bejarano en consideración, de que mediante Decreto Ejecutivo 332-C se integraron las misiones y funciones de la Juntas de la Defensa Civil con las de Movilización Nacional, en el afán de permitir una adecuada aplicación al funcionamiento de la Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, expidió el 2 de febrero del 2001 el Decreto Ejecutivo N° 1213 ²⁹reformando el Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional.

Esta reforma introduce en el Art. 79 el Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil; en el Art. 80 los objetivos fundamentales del sistema, en los Arts. 88 y 89 crea las Juntas Provinciales de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil y establece las funciones, en los Arts. 90 y 91 crea las Juntas Cantorales y establece sus funciones, en los Arts. 92 y 93 crea las Juntas Parroquiales y establece sus funciones.

1.4.6. Decreto N° 1133.

Este Decreto³⁰ establece en su Art. 1 el Sistema Nacional de Planificación (SNP) que contempla nuestra Constitución en el art. 254.

El Sistema Nacional de Planificación es el encargado de establecer los Objetivos Nacionales Permanentes en materia económica y social, fijar las metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta las diversidades de edad, étnico-culturales, locales, regionales y el enfoque de género.

1.4.7. Decreto N° 1372.

²⁹ Decreto Ejecutivo 1213 (RO N° 264: 12-feb-2001)

³⁰ Decreto Ejecutivo 1133 (RO 253: 6-ene-2001)

Mediante el cual se crea la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo de acuerdo al Art.1 del Decreto es responsable del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles.

En síntesis, el marco legal que fundamenta la Seguridad Nacional del Ecuador lo constituyen: la Constitución Política del Estado, Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 332-C que unifica las Funciones y Misiones de las Juntas Provinciales, Decreto Ejecutivo N° 1213 que reforma el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, Decreto Ejecutivo N° 1133 que crea el Sistema Nacional de Planificación, y el Decreto N° 1372 mediante el cual se crea la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

CAPITULO II

LA SEGURIDAD NACIONAL Y SUS AMENAZAS

Introducción:

El análisis de este capítulo permitirá discernir sobre las amenazas reales y potenciales internas y externas que afectan a la seguridad nacional de nuestro país y por su puesto su incidencia en la seguridad ciudadana y desarrollo de la población.

La seguridad nacional enfrenta significativos cambios que inciden en su concepción y aplicación, debido al nuevo orden internacional, a los nuevos imperativos y demandas estratégicas, así como por el surgimiento de nuevas amenazas. Hoy la seguridad está centrada en el ser humano, abandonando su exclusividad militar para pasar a ser multidisciplinaria, abarcante de todos los campos y áreas del convivir nacional e internacional.

La seguridad cooperativa constituye una alternativa que se adecua a los procesos de integración actuales y consiste, en la actuación anticipada sobre los conflictos, a través del establecimiento de mecanismos diplomáticos y militares multilaterales, tendiente a limitar o neutralizar las causas que generan conflictos, privilegiando la prevención de los mismos. Esta seguridad se fundamenta en la diplomacia preventiva, la interdependencia y el fortalecimiento de medidas de confianza mutua, sin afectar el desarrollo de los legítimos intereses de seguridad y defensa nacional.

Para alcanzar la seguridad, que constituye un bien público y un derecho ciudadano, el Estado, con la participación de los principales actores políticos, sociales, económicos, militares y de la sociedad, diseña políticas que toda la población está obligada a cumplir, para preservar el ordenamiento jurídico,

soberanía, integridad territorial, libre ejercicio de los derechos constitucionales, paz, tranquilidad y bienestar ciudadano, a fin de alcanzar y mantener el bien común.

Las nuevas concepciones de seguridad humana tienen como meta la protección del ser humano y se fundamentan en la gobernabilidad y el desarrollo; la aplicación correcta e integral de sus preceptos y contenidos, asegura la estabilidad y la paz interna y externa.

La seguridad nacional es una condición en la cual el Estado considera la inexistencia de cualquier forma de agresión externa, presión política y coerción, de modo que se creen las condiciones necesarias para que la nación encuentre un ambiente de paz, bienestar y desarrollo.

2.1. AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL.

El escenario global está caracterizado actualmente por la presencia de nuevas amenazas a la seguridad de los Estados. En el caso ecuatoriano, la Seguridad Nacional enfrenta las siguientes amenazas reales o potenciales:

2.1.1 Amenazas Externas.

2.1.1.1 Amenazas convencionales externas.- La caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría han reducido al mínimo los conflictos entre Estados, sin embargo no se descarta la probabilidad de ocurrencia de estos hechos, que podrían generarse por problemas limítrofes no resueltos, objetivos geopolíticos, tensiones y escalamientos de conflictos.

Los Estados son libres para mantener un poder militar de acuerdo a sus prioridades y necesidades de defensa; sin embargo, el desarrollo asimétrico del poder militar en la subregión no está acorde con las actuales tendencias de fomento de la confianza y seguridad, porque los desbalances resultan

preocupantes y tienden a convertirse en situaciones de recelo y tensión entre los países. Las últimas adquisiciones de armamento realizadas por Perú, Chile y Venezuela demuestran lo impredecible de Latinoamérica.

En este contexto, nuestro país si bien suscribió un acuerdo de paz con el Perú en 1998 con el que se dio por superando el ancestral diferendo territorial, que ponía en vilo cada cierto tiempo la paz entre los dos pueblos hermanos, no es menos cierto, que debemos mantenernos vigilantes y atentos ante cualquier reactivación, dado el comportamiento expansionista histórico del vecino del sur.

2.1.1.2 Efectos del conflicto interno en Colombia.-

El Ecuador comparte seiscientos veinte kilómetros de la frontera norte con Colombia. El conflicto interno de este país, desafortunadamente, se ha incrementado y su seguridad fronteriza ha disminuido, con lo cual el Estado vecino ha visto afectada su capacidad de control. Las principales secuelas para nuestro país se relacionan con repetidas violaciones a la soberanía, el incremento de desplazados y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural y acciones delictivas relacionadas con la presencia de grupos ilegales armados y el crimen organizado en el área.

La población de la frontera norte y área de influencia del país ubicadas en las provincias de: Sucumbíos, Francisco de Orellana, Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Pichincha se sienten amenazadas por los enclaves de colombianos al interior del territorio ecuatoriano.

Existen presiones porque en esos lugares se han asentado gran número de colombianos indocumentados, conformando un enclave poblacional, también es un área crítica por la existencia de narcotraficantes y grupos irregulares colombianos que mantienen zonas bajo su control en el departamento

colombiano del Putumayo frente al Ecuador. Lo cual ha incrementado las condiciones de pobreza e insalubridad y las actividades de la delincuencia organizada.

Existen limitada presencia y participación gubernamental y escasean los medios para el control de los ciudadanos indocumentados, las actividades de narcotráfico, delincuencia organizada, contrabando de armas, explosivos, precursores químicos llevados hacia el norte del país, así como también existe la presencia de miembros de grupos irregulares y paramilitares, refugiados y desplazados. Todo esto ha incrementado la inseguridad ciudadana en el Ecuador, especialmente en el sector fronterizo y su área de influencia

Dado la magnitud del problema es necesario que las expresiones Política, Económica y Militar del Poder Nacional a través de UDENOR, la participación de los organismos seccionales y el empleo de la Fuerza Pública desarrollen actividades tendientes a neutralizar las acciones ilegales y mitigar los impactos sociales en nuestra población, pero sobre todo se fortalezca la seguridad interna para mantener el orden y la tranquilidad de los habitantes

2.1.1.3. Inequidad en el comercio internacional.-

EL Comercio internacional, es el intercambio de bienes y servicios entre países. Los bienes pueden definirse como productos finales, productos intermedios necesarios para la producción de los finales o materias primas y productos agrícolas. La inequidad de la que es objeto nuestro país en razón del comercio internacional ha incidido para que durante los últimos años no haya podido brindar productos de primera, y por lo tanto no satisfacer las necesidades de mercados internacionales y esto se debe a la falta de preparación de nuestros empresarios y microempresarios.

Las grandes potencias aseguran sus intereses económicos, generando un deterioro en los términos de intercambio comercial, el cual difícilmente resulta compensatorio para los países pobres.

Los resultados negativos se orientan a los mercados poco competitivos evidenciándose desigualdad en las relaciones comerciales.

2.1.1.4. Deterioro del medio ambiente.-

El progresivo deterioro del ambiente está generando crisis ambientales cuyos efectos ya se perciben en el planeta. Los países pobres son los más vulnerables a los efectos de estos fenómenos. La no intervención oportuna de las instancias llamadas a controlar el tema, podrían ocasionar catástrofes que superarían las capacidades estatales para enfrentarlas.

2.1.1.5. Deuda externa.-

La alta deuda externa que mantiene nuestro país con los organismos de crédito internacional como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Club de Paris, entre otros, sumado a la débil capacidad competitiva del aparato productivo y las deplorables condiciones de vida de la mayoría de la población, convierte al peso de la deuda externa en una verdadera amenaza para el desarrollo de nuestro país.

En efecto, al servicio de la deuda pública en el año 2001, después de la renegociación realizada en el año 2000, se destinaron US\$1.734.7 millones, lo que equivale a 2.5 veces el monto agregado destinado a Educación y Cultura (US\$417.2 millones), a Salud y Desarrollo Comunal (US\$136.8 millones) y a Desarrollo Agropecuario (US\$131 millones), que en conjunto ascienden a US\$685.1 millones.

2.1.2. Amenazas Internas:

2.1.2.1. Pobreza y deterioro del nivel de vida.-

Los niveles significativos de extrema pobreza debilitan los fundamentos sociales del desarrollo, lesionan a la principal fuerza productiva del país, la capacidad laboral de sus pobladores, generando factores de inestabilidad social para el país.

La redistribución del ingreso y mejores condiciones de vida para la población de menores recursos, resultarán inalcanzables si no se resuelven los problemas del subempleo y desocupación, que tan amplia y gravemente afectan a los estratos populares

Estudios recientes promovidos por organismos internacionales, han logrado establecer relaciones de causalidad entre inequidad, entendida como desigualdad en la distribución del ingreso, y criminalidad, medida ésta última esencialmente a partir de las tasas de homicidio.³¹ Particularmente en el caso de Ecuador, llama la atención que el deterioro en los niveles de inseguridad, se produce en el contexto de un crecimiento en la brecha de la distribución del ingreso en el país. Se produce en ese mismo período, un incremento en los niveles de pobreza con su consecuente impacto restrictivo sobre los niveles de consumo; así por ejemplo, para el periodo que analizamos, el total de hogares pobres en zonas urbanas pasó del 22.9% en 1995 a 31.9% en el 2001.

³¹ Estudios promovidos por el proyecto de investigación "Crimen en América latina" del Banco Mundial. Dichos estudios lograron establecer a partir de información recopilada de 45 países y para un periodo de 30 años (1985-2015).

2.1.2.2. Corrupción. -

Constituye la manifestación evidente de la crisis de representación política, que lesiona gravemente el fundamento institucional del Estado, sacrifica los recursos de la nación a los intereses de sectores particulares y debilita la moral social y la confianza ciudadana en las instituciones y sus representantes.

Durante las últimas décadas, la corrupción en el Ecuador ha sido evidenciada por varios casos, que han involucrado a altas autoridades gubernamentales, y provocada crisis de gobernabilidad e inestabilidad política administrativa.

La quiebra del sistema financiero en 1999, que perjudicó a un número significativo de ahorristas e inversionistas privados, constituye uno de los más graves de corrupción que dejó en una profunda crisis financiera y económica al país.

La corrupción no se limita a actos individuales o esporádicos, sino que por su recurrencia merece ser vista como sistema no formal y paralelo al ordenamiento político en el cual las prácticas y actos de corrupción están presentes en acuerdos políticos de carácter clientelar, negociación de esferas o repartos de cuotas de poder o negociación de decisiones de distinta naturaleza y nivel, realizados en beneficio de grupos de presión que afectan al interés nacional dado la prestación de servicios públicos ineficientes y costosos.

La influencia de intereses políticos sobre la institucionalidad legal y la falta de agilidad de la justicia, entre otros factores, han impedido establecer sanciones a los involucrados en actos de corrupción. Muchos procesos judiciales por corrupción han quedado inconclusos o han sufrido dilatorias o han sido evitados mediante el uso de subterfugios legales.

Es destacable la participación de la ciudadanía para combatir este grave problema, pues del total de denuncias presentadas el 72% han sido formuladas por la ciudadanía; no obstante de éstas un porcentaje mínimo concluye en juzgamiento y sanción. De allí la importancia de fortalecer la labor de los organismos de control como la Comisión de Control Cívico de la Corrupción

2.1.2.3. Migración descontrolada.-

Tiene como causa principal la inseguridad social y económica imperante en el país. Constituye un factor de riesgo contra la integridad nacional y el potencial productivo y cultural de las generaciones venideras. Es un factor que debilita al país en lo económico, genera confrontación social y, en lo cultural, disgrega el grupo familiar, a la vez que permite el surgimiento de actividades ilícitas de tráfico humano.

La emigración que se viene dando en nuestro país especialmente con compatriotas procedentes de la zona Austral, constituye una verdadera presión para el Ecuador, no solo por la salida de los ecuatorianos, sino por el destino de las remesas que ellos generan:

- No existe un marco legal que regule el mercado nacional de remesas.
- No existen políticas suficientes e incentivos para la óptima utilización en el ingreso de las remesas al interior del país, una gran mayoría de ecuatorianos 61% que reciben remesas usan ese dinero en “gastos diarios, el 22% para inversiones a largo plazo, 17% “gastos superfluos o lujos”, lo que provoca un efecto inflacionario en el país.
- La deportación de emigrantes no legalizados mediante las políticas de restricción que adoptan algunos países receptores, provoca el retorno

de personas, ocasionando pérdidas económicas por el pago de fuertes sumas de dinero a los coyotos, originando al interior de sus países mayor tasa de desempleo y descontento social, con la consecuente disminución de las remesas.

- Existe desintegración familiar y pérdida de valores.

El agravamiento en los últimos años de la crisis financiera y productiva y el drástico deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de ecuatorianos, ha traído como consecuencia que la emigración y las remesas de dinero se conviertan en un factor determinante, no solo de la economía, sino de las relaciones políticas y sociales del país.

Su efecto macroeconómico es importante, constituye la segunda fuente de ingresos a nivel nacional y la tercera industria en términos de crecimiento a nivel global.

2.1.2.4. Conflictos de gobernabilidad.-

La debilidad de las instituciones democráticas, los problemas de control de la gestión pública y privada, la gestión mal dirigida en el sector público, la escasa información y transparencia de procedimientos, la no observancia de la ley, la limitada participación ciudadana y la relativa violencia política, generan conflictos que pueden derivar en crisis de gobernabilidad, que inciden negativamente en la estabilidad democrática.

2.1.2.5. Deterioro del ambiente.-

Constituye una grave amenaza al desarrollo sostenible y los equilibrios ecológicos necesarios para la preservación de los recursos naturales y las condiciones de vida de las generaciones futuras.

En nuestro país la Región Amazónica con su ecosistema y biodiversidad se encuentra amenazada especialmente las áreas protegidas a causa de:

- La explotación petrolera inadecuada.
- La presencia de ciudadanos que ingresan en las áreas protegidas, sin permiso, permiten la caza y pesca, incluido el tráfico de animales en peligro de extinción.
- El uso indiscriminado de los recursos, por escasez de las tierras productivas e intereses económicos prevalecientes, provocan la sobre-explotación, apertura de vías de tercer orden y deforestación.
- El uso indiscriminado de los recursos naturales y la sobreexplotación de los mismos, ha generado la desaparición de especies y el peligro de extinción de otras, rompiendo con el equilibrio ecológico de estas zonas.

El Ecuador dispone de una variedad muy grande de tipos de flora y fauna, las mismas que a su vez han permitido el desarrollo de la increíble diversidad de especies que convierten al Ecuador en uno de los países de mayor biodiversidad del mundo.

2.1.2.6. Efectos de las catástrofes naturales.-

Las características geográficas del Ecuador determinan la susceptibilidad a la acción periódica de estos fenómenos que afectan la infraestructura del país, destruyen vidas humanas y obligan a destinar recursos valiosos para su prevención y mitigación.

Nuestro país cuenta con la organización y estructura de la Defensa Civil como una actividad que desarrolla el Estado a favor de la comunidad para

prevenir, atender y remediar los desastres de origen natural y causados por el hombre.

La Defensa Civil debe hacer frente en casos de sismos, deslizamientos, tsunamis, inundaciones, sequías y erupciones volcánicas.

Nuestro país ha sido escenario especialmente de sismos, deslizamientos, inundaciones y erupciones volcánicas que han causado grandes pérdidas humanas y materiales basta recordar las inundaciones producidas en la costa por efecto del fenómeno de El Niño, los daños causados por las erupciones del Guagua Pichincha, el Reventador y el proceso eruptivo del volcán Tungurahua.

2.1.2.7. Conflictos étnicos, culturales y tendencias autonomistas exacerbadas.-

Las confrontaciones originadas por estas causas son negativas para el desarrollo del país y los imperativos procesos de integración nacional; se convierten en potencial fuente de confrontación que bloquea consensos elementales, y constituyen expresiones potenciales de las limitaciones para una real integración económica y política del país, afectando a la unidad e integridad nacional.

En nuestro país, los grupos étnicos actualmente son considerados como un área estratégica, porque las políticas, planes y proyectos de protección, restitución y reconocimiento de derechos preferenciales sobre las tierras y territorios indígenas han sido muy poco efectivos.

Las comunidades marginadas sufren elevados índices de mortalidad infantil, mortalidad prematura y enfermedad.

Las estadísticas públicas relacionadas a los pueblos indios y negros no se encuentran disponibles, no son precisas o no están desglosadas. Por consiguiente, no es posible evaluar en qué medida determinados grupos son objeto de prácticas discriminatorias a manos de la policía y los funcionarios judiciales, de qué modo hacen uso de la educación y otros servicios y participan en la economía, y si disfrutan de un nivel de vida más alto o más bajo.

Todo lo cual incide para que existan conflictos étnicos y pretensiones autonomistas, lo cual afecta a la integridad territorial y unidad nacional

2.1.3. NUEVAS AMENAZAS.

2.1.3.1. Terrorismo Internacional.-

El problema de la insurgencia, subversión o terrorismo es parte integrante del problema de la emergencia de los países en desarrollo y su transición hacia la modernización. Algunas naciones han logrado su independencia política; otras están surgiendo en una nueva era de desarrollo económico y social; otras están gobernadas y controladas por oligarquías, las cuales para mantener sus posiciones favorables resisten a los movimientos sociales y políticos populares hacia el progreso económico y social y la remoción de las frustraciones.

Las operaciones que protagoniza esta amenaza no son actos de carácter militar, sino acciones que usan artificios y técnicas para causar daño a sus objetivos. Su finalidad no es obtener una victoria estratégica, sino aterrorizar a la población civil inocente con fines políticos, puesto que el factor más poderoso de los ataques es psicológico. Actos terroristas pueden darse en cualquier lugar; por lo tanto, ningún país puede considerarse exento de sus efectos, en diferentes dimensiones.

A Partir del 11 de septiembre de 2001, en el que 19 secuestradores aéreos perpetraron una serie de ataques suicidas en EE.UU. que segaron la vida de aproximadamente 3000 personas, considerado el mas grande acto terrorista en la historia de ese país, se adquirió a nivel mundial una clara conciencia de que la globalización es un fenómeno, que había sido dejado de lado, o aun no había adquirido dimensiones transcontinentales. Con este evento se incorpora una noción diferente de las amenazas asimétricas, internacionalizándose la lucha contra el terrorismo y narcotráfico y apareciendo nuevas perspectivas y enfoques de la seguridad.

2.1.3.2. Escasez de Recursos Naturales.-

Se refiere en especial a la escasez del agua dulce y energético, lo cual determina una perspectiva de conflictos futuros. La energía será cada vez más disputada y esto se debe a aquellas reservas del gas, petróleo, carbón que se agotan progresivamente y de no ser sustituidas por otras fuentes alternativas como el termo nuclear o solar, será un motivo claro de nuevos conflictos internos e internacionales.

El Ecuador es poseedor de gran cantidad de agua dulce, petróleo, fuentes para el desarrollo hidroeléctrico, energía volcánica, gas, entre otras lo cual le convierte en un país estratégico para la explotación futura de estos recursos naturales que en el mundo cada vez vienen siendo mas escasos. Por ello deben emprender políticas de explotación racional que garanticen su uso y goce por las futuras generaciones.

2.1.3.3. Narcotráfico y crimen organizado.-

Estos dos fenómenos son considerados como "amenazas en red"; esto determina que para su accionar movilizan una serie sistematizada de elementos que toman a la seguridad y defensa cada vez más vulnerables. Implican el tráfico de precursores y armas, ingreso de dinero ilícito, violencia social y otros delitos conexos. Estos males, han socavado la función del

Estado, generando estructuras paralelas que desgastan la legitimidad constitucional.

El tráfico ilícito de drogas es un delito que constituye una amenaza para los pilares fundamentales que sostienen a nuestra sociedad; que pone en peligro a nuestros niños y por ende al futuro del país; pues coloca en riesgo a las instituciones tutelares que garantizan el desarrollo; afectando además a las bases culturales, sociales, económicas y políticas de nuestra sociedad. El Ecuador en los últimos años se ha respaldado en una legislación severa, de contenido eminentemente punitivo y además otros mecanismos de control de insumos químicos y activos financieros para hacer frente al tráfico ilícito de drogas.

Para nadie es desconocido que este delito es una actividad que se sustenta en el poder del dinero, que proporciona grandes utilidades a organizaciones criminales. Este poder económico les permite utilizar la más avanzada tecnología y sistemas sofisticados de organización. Su complejo engranaje dificulta que la acción de la justicia alcance a los cabecillas de organizaciones que muchas veces se extienden más allá de las fronteras del Estado. Por ello existe la necesidad de una acción concertada de las naciones del mundo para enfrentar adecuadamente a este flagelo que afecta a la humanidad.

El tráfico de estupefacientes por el territorio ecuatoriano ha propiciado el establecimiento de redes locales y regionales especializadas en el transporte, bodegaje y embalaje, las cuales, al recibir el pago en "especie", han estimado la expansión del consumo de drogas al interior del país y el desarrollo de estructuras criminales encargadas de su venta, que operan con métodos violentos y que extienden sus actividades a otras ramas delictivas como el robo de vehículos, secuestros Express, el tráfico de personas, pornografía infantil, etc.

2.1.3.4. Proliferación de armas de destrucción masiva.-

Tras la II Guerra Mundial se desarrolló un notable sentimiento sobre la necesidad de controlar los armamentos y de establecer alternativas a los conflictos militares en el terreno de las relaciones internacionales. La Carta de las Naciones Unidas se diseñó de modo que permitiera la creación de una organización internacional supranacional dedicada al mantenimiento de la paz, con el fin de superar la debilidad manifestada en ese sentido por la Sociedad de Naciones. Así el artículo 11 de la Carta planteaba que la Asamblea General podía considerar el principio general del desarme y la regulación de los armamentos.

La fabricación y uso de estas armas implica graves riesgos para la vida y el medio ambiente. El ser humano está destinado a ser protegido y no eliminado. El Ecuador se acoge a los organismos multilaterales que no admiten la propagación de este armamento.

Pese a que los conflictos entre los Estados se han reducido al mínimo luego de la Guerra Fría, persisten potenciales amenazas externas para nuestro país como las consecuencias de la aplicación del Plan Colombia, el deterioro del medio ambiente, y el peso de la deuda externa, sin embargo las amenazas internas como la pobreza junto al deterioro del nivel de vida, corrupción, inestabilidad política, los efectos de las catástrofes, y la delincuencia, son mas gravitantes que las anteriores, sin descuidar por su puesto las nuevas amenazas como el terrorismo internacional, narcotráfico y la proliferación de armas nucleares que sin ser de afectación directa para nuestro país si afectan a la seguridad nacional

CAPITULO III

LA SEGURIDAD Y EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS

Introducción:

Partiendo de una apreciación general de la inseguridad en nuestro país, en este capítulo se abordará la seguridad como un derecho fundamental de los ciudadanos, desde la concepción del Derecho Internacional ³² que la seguridad de la población es un derecho internacional que nace en los instrumentos internacionales para posterior ser recogidos por las legislaciones internas de los estados". Luego se analizará el Derecho Interno de nuestro país hasta llegar a establecer el marco constitucional y legal que sustenta la seguridad de los ecuatorianos como un derecho, para lo cual se revisará la Constitución Política del Estado, principales leyes y más instrumentos jurídicos que se relacionan con el tema. Finalmente, concluyo proponiendo alternativas de como la ciudadanía puede participar ejerciendo su derecho a la defensa del Derecho a la Seguridad.

3.1. APRECIACIÓN DE LA INSEGURIDAD EN EL ECUADOR.

En la década de los 90, en el territorio nacional se incrementaron las acciones delictivas como: atentados contra la vida y la integridad física de los ciudadanos, secuestros, asaltos y robos a entidades bancarias, comercios y propiedad pública y privada; violencia de grupos de delincuentes organizados y narcotraficantes que actuaban con extrema violencia, generando un estado de intranquilidad y peligro en toda la sociedad.

La violencia y conmoción interna en la República de Colombia, causada por la creciente actividad de los grupos insurgentes aliados a los carteles del

³² TERAN CEVALLOS Mauro, "Derecho Internacional Público" Universidad Técnica Particular de Loja, 1999, Cáp. V (Los Deberes y Derechos Fundamentales de los Estados)

narcotráfico, provocaron un sensible incremento de la delincuencia y la inseguridad en nuestro país.

Las facilidades para el libre ingreso a territorio nacional de ciudadanos colombianos y peruanos amparados por convenios y acuerdos bilaterales, facilitó el ingreso de peligrosos delincuentes procedentes de los países vecinos.

La presencia en territorio colombiano de "zonas liberadas" ubicadas en la zona de frontera común, controladas por narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares, incidió directamente en el incremento de los índices de delincuencia en nuestro país, pues los subversivos y paramilitares pasaban libremente a descansar, recibir atención médica o hacer adquisiciones de artículos necesarios para continuar con la lucha.

Para hacer frente a la escalada de la inseguridad en nuestro país, el Arq. Sixto Durán Ballén, Presidente Constitucional de la República, puso en vigencia el Decreto Ejecutivo N° 2128 de fecha 27 de septiembre de 1994, mediante el cual, dispuso la intervención de las FF .AA. en el control de la delincuencia en todo el país, en apoyo de la Policía Nacional,

Posteriormente, con Decreto Ejecutivo N° 332-C del 4 de mayo del 2000, el Presidente Constitucional Dr. Gustavo Noboa Bejarano, creó las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil y facultó la creación de los Comités de Seguridad Permanentes, y en el Art. 3, literal b) del citado decreto, estableció como objetivo fundamental del sistema, la lucha contra la delincuencia.

En su mismo periodo presidencial, el Dr. Gustavo Noboa Bejarano, mediante Decreto Ejecutivo N° 1213 del 12 de febrero del 2001, procedió a reformar el Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional en los Arts. 79, 80, 88, 90, 91, 92 y 93, disponiendo la participación en el control delincencial a las

Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil y Comandos de las unidades militares de guarnición en cada jurisdicción, además, estableciendo como objetivos fundamentales del Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil el planificar, coordinar y ejecutar programas y operativos que permitan prevenir, controlar y combatir las acciones delincuenciales.

Para operativizar esta tarea asignada a las FF.AA. se elaboro el Plan de Operaciones Antidelincuenciales de las Fuerzas Armadas, estableciendo por misión, que las FF.AA en coordinación con las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil y los comités permanentes, apoyaran a la Policía Nacional en su combate a la delincuencia, a partir de ese momento, se realizan operaciones específicas para prevenir, disuadir, neutralizar y reprimir la delincuencia común y organizada que opera en territorio ecuatoriano y garantizar así la seguridad de los ciudadanos y de los bienes públicos y privados.

Se estableció que el combate contra la delincuencia, será una actividad permanente que permitirá contrarrestar las diferentes manifestaciones delictivas, empleando a las unidades militares integrantes de las Fuerzas de Tarea Conjunta N° 1 "PICHINCHA", N° 2 "GUAYAS", N° 3 "PAUTE", y N° 4 "AMAZONAS"; en sus respectivas jurisdicciones, manteniendo una Fuerza de Reacción Estratégica fraccionada, en condiciones de emplearse en cualquier lugar del territorio nacional.

Empleando las unidades militares en apoyo a la Policía Nacional, en los lugares donde ésta sea insuficiente o no esté presente. El control de los vehículos de transporte público y privado de pasajeros y carga que circulen por las vías de comunicación terrestre, la seguridad de los parques nacionales y de otras áreas amenazadas, será realizado mediante el empleo de patrullas móviles, fijas y/o controles integrados.

Sin embargo de lo anotado y de estar vigentes desde el período presidencial del Dr. Gustavo Noboa Bejarano el Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil en el cual participaron las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, los Comandos de las unidades militares de guarnición en cada jurisdicción, se establecen como objetivos fundaméntales del sistema el planificar, coordinar y ejecutar programas y operativos que permitan prevenir, controlar y combatir las acciones delincuenciales, objetivo que no ha logrado concretarse.

La realidad actual de nuestro país respecto a la seguridad ciudadana se verá reflejada en las líneas siguientes, lo cual permitirá demostrar que pese a los esfuerzos realizados por los organismos encargados de seguridad, la inseguridad, continúa siendo la mayor preocupación de la ciudadanía.

Al año 2005, según estadísticas³³ de la Policía Nacional, Ministerio Público y datos de prensa, la situación de inseguridad en el Ecuador se refleja de la siguiente manera:

En cuanto a las denuncias en relación a los delitos, en ningún tipo de éstos se llega a denunciar el 50%. De un total de 60.671 denuncias, los delitos de mayor incidencia son: delitos contra la propiedad (estafa 27.707, robo a domicilios 9.246 y robo de vehículos 5.678), seguido por el delito contra las personas (homicidios 2.050, violación 1.402, asalto y robo a personas 10.350, asalto y robo a locales comerciales 2.376, y asalto en las carreteras 345). En lo que tiene que ver con los detenidos, las estadísticas, muestran que el delito en contra de la propiedad es el que mayor personas aprehendidas ha producido 9.823, seguido por el delito contra las persona con 9.614, y luego por los delitos sexuales 1.031 aprehendidos.

³³ Estadísticas sobre delincuencia y violencia 2005”, fuente: Policía Nacional del Ecuador, publicado en la Revista Mensual de marzo 2006.

La Dirección Nacional de la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes, DINAPEN, sostiene que las pandillas se han convertido en factor de inseguridad, se encuentran registradas por la policía 658 pandillas, conformadas por personas de entre 8 y 33 años, estos grupos cometen actos delictivos, principalmente a la propiedad pública, así como también asaltos a manos armada a bancos y gasolineras, robos de autos y violaciones.

La Dirección Nacional de Tránsito registra 11.629 accidentes de tránsito en el 2005, cifra que pese ha ser inferior al año anterior, continua siendo la mayor causa de muerte en el Ecuador. Los accidentes con mayor incidencia son: 5.204 choques, 2.252 atropellos, 1.870 estrellamientos, y 1.068 rozamientos. Se registra 16470 personas detenidas por infracciones y 280.220 contravenciones.

La Dirección Nacional de Migración, registra 3.481 detenidos en el 2005, por incurrir en diferentes infracciones que van desde la permanencia ilegal hasta la falsificación de visas y tráfico de emigrantes.

En cuanto a violencia intrafamiliar, la Oficina de Defensa de los Derechos de la Mujer y la Familia, ODMU, registra 17.936 agresiones intrafamiliares: 10.112 físicas, 7.158 psicológicas, y 666 sexuales. Las agresiones son predominantemente en contra la mujer 16.557 mientras que contra el sexo masculino 1.379.

Por su parte, la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural, registra en el país 240.000 auxilios o asistencias policiales brindadas, de las cuales, sobresalen los escándalos 178.728, agresiones 29.575, denuncias intrafamiliares 25.927, y manifestaciones 2.799.

El Ministerio Público ha recibido 178.611 denuncias³⁴ por delitos en el 2005, lo cual representa un incremento del 9,96% respecto al año anterior que fue de 160.830 denuncias. De las denuncias recibidas en el 2005, en indagación se encuentran 120.291, es decir el 67,35%. De la manera como el Ministerio Público procesa las denuncias es uno de los temas de mayor preocupación, ya que en la práctica, existe una muy baja respuesta a las denuncias que recibe. Respecto a las respuestas que el sistema da a las denuncias que recibe, luego de dejar de lado las desestimadas y rechazadas, alcanza apenas el 2,61% en el 2005. De este porcentaje, un 0,37% termina por conversión; un 0,03% debido al procedimiento abreviado, y únicamente un 0,85% por sentencia condenatoria.

La ciudadanía se queja de que la justicia libera a los delincuentes, apenas son aprehendidos y habiendo las pruebas suficientes para que sean encarcelados por lo que ha empezado a crear iniciativas propias para protegerse; así varios barrios y comunas hacen vigilancia personal por las noches, realizan protestas por las calles en contra de la inseguridad, y en algunos casos, han llegado a tomar justicia por mano propia.

En Guayaquil, el último caso de asesinato de una pequeña niña, hija de la familia Fabara Núñez, por parte de una banda de delincuentes que asaltaron la empresa EMELGUR, fue la detonante para que la ciudadanía se organice y el 7 de junio del presente año (2006) realicen marchas blancas en las ciudades de Guayaquil, Quito y Cuenca, denominadas por la paz y la seguridad, demandando atención inmediata del gobierno y la depuración de Jueces y Fiscales.

En el país el tema de la seguridad es lo que más preocupa a la población, la delincuencia es el peor problema que azota a la comunidad; la ciudadanía pide se implementen medidas extremas, como la revisión del sistema legal, incremento de patrullaje y equipamiento de la Policía Nacional, mayor

³⁴ Programa de Estudios de la Ciudad, "Ciudad Segura 6", FLACSO-ECUADOR. Jun-2006

participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de vigilancia y control. Pero no sólo es la delincuencia lo que preocupa a la ciudadanía, sino también la deficiencia de los diferentes servicios públicos y privados, como los hospitales, ministerios, colegios fiscales, edificios, registro civil, juzgados, teatros, fábricas etc.

3.2. EL DERECHO INTERNACIONAL.

El Derecho Internacional, trata a la seguridad de la población como un derecho ya no privativo de los Estados sino de responsabilidad de la colectividad internacional, es por esto que los Estados en acatamiento al Derecho Internacional, debe fortalecer el derecho de conservación y defensa de la población, poniendo en marcha campañas preventivas y curativas, planes sanitarios, cierre de fronteras, conservación cuantitativa (evitar la merma o aumento desproporcionado de la población mediante medidas migratorias), y cualitativa de la población(mantener al pueblo en un correcto nivel moral e intelectual, evitando influencias nocivas contra las buenas costumbres), todo esto con observancia estricta de las disposiciones que contempla la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales.

Esta concepción del Derecho Internacional, de que la seguridad de la población ya no es privativa de los Estados sino de responsabilidad del colectivo internacional, desde la óptica de la seguridad nacional, dentro del tradicional Estado-Nación, afecta a uno de los objetivos permanentes, la soberanía; pero para nuestro país es plenamente practicable por lo que debería ser incorporado en la doctrina de seguridad nacional para de esta manera evolucionar en su enfoque.

Para entrar en el campo del Derecho Internacional conviene comenzar definiéndolo y nada mejor que citar la mas completa realizada por el profesor chileno Ernesto Barros Jarpa, quien señala que el Derecho

Internacional ³⁵ es el conjunto de de principios y reglas consuetudinarias y convencionales, que determinan los derechos y deberes recíprocos de los Estados y demás personas internacionales en su vida de relación, entre todos ellos y la comunidad internacional, para el mantenimiento del orden y la promoción del bien común”.

El profesor soviético Korovìn ³⁶ en cambio lo define como: “aquel que asegura a los miembros de la comunidad internacional, la inviolabilidad del territorio, su legítima libertad e independencia, la conservación o preservación de su personalidad y su patrimonio nacional, a la vez que el pleno goce de sus derechos y el efectivo cumplimiento de sus obligaciones”.

Éste último es un concepto poco preciso jurídicamente, pero muy apropiado en nuestra investigación, porque señala los objetivos básicos de este derecho tales como: asegurar la inviolabilidad del territorio, la legítima libertad e independencia de los Estados; como también el goce efectivo de derechos y el cumplimiento de deberes por parte de los Estados, dentro de los que se enmarca el derecho a la conservación y defensa de la población.

El Derecho de Conservación y Defensa de la Población, es un derecho internacional moderno que ya no es privativo del Estado sino que tiende a constituirse en un derecho de la colectividad internacional, de la humanidad misma que tiende a garantizar su supervivencia, siendo una primera manifestación de esta nueva tendencia justamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, que incorpora muchas disposiciones tendientes a garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona humana.

³⁵ TERAN CEVALLOS Mauro, “Derecho Internacional Público Contemporáneo”, UTPL, Ecuador. 1999, Pág. 18

³⁶ TERAN CEVALLOS Mauro, “Derecho Internacional Público Contemporáneo”, UTPL, Ecuador. 1999, Pág. 18

El Derecho Internacional se refiere a las colectividades nacionales, como sujetos de las relaciones jurídicas; a los derechos y deberes de los Estados como integrantes de un orden general de naciones, y dentro de una situación de paz; pues, de producirse un conflicto armado, los beligerantes desconocen todo el derecho al enemigo, sin otro compromiso que el de respetar las normas sobre heridos, prisioneros, no combatientes, para no agredir a personas y no atacar lugares ajenos a las necesidades bélicas.

La preocupación por los derechos de los individuos y de la población se puede remontar a las filosofías de las antiguas Atenas y Roma y en las enseñanzas de las grandes religiones del mundo. El punto de vista democrático más moderno de los derechos individuales y colectivos se puede descubrir en la firma de la Constitución Política de la República y en las revoluciones inglesa, francesa y de los Estados Unidos.

Antes de la Primera Guerra Mundial, únicamente las naciones-estado tenían derechos bajo la ley internacional. Por lo general, no había preocupación por la relación entre el individuo y su propio Estado, por supuesto, existieron algunas excepciones, a saber: Las Convenciones de La Haya y el Tratado de Berlín (relacionados con la ley de la guerra, y el trato de prisioneros, heridos y enfermos). La Liga de Naciones (1920), sin estipulaciones de los derechos humanos; sin embargo, establecía un sistema de mandato-acuerdo³⁷ en administrar según "el principio de que el bienestar y el desarrollo de los pueblos (autóctonos) forman una herencia sagrada de la civilización." La Liga estableció también normas laborales internacionales y desarrollo de sistemas de protección de poblaciones minoritarias.

Franklin Roosevelt, Presidente de los Estados Unidos, en su discurso al comienzo de la segunda guerra mundial, definió a los derechos humanos, como las cuatro libertades esenciales por las cuales valía la pena luchar y

³⁷ "Derecho Internacional Público", Microsoft student 2006. (encarta)

proteger y éstas son: la libertad de expresión, libertad de religión, libertad contra la carencia, libertad contra el temor. Discurso que llegó a inspirar el esfuerzo de la nación que representaba y la posterior creación de las Naciones Unidas.

Después de la segunda guerra mundial, hubo una reacción mundial de indignación por las violaciones de los derechos humanos perpetrados por los nazis y japoneses.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y su intento consciente (aunque solo parcialmente exitoso) para evitar los errores que condujeron al fracaso de la Liga de Naciones, fue la génesis para la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de la Naciones Unidas en el año 1948.

Muchos países incluido Ecuador, tienen programas³⁸ y políticas, que intentan promover los Principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y los objetivos establecidos en el Informe del Congreso de Nueva Delhi (India), de 1959, en el que se elaboró un informe original y de gran influencia: el Imperio de la Ley en una Sociedad Libre.

Los Derechos Humanos son aquellos derechos que nos merecemos como seres humanos y que son necesarios para vivir como tales en una sociedad con seguridad; es el derecho a la satisfacción de necesidades vitales, como la alimentación, el cobijo, la asistencia médica y la educación. El derecho a disfrutar de libertades civiles y políticas.

Lo expuesto sobre el Derecho Internacional permite aclarar que:

³⁸ Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador (RO 346: 24-jun-1998)

El Derecho Internacional sin tener un órgano legislativo que emita normas, se rige por principios y reglas consuetudinarias y convencionales, que determinan los derechos y deberes recíprocos de los Estados y demás personas internacionales en su vida de relación, entre todos ellos y la comunidad internacional, para el mantenimiento del orden y la promoción del bien común.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos que incorpora muchas disposiciones tendientes a garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona humana, constituye fuente del Derecho Internacional y su falta de observancia es una preocupación internacional, significa que el trato de un país hacia sus propios ciudadanos es una preocupación de las naciones. Lo cual ratifica que la seguridad de la población donde se incluye la seguridad de la persona humana, dejó de ser privativa del Estado para ser de responsabilidad de la comunidad internacional

El Derecho Internacional tiene como una de sus fuentes a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual contiene disposiciones tendientes a garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona humana; conceptúa a la seguridad de la población, como un derecho primigenio que tiene que ver con la supervivencia de la especie y por tanto la comunidad internacional exige que los Estados cumplan con la obligación de garantizarlos.

Lo referido en líneas anteriores, conduce a sostener que la seguridad de la población, traducida en derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona humana, perfecciona la actual denominada seguridad ciudadana, derecho consagrado por el Derecho Internacional y reconocido en el Derecho Interno de nuestro país a través de la Constitución Política del Estado y demás leyes aunque no existe todavía una ley de seguridad

ciudadana que norme este ámbito importante de la seguridad interna de nuestro país.

3.2.1. Tratados Internacionales.

Dentro del estudio de la seguridad como derecho de los ciudadanos, en el ámbito del Derecho Internacional, es imperativo conocer los Tratados Internacionales porque a falta de legislador universal, son éstos los instrumentos fuentes de la legislación internacional, por lo que una vez entrados en vigor, deben ser cumplidos por las partes de buena fe y no podrán justificar el incumplimiento invocando disposiciones del derecho interno. No obstante para asegurar su cumplimiento, en muchas ocasiones se han establecido garantías internacionales como: moral, material, económica y de terceros.

En el sentido mas general el Tratado es una denominación que designa a cualquier acuerdo formal a que llegan los Estados con el objeto de crear, modificar o extinguir obligaciones internacionales. En otros tiempos se daba este nombre a los acuerdos que se ocupaban de las grandes cuestiones políticas (Tratado de Viena de 1815, Tratado de París de 1856), Hoy se usan indistintamente las denominaciones de Convenciones y Tratados (Convenciones de La Haya de 1899-1907, Tratado de Versalles de 1919). En los idiomas neo-latinos es más correcto decir "tratados" de tal país que "convenciones" del mismo, porque el vocablo "tratado" es genérico.

De manera puntual y específica en este tema el Derecho Internacional recoge la definición que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, hace en su artículo 2, al definir al Tratado como "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación"

Los Tratados Internacionales tienen distintas denominaciones: convención, convenio, protocolo, acuerdo, pacto, acta final o general, declaración, reglamento, resolución, recomendación, voto, capitulación, concordato, armisticio, carta, cambio de notas, "modus vivendi", unión.

La negociación de los tratados internacionales puede ser bilateral o colectiva, directa o indirecta. Los tratados pueden ser negociados directamente por los Soberanos o Jefes de Estado, e indirectamente por los Secretarios de Estado o Ministros de Relaciones Exteriores, así como por los Plenipotenciarios permanentes o Delegados especiales. Nada impide conferir una Plenipotencia a un funcionario consular. Los tratados colectivos se tramitan sea directamente entre las Cancillerías, sea en Congresos o Conferencias Internacionales. No en todos los Congresos se celebran tratados; hay Congresos técnicos o científicos en que solamente se votan resoluciones a proyectos de tratados.

Como se ha visto, los Tratados Internacionales constituyen fuente del Derecho Internacional y por lo tanto, una vez en vigor, luego de cumplir con todas las formalidades que exige la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados es de cumplimiento obligatorio de las partes.

El tema en estudio conduce a interiorizar que los Tratados Internacionales que versan sobre los derechos: humanos, civiles, políticos, de minorías, que bajo cualquier denominación de acuerdos internacionales se presenten (carta, declaración, pacto, convención, compromisos, convenio, entre otros) constituyen normas internacionales que rigen la seguridad de la población como derechos enmarcados en el Derecho Internacional, de los cuales los fundamentales son: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona humana.

Los Tratados Internacionales, son acuerdos internacionales celebrados por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un

instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación

Los Tratados Internacionales constituyen fuente del Derecho Internacional y por lo tanto una vez en vigor, luego de cumplir con todas la formalidades que exige la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados es de cumplimiento obligatorio de las partes.

Los Tratados Internacionales que versan sobre los derechos: humanos, civiles, políticos, de minorías, que bajo cualquier denominación de acuerdos internacionales se presente, (cartas, declaraciones, pacto, convención, compromiso, convenio, entre otros), constituyen normas internacionales que rigen la seguridad de la población como derechos enmarcados en el derecho Internacional, de los cuales los fundamentales son : el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona humana).

3.2.1.1. Legislación Internacional sobre derechos humanos.

Esta Legislación³⁹ se sintetiza en lo siguiente:

a) CARTA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

- Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

b) PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN.

³⁹ Compilación de Normas Internacionales de Derechos Humanos del Comité Internacional GENEVE

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), del 21 de diciembre de 1965.
- Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992

c) LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: protección de personas sometidas o detención o prisión, víctimas o grupos vulnerables.

- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979 mediante Resolución 34/169.
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente, celebrado en la Habana Cuba del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.
- Convención contra la Tortura u Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificada y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptada por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del delito y Tratamiento al Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955,

aprobadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 663 C(XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 de 13 de mayo de 1977.

- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, aprobado por la Asamblea General en su Resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988.
- Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder. Recomendada, para la adopción, por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente, celebrado en Milán, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y adoptada por la Asamblea General en su Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD). Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su Resolución 45/112, del 14 de diciembre de 1990.

d) DERECHOS DE LA MUJER.

- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Proclamada por la Asamblea General en su Resolución 22/63 (XXII), de 7 noviembre de 1967
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979.

- Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o Conflicto Armado. Proclamada por la Asamblea General en su resolución 33/18 (XXIX) de 14 de diciembre 1974.
- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 317 (IV), de 2 diciembre de 1949.

e) DERECHO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS.

- Declaración de los Derechos del Niño. Proclamada por la Asamblea General en su Resolución 1386 (XIV), del 20 de noviembre de 1959
- Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

La legislación Internacional sobre derechos humanos a la que nuestro país se encuentra adherido, versa sobre los derechos fundamentales del hombre, derechos civiles y políticos; sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosa y lingüísticas; sobre la protección de personas sometidas a detención o prisión, víctimas y grupos vulnerables; los derechos de la mujer; y, los derechos de los niños y niñas. Esta legislación es básica para el reconocimiento que hace nuestro Estado a través del Derecho Interno de que la seguridad de las personas es un derecho garantizado Constitucionalmente.

3.3. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA Y LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS.

Introducción:

El análisis de los derechos y garantías constitucionales nos permitirá conocer que por intermedio de éstos no solo se limita el poder del Estado, sino que, además, le impone la obligación de respetar y hacer respetar los derechos constitucionales, entre ellos el derecho a la seguridad, de ahí que todas sus actuaciones legislativas, administrativas y judiciales deben guardar relación con los principios constitucionales.

En nuestro país, se encuentra vigente la Constitución codificada que fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, en la ciudad de Riobamba el 5 de junio de 1998 y entró en vigencia desde el 10 de agosto de 1998.

La Constitución Política, es la norma suprema, aplicable en forma directa, vinculante y obligatoria tanto para los órganos del Estado como para los ciudadanos.

La Constitución política emplea el termino ciudadanía⁴⁰ para referirse a lo que siempre hemos denominado nacionalidad, así lo confirma cuando establece que todos los ecuatorianos son ciudadanos, y como tales gozarán de los derechos establecidos en la misma. Además hace una distinción de los ecuatorianos por nacimiento o por naturalización (Art.6 al12), por ello, al expresar seguridad ciudadana, nos estamos refiriendo a la garantía que el Estado proporciona a todos los ecuatorianos para el ejercicio, goce y disfrute de los derechos humanos sean estos de primera, segunda o tercera generación.

Nuestra Constitución hace girar toda la estructura del Estado en función de los derechos y garantías de los ciudadanos o habitantes del Ecuador, por lo que el marco constitucional permite comprender, que la seguridad es un

⁴⁰ Constitución Política de la Republica del Ecuador (Art. 6)

bien público al que no solo tenemos derecho los ecuatorianos, sino también los extranjeros.

La Constitución desde su preámbulo se refiere a los derechos y garantías de los ecuatorianos, cuando determina que la constitución contiene las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades; luego en el artículo primero proclama la instauración de un Estado social de derecho, explicando en el artículo tres que uno de los derechos primordiales del Estado es asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres.

Por lo tanto la Constitución es el fiel reflejo de un marco de convivencia humana, justa, pacífica e históricamente plasmada en el Estado Social de Derecho. Esto significa que aspira a la construcción de una sociedad ecuatoriana en donde la seguridad y convivencia ciudadana sea más que un derecho, un valor.

3.3.1. Derechos Fundamentales.

Para denominar a estos derechos existen algunos sinónimos: derechos fundamentales, derechos naturales, libertades personales, derechos humanos.

Los derechos fundamentales se configuran durante el siglo XVII, se desarrollan en el siglo XVIII y jurídicamente se concretan en el siglo XIX, impulsados por la Revolución Francesa Y Revolución Norteamericana. Son reconocidos en la Constitución por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

Estos derechos se consagraron inicialmente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del ciudadano, en Francia en 1787. Se incluyen en estos derechos, en forma amplia, derechos a la inviolabilidad a la vida, a

la seguridad (en análisis en esta investigación), a la integridad física y moral de la persona humana, los derechos políticos en su sentido más amplio.

Los derechos fundamentales son aquellos que pertenecen al ser humano y que simplemente deben ser reconocidos y protegidos por el Estado, mas no otorgados porque son inmanentes al hombre. Lo que importa es destacar que los derechos, denominados de primera generación, tienen como titulares a todas las personas; es decir, que es suficiente que la persona exista o se espere que exista para que tenga derechos y pueda ejercerlos, afirmando una vez mas que los derechos no existen en razón del reconocimiento legal o por el echo de estar incluidos en el texto constitucional, sino que ellos existen en todo momento y sólo dejarán de existir con la desaparición del ser humano.

En nuestra Constitución el Art. 16 señala que "Él más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución". A través de este artículo se reconoce los derechos fundamentales y les brinda protección jurídica para garantizar su eficaz ejercicio. La Constitución ordena que estos sean de aplicación directa e inmediata por y ante cualquier tribunal.

3.3.1.1. Derechos Civiles de las personas.

Estos derechos están agrupados en el capítulo de los Derechos Civiles, derechos que estaban dispersos en la anterior Constitución, como por ejemplo el derecho a la propiedad; pero también se consagran o amplían derechos que no constaban, o que constando, protegían a grupos determinados. Estos derechos son: a la no discriminación por razones de orientación sexual, del estado de salud, de discapacidad; a la identidad; a tomar decisiones libres y responsables con la vida sexual.

La Constitución Política del Estado en los 27 numerales del Art. 23 describe, reconoce y garantiza en forma amplia, los derechos civiles de los que gozamos todas las personas sin excluir al hombre o a la mujer, al nacional o al extranjero, al analfabeto a la persona culta o letrada.

Se reconoce y se garantiza a las personas la inviolabilidad de la vida; la integridad personal y por lo tanto prohíbe las penas crueles, las torturas y los procedimientos inhumanos, delitos, para los cuales las acciones y penas son imprescriptibles y respecto de ellos no se pueden conceder indultos o amnistías.

Los derechos tienen tipicidades diferentes por su naturaleza. Los derechos civiles (Art.23 al 25) protegen un estado, situación y actividad, cuyo ejercicio y verificación no admite límites ni dudas, son derechos inherentes como parte o miembro de una sociedad, llamados junto con los derechos políticos, derechos de primera generación.

Por último, la igualdad de todos ante la ley, el Estado y sus órganos tienen el deber de promover a través de acciones positivas específicas, legislativas y administrativas, la efectiva igualdad de oportunidades de toda la población.

La libertad en su máxima expresión; el libre desarrollo de la personalidad; el derecho a vivir en un ambiente sano; a disponer de bienes y servicios; a la honra y a la intimidad personal y familiar; a la libertad de opinión y de expresión, a transitar libremente por el territorio, a la propiedad, en fin, a todos aquellos derechos inherentes a la persona humana, para cuyo goce el Estado no solo debe abstenerse de violarlos, sino que debe facilitar las condiciones para hacerlos efectivos.

De los Derechos Civiles, los que más se relacionan con la seguridad ciudadana y que por tanto aportan más en la investigación, son: el

derecho a la vida, la integridad personal, la igualdad ante la ley, la libertad, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad, y el derecho al debido proceso.

La Inviolabilidad de la Vida. No hay Pena de Muerte.-

Este derecho es considerado en nuestra Constitución como el más importante, por ser el único inviolable o intangible. Si bien es cierto, que en nuestro sistema penal no contempla la pena capital o pena de muerte, por considerarla aberrante e inhumana, lamentablemente y para desgracia de nuestra sociedad, todos los días se lo viola, ya por los organismos de seguridad del Estado, (bajo el justificativo de luchar contra la delincuencia), por la delincuencia, y por la violencia ciudadana. Basta leer la prensa, ver o escuchar los noticieros para darnos cuenta de esta amarga realidad.

En el 2005, Las estadísticas de la Policía Judicial dan cuenta de 2.050 denuncias de homicidios y 1.210 personas desaparecidas, lo cual da un promedio diario en el Ecuador de 5 a 6 personas fallecidas por homicidios, y, de 3 a 4 personas desaparecidas. Esta realidad es precisamente la que obliga a revisar el actual Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil.

La Integridad Personal.-

Este derecho está consagrado en el numeral 2 del Art. 23. La Constitución prohíbe las penas crueles, las torturas, todo procedimiento inhumano, degradante o que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción moral, y la aplicación y utilización indebida de material genético humano.

El Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial, la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad.

En el inciso 2do. Del numeral en referencia, se tomará en cuenta las últimas reformas tanto al Código de Menores, así como al Código Penal Común, en lo que se refiere a la mujer y la prohibición expresa de no privar de la libertad a una mujer embarazada, ni tampoco notificarle sentencia o detención provisional o llamamiento a juicio plenario.

Con relación a este derecho el Estado como tal, ha sido y sigue siendo incapaz de garantizar este derecho fundamental. Se evidencia esta afirmación con estadísticas del año 2005 sobre violencia física, psicológica o sexual, elaboradas por la Oficina de los Derechos de la Mujer y al Familia, ODMU, registra 17.936 agresiones, lo cual da un promedio de 50 diarias, sin embargo, estos datos pueden estar reflejando apenas un 30% del número de agresiones que en realidad suceden, puesto que otras dependencias policiales como la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural, registra un número mayor de agresiones en el mismo año, así como también porque la mayor parte de éstas no son denunciadas.

La Igualdad Ante la Ley.-

Este derecho consta en el numeral 3 del Art. 23 y es mandatorio al considerar que todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación de ninguna naturaleza, por lo tanto, no hace distinción por el nacimiento, edad, sexo, religión, orientación sexual, o diferencia de cualquier otra índole.

La igualdad ante la ley no significa gozo actual de los mismos derechos, sino capacidad general para adquirirlos, iguales garantías, y seguridad de que no se excluya a nadie arbitrariamente, pero la adquisición y ejercicio de los derechos, supone de todas maneras el cumplimiento de ciertos requisitos, sin los cuales no se pueden hacer efectivos.

Este derecho es de difícil aplicabilidad en nuestro país, pues supone la eliminación de todo privilegio, así como los fueros especiales y la discriminación peyorativa. Es de reconocer que el Ecuador en este campo ha avanzado muchísimo en materia legislativa, sin embargo, en la práctica, la discriminación existe.

Por lo expuesto y en el afán de contribuir a la seguridad como un derecho de los ecuatorianos, el Estado a través sus órganos tienen el deber de promover acciones positivas específicas, legislativas y administrativas, para una efectiva igualdad de oportunidades a toda la población.

La Libertad.-

El derecho a la libertad se encuentra consagrado en el numeral 4 del Art. 23 y se refiere a todas las personas que desde su nacimiento están cobijadas por este derecho; por lo tanto nadie puede ser esclavizada, servidumbre, sujeta a tráfico de personas. No puede sufrir penas por deudas, costas, impuestos, multas, excepto por pensiones alimenticias.

La libertad es el derecho que tiene toda persona para autogobernarse. La libertad es el pleno ejercicio de los derechos públicos reconocidos y garantizados por la Constitución Política. Es la facultad que tiene todo individuo para ejercer sus actividades prácticas, intelectivas, afectivas y volitivas dentro de los límites que establece el ordenamiento jurídico. La libertad es una conquista de los pueblos a través de sus luchas históricas, como la libertad personal o la libertad de tránsito, entre otras.

Son precisamente estas libertades las que diariamente son vulneradas por la delincuencia en contra de la gente honesta en forma de secuestros, plagios, detenciones arbitrarias, trata de blancas o trata de personas, a tal punto que, la gente honesta se ha enrejado en sus domicilios o lugares de negocios, instalado alarmas, contratado guardias privados, y en fin, ha tomado una serie de medidas de protección para contrarrestar la ola de inseguridad que afecta al país.

La Inviolabilidad de Domicilio.-

La Constitución en el numeral 12 del Art. 23 expresa: "que ninguna persona podrá ingresar en el domicilio de otra ni realizar inspecciones o registros sin la autorización de la persona que la habita o sin orden judicial, en los casos y forma que establece la Ley".

Prohibición constitucional del ingreso a domicilios o casas de habitación por parte de los miembros del Ministerio Público, Función Judicial, de la Policía Nacional a realizar inspecciones y/o registros, igual prohibición a cualquier otra persona o personas. Para lo cual se necesitará ya sea la autorización de la persona que la habita o de la correspondiente orden de la Autoridad competente, el Juez.

La violación del domicilio de cualquier habitante en el país, sea este nacional o extranjero, es un acto expresamente ilegal desde la concepción misma del término y porque aquí, a diferencia del allanamiento, se requiere la presencia del Juez, no para estimular el acto, sino, para sancionar al autor de ésta figura jurídica, lo que determina la diferencia básica entre ambos términos: se establecen sanciones y se tipifican los hechos que no se deben realizar.

La violación de este derecho contribuye a incrementar significativamente la inseguridad en el país, basta citar que en el 2005 se han producido 9.246 robos a domicilios, y no precisamente los habrán cometido los delincuentes ingresando a los domicilios con autorización del dueño.

3.3.1.2. El Debido Proceso.

El derecho al "Debido Proceso" contenido en el numeral 27 del Art. 23 es uno de los aspectos de mayor trascendencia en el marco constitucional de los derechos civiles, entendiéndose como el cumplimiento de los requisitos, garantías y elementos que permiten que en un determinado proceso, administrativo, judicial, o de cualquier naturaleza, desde su inicio hasta su conclusión, los ciudadanos tengan, sin discriminaciones de ningún tipo, pleno acceso, libertad, defensa y participación en el mismo.

Hay que señalar que el Debido Proceso quiere una justicia adecuada a la medida de la dignidad humana, pues el proceso se realiza entre seres humanos y no la subordina a nada, de tal modo que, si finalmente se condena a alguien, se condena a una persona entera y no aun guiñapo humano como bien dice el Preámbulo del Programa de Justicia para Centro América.

El Proceso Penal hoy en día con el nuevo Código se permite la protección de los Derechos Humanos, o sea se garantiza al ciudadano de la tutela de sus Derechos fundamentales, para que el proceso seguido en su contra concluya con el dictado de una sentencia fundada y en el fiel cumplimiento de los principios supremos que así lo exige un Estado de Derecho.

La garantía del Sistema Procesal se encuentra regulada en los Arts. 23, numeral 27 y 24 de la Constitución Política, esto es aquellas que se refieren al Debido Proceso con todas las garantías; y, esta es la piedra angular del proceso en general o sea no puede existir Garantía ciudadana más importante que la de un Justo proceso. Sin embargo, la realidad de nuestro

sistema judicial y en especial el penal ha sido seriamente cuestionada por la ciudadanía debido a la corrupción detectada alrededor del carrusel⁴¹ de presos de la cárcel y la necesidad de incremento de las penas como mecanismo de persuasión a los delincuentes.

3.3.1.3. Derechos Políticos.

Los derechos políticos (Art.26 al 29), son los derechos relativos a la participación democrática, exclusivos de los ciudadanos ecuatorianos con la limitación de la edad (18 años) para hacer uso de los mismos. En el transcurso de la historia constitucional, observamos claramente que siempre han estado estipulados en la constitución.

3.3.1.4. Derechos Económicos Sociales y Culturales.

La constitución los reconoce como nuevos derechos, reconceptúa lo que había sido definido, pero les da un mayor alcance, como es el caso de la familia, del derecho a la igualdad, a la propiedad, al trabajo, e introduce otra serie de elementos, que a no dudarlo le impone el sello indeleble de un Estado social. Estos son los derechos económicos, sociales y culturales (Art. 30 al 82), a esta clase de derechos se los denomina derechos de tercera generación, se requiere que el Estado intervenga en forma directa.

Si bien los principales derechos económicos, sociales y culturales han sido consagrados en el plano internacional en numerosos instrumentos, su vigencia como auténticos derechos no se alcanzará hasta superar los obstáculos que impiden su adecuada justiciabilidad entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones del Estado. Una manera de equilibrar a la injusticia social.

⁴¹ Carrión Fernando, Editorial "Derecho a la Justicia", Boletín N° 6 Ciudad Segura.

3.3.1.5. Derechos Colectivos.

A partir de 1990, las organizaciones indígenas comenzaron a exigir sus derechos como parte del Estado Ecuatoriano, a través de levantamientos indígenas, alcanzando en 1998 un poder político único de la época, y es en la constitución de 1998, en que se incorpora parte de su reconocimiento y de su cosmovisión indígena dentro de ciertos derechos inherentes a las comunidades indígenas, como son los derechos colectivos (Art. 83 al 92), que se definen como el conjunto de principios jurídicos, normas, prácticas y procedimientos que regulan a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, para su libre determinación, reivindicados por éstos y reconocidos por el Estado.

Está dirigida a una comunidad de individuos, de ahí su denominación como derechos colectivos, pudiendo ser defendidos individualmente, si la defensa beneficia al grupo.

3.3.2. Garantías Constitucionales.

El capítulo sexto de la Constitución Política ha creado acciones que garantizan la eficacia de los derechos constitucionales, haciendo que éstos sean efectivos mediante procedimientos prácticos.

Las garantías constitucionales son un conjunto de medios jurídicos destinados a proteger a los derechos constitucionales. Estas garantías constan no solo en el texto constitucional sino, además, en instrumentos internacionales.

Las garantías constitucionales al igual que los derechos, son directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad. Aquí radica la importancia que tiene la función judicial en este campo, pues son ellos quienes, a través de sus actuaciones, dotan de contenido

práctico a los derechos protegidos por la constitución, para la acción de amparo y otras autoridades no judiciales para la acción de habeas data.

Las garantías constitucionales nacen para hacer frente a la corrupción del sistema estatal, a la violación de los más elementales derechos, al abuso del poder y a la injusticia, éstas garantías se traducen al Derecho en: el habeas corpus, el habeas data, el amparo y la defensoría del pueblo; derechos que todos los habitantes del Ecuador debemos conocerlos y saber ante quién deben dirigir sus reclamos cuando sientan que éstos han sido vulnerados.

3.3.2.1 El Recurso de Amparo Constitucional.

El Amparo Constitucional no es un acto procesal, administrativo o jurisdiccional, se trata de un recurso constitucional en virtud del cual se pretende evitar, corregir o solventar la agresión inminente y grave que puede sufrir un ciudadano por la omisión de la administración pública.

Cuando nos referimos al amparo, se trata de un recurso y no de un proceso porque su trámite es expedito y no ameritan pruebas ni instancias a no ser la que debe resolver el tribunal constitucional.

El Amparo Constitucional, es una acción que se encuentra regulada por el Art. 95 de la constitución política, constituye hoy en día sin lugar a dudas el más importante mecanismo para hacer efectiva la plena vigencia de los derechos, protegidos en nuestra constitución, entre los cuales figuran los derechos ciudadanos.

La Constitución Política lo describe en el Art. 95, de la siguiente manera: "Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la Ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la

adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

La Ley determinará las sanciones aplicables a las autoridades o personas que incumplan las resoluciones dictadas por el juez; y a los jueces y magistrados que violen el procedimiento de amparo, independientemente de las acciones legales a que hubiere lugar. Para asegurar el cumplimiento del amparo, el juez podrá adoptar las medidas que considere pertinentes, e incluso acudir a la ayuda de la fuerza pública.

Este recurso es una verdadera garantía efectiva y ágil, que establece la constitución para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, que impide aplicar normas procesales que tiendan a retardar su despacho.

El ciudadano debe saber, que la orden de amparo dictada por un juez es de cumplimiento inmediato, aún cuando no se haya resuelto la apelación respectiva.

Este recurso amplía la atribución hacia quienes son representantes legitimados de una colectividad, así como también puede ser interpuesto cuando se atenten o violen derechos consagrados en instrumentos internacionales vigentes, por acciones de particulares cuando atentan contra intereses comunitarios, colectivos o a derechos difusos; o, por actos u omisiones del Estado o sus delegatarios o concesionarios que presten algún servicio público, dentro de los cuales, se ha de entender que se encuentra la seguridad pública.

3.3.2.2. El Hábeas Corpus.

El Hábeas Corpus es una institución que, aunque ajena a la Función Judicial, vigila que la privación de la libertad se ajuste al ordenamiento jurídico y permita la calificación de ilegal de una detención, ya sea, porque esta orden (de detención) no cumple los requisitos legales o porque se ha incurrido en vicios de procedimiento.

La Constitución Política en el Art. 93, lo describe de la siguiente manera "Toda persona que crea estar ilegalmente privada de su libertad, podrá acogerse al Hábeas Corpus. Ejercerá este derecho por si o por interpuesta persona, sin necesidad de mandato escrito, ante el Alcalde bajo cuya jurisdicción se encuentre, o ante quien haga sus veces. La autoridad municipal, en el plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la recepción de la solicitud, ordenará que el recurrente sea conducido inmediatamente a su presencia, y se exhiba la orden de privación de libertad. Su mandato será obedecido sin observación ni excusa, por los encargados del centro de rehabilitación o del lugar de detención.

El Alcalde dictará su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes. Dispondrá la inmediata libertad del reclamante si el detenido no fuere presentado, si no se exhibiere la orden, si ésta no cumpliera con los requisitos legales, si se hubiere incurrido en vicios de procedimiento en la detención o, si se hubiere justificado el fundamento del recurso.

Si el alcalde no tramitara el recurso, será civil y penalmente responsable, de conformidad con la ley.

El funcionario o empleado que no acate la orden o la resolución será inmediatamente destituido de su cargo o empleo sin más trámite, por el Alcalde, quien comunicará tal decisión a la Contraloría General del Estado y a la autoridad que deba nombrar su reemplazo".

El recurso constitucional del Hábeas Corpus, es un principio universal del Derecho que hace efectivo uno de los derechos fundamentales de las personas, la libertad, derecho contenido en la Declaración Universal de los Derechos humanos y recogido por nuestra Constitución en el numeral 4 del Art. 23, dentro del capítulo de los Derechos Civiles, cuando manifiesta, que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la libertad.

Con este recurso en lo esencial lo que se persigue es examinar sobre la legalidad de la detención y de la orden de prisión preventiva

Esta garantía constitucional ya existió en la constitución anterior, sin embargo, en la actual con mucho acierto a fin de hacerlo totalmente exigible su tramitación y operatividad son una verdadera garantía del derecho ciudadano a la libertad, se ha ampliado su texto, al disponer responsabilidad civil y penal para el alcalde que no tramite este recurso.

3.3.2.3. El Hábeas Data.

El Hábeas Data es una nueva garantía contemplada en el art. 94 de la constitución política, que surge como reacción o defensa frente al avance de la informática cuyo objetivo principal es que toda persona pueda obtener datos a ella referidos, que conste en registros o bancos de datos públicos o privados y que en caso de falsedad o discriminación, se pueda exigir la supresión rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos.

Según el doctor Orlando Alcívar Santos: "El Hábeas Data constituye el cause procesal para salvaguardar la libertad de la persona en la esfera informática que cumple una función paralela en el seno de los derechos humanos de la tercera generación, ya que en los de primera generación

corresponde al habeas corpus respecto de la libertad física de la persona”.

3.3.2.4. El Defensor del Pueblo.

El Defensor del pueblo, está rodeado de una majestad que le permite defender eficazmente a los débiles, a los grupos no organizados suficientemente o a la sociedad entera que tampoco podría con eficacia hacer valer sus derechos, por esto se exige con justa razón, que el Defensor del Pueblo reúna los mismos requisitos exigidos para el magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La función primordial del defensor del pueblo, es promover y patrocinar el habeas corpus y la acción de amparo, que constan en el art. 96 de la Constitución Política.

El Defensor del Pueblo también puede coadyuvar para la presentación del habeas data, ya que se trata de proteger los intereses legítimos de la comunidad sobre el manejo de la información personal.

Las diferentes actuaciones policiales se ejecutan respetando lo señalado por la Constitución de la República, de manera especial lo que se determina en el numeral 1 del artículo en mención, es decir se respeta la vida; se respeta la integridad personal, no se realizan torturas, tampoco procedimientos inhumanos o degradantes, sin aplicar violencias físicas, psicológicas; igualmente lo concerniente a los derechos para las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas de la tercera edad; se persiguen y combaten los diferentes tipos de delitos, contemplados en las leyes penales, la violencia contra todas las personas, los delitos de genocidio, la tortura, la desaparición forzada de personas, el secuestro y cualquier clase de homicidios, respetando el derecho a la igualdad de las personas ante la Ley, sin ningún tipo de discriminación por razones de:

nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.

Las reformas más relevantes de la Carta Política, atinentes a la Función Judicial, como son: El Principio del Debido Proceso; de la Inmediación; de la Celeridad y la Eficiencia; la introducción de Sistema Oral en los procesos, etc., determinan que nuestro actual Sistema Penal, se encuentre en pleno estado de transición, debiendo en el camino adecuarse a las nuevas normas y encaminar los esfuerzos legislativos para incorporar los nuevos preceptos constitucionales mediante reformas al Código Penal, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley Orgánica de la Policía Nacional. Considero que es importante mencionar que el Código de Procedimiento Penal vigente, ha sido sustituido por el nuevo código, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 360, del 13 de enero del año 2000 y que entrara en vigencia luego de transcurridos 18 meses a partir de su publicación.

En resumen, la Constitución establece responsabilidades para el Estado, la Policía Nacional, y la ciudadanía, por consiguiente: es indispensable que unamos esfuerzos en procura de brindar a los habitantes del país, esa anhelada aspiración cual es: "La Seguridad Ciudadana".

3.4. LEGISLACIÓN SECUNDARIA QUE PROTEGE EL DERECHO A LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS.

Introducción:

Como he citado en el numeral anterior, la Constitución Política del Ecuador contempla los derechos fundamentales a los cuales somos acreedores todos los ecuatorianos, dentro de los cuales se ubica el derecho a la seguridad, además establece las garantías constitucionales

que obligan a que el Estado a través de los órganos del poder público, garanticen el efectivo goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

La falta de una ley de seguridad ciudadana que norme la seguridad y convivencia ciudadana, que prevenga la violencia y el crimen y que proteja al ciudadano de la inseguridad y violencia de la que es víctima, la administración de justicia y los órganos del poder público se ven en la necesidad de echar mano de leyes y reglamentos que viabilizan el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado, ya sea normando, estableciendo procedimientos o contemplando sanciones.

Estas leyes a falta de una específica, el soporte que contribuye a la protección del derecho a la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país, siendo las principales las siguientes:

3.4.1. Código Penal.

Ley sustantiva que contiene un conjunto de normas, en las cuales se establecen los tipos y penas, es decir, lo que se considera ilícito y su respectiva sanción; definiendo igualmente cuales son estos delitos y las faltas (contravenciones), determina así mismo, las responsabilidades o excepciones y especifica las penas o medidas de seguridad que corresponden a las distintas figuras delictivas o de peligro social, de diverso carácter de una conducta humana reprochable y punible, esto es, del comportamiento humano que lesiona las condiciones de existencia, conservación y desarrollo de la comunidad y exige una pena.

El Código Penal Ecuatoriano⁴² está compuesto por tres libros, el primero trata de las infracciones, de las personas responsables de las infracciones

⁴²Código Penal Ecuatoriano: RO-S 147: 22 -ene- 1971

y de las penas en general; libro II de los Delitos en Particular; y libro III de la Contravenciones.

En nuestro estudio es fundamental destacar los títulos y capítulos de cada uno de estos libros que hacen relación a la seguridad de la personas.

En el primer Libro, se destaca en el título I, de la Ley Penal, la tipicidad⁴³, que se refiere, a que nadie puede ser reprimido por un acto que no se halle expresamente declarado infracción por la Ley Penal ni sufrir una pena que no esté en ella establecida.

En el Libro II, se destaca el título II, de los Delitos Contra las Garantías Constitucionales y la Igualdad Racial, se destaca los capítulos: capítulo III, de los Delitos Contra la Libertad Individual; Capítulo IV de los delitos Contra Inviolabilidad del Domicilio; capítulo VII de los delitos Contra los Presos o Detenidos; y, capítulo VIII.1 de los Delitos Relativos a la Discriminación Racial. En el título V, de los Delitos Contra la Seguridad Publica, se destaca los capítulos: capítulo I de las Asociaciones ilícitas; capítulo III de la intimidación; capítulo V de la instigación para delinquir; y capítulo VII del Trafico Ilegal de Migrantes (coyoterismo). En el título VI, de los Delitos Contra las Personas, son importantes todos los capítulos en el título VII de los Delitos Contra la Honra, el capítulo único, de la injuria. Título VIII, de los Delitos sexuales el atentado Contra el Pudor de la Violación y el Estupro; de los Delitos de Proxenetismo y Corrupción de Menores. Titulo X, de los Delitos Contra la Propiedad: el hurto, el robo, el abigeato, la extorsión y la estafa.

En el Libro III, de la Contravenciones se destaca las Contravenciones de cuarta clase y las contravenciones ambientales.

⁴³Código Penal Ecuatoriano, ART. 2.

3.4.2. El Código de Procedimiento Penal.

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano se promulgó el nuevo Código de Procedimiento Penal⁴⁴, que entró en vigencia el 13 de julio del año 2001, al cual necesariamente debemos referirnos por que establece el sistema procesal como un medio para la realización de la justicia, que permite hacer efectivas las garantías constitucionales siguiendo el debido proceso, y velar por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de Justicia. Este Código contiene normas procesales que procuran la simplificación, uniformidad, eficacia y agilidad de los trámites.

El Código, en sus "Principios Fundamentales" destaca el Juicio Previo,⁴⁵ que se refiere a la garantía que tenemos todas las personas a no ser penados si no mediante una sentencia ejecutoriada, dictada luego de haberse probado los hechos y declarado la responsabilidad del imputado en un juicio, sentenciado conforme a los principios establecidos en la Constitución Política de la República y en este Código, y observando estrictamente las garantías para las personas y de los derechos del imputado y de las víctimas.

Además, en el título IV, Amparo de Libertad, establece su procedencia⁴⁶, disponiendo que toda persona privada de sus libertad o que crea amenazada su libertad por un abuso de poder o violación de la Ley por parte de un Juez o autoridad pública, puede interponer, por si misma o por terceros, una acción de amparo de libertad ante cualquier juez o tribunal penal del lugar donde se encuentre el recurrente.

3.4.3. Código Civil.

⁴⁴ Código de Procedimiento Penal publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 360 del 13 de Enero 2001.

⁴⁵ Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano, Art. 1.

⁴⁶ Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano, Art. 22

Nuestro Código Civil⁴⁷ contiene la normas que regula las relaciones entre las personas; el de los bienes y de su dominio, posesión, uso, goce y limitaciones; el de la sucesión por causa de muerte, y de las donaciones entre vivos; y, el de las obligaciones en general y de los contratos.

En el Libro I, De las Personas se destaca el título I De Las Personas en cuanto a su nacionalidad y domicilio; el Título X de los Derechos y Obligaciones entre los padres e hijos; el Título XV de los alimentos que se deben por Ley a ciertas personas.

En el LIBRO SEGUNDO, De Los Bienes y de su Dominio, Posesión, Uso, Goce y Limitaciones, se destaca el título II, Del Dominio; el título X De Los Derechos de Uso y de Habitación.

En el LIBRO TERCERO, De La Sucesión Por Causa De Muerte, y de Las Donaciones Entre Vivos, se destaca el título V, De Las Asignaciones Forzosas; el Título X De La Participación de Bienes.

En el LIBRO CUARTO, De Las Obligaciones en General y de los Contratos, se destaca el título II De Los Actos y Declaraciones por Voluntad; Título XII Del Efecto de las Obligaciones y el Título XXXIII, de los Delitos y Cuasidelitos

3.4.4. Código de la Niñez y Adolescencia.

Este Código⁴⁸ dispone sobre la protección integral que el Estado, la Sociedad y la Familia deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, con el fin de lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, en un marco de libertad, dignidad y equidad.

⁴⁷ Código Civil Ecuatoriano, RO-S-Nº104 del 20- nov-70.

⁴⁸ Código de la Niñez y Adolescencia, Codificación N° 2002-100-RO. 737 del 3 de Enero del 2003.

Para este efecto regula el goce y ejercicio de los derechos y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes y los medios para hacerles efectivos, garantizados y protegidos, conforme al principio del interés superior de la niñez y la adolescencia y a la doctrina de protección integral.

Las normas del presente Código son aplicadas a todo ser humano, desde su concepción hasta que cumpla 18 años de edad. Por excepción, protege a personas que han cumplido dicha edad, en los casos expresamente contemplados en este Código.

3.4.5. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esta Ley⁴⁹ tiene por objetivo, garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política del Estado, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Internacional, sobre los Derechos Humanos y demás instrumentos Internacionales vigentes, de los cuales nuestro País es signatario.

Respecto a las sanciones, esta Ley prevé sanciones tanto para los funcionarios y empleados públicos y privados de las entidades de la administración pública y demás, entes señaladas en el Art. 1 de la Ley en referencia.

La Ley considera infracciones los actos u omisiones de denegación ilegítima de acceso a la información pública, entendiéndose ésta como información que ha sido negada total o parcialmente, ya sea por

⁴⁹ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada el 10 de Mayo del 2004, RO. N° 337 del 18 de May. Del 2004.

información incompleta, alterada o falsa que proporcionaron o debieron haber proporcionado.

Las sanciones a las infracciones van de acuerdo a la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

Las sanciones que contempla esta Ley son: multa, suspensión de sanciones, y destitución del cargo. Las sanciones son impuestas por las respectivas autoridades nominadoras.

3.4.6. Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.

Esta Ley⁵⁰, tiene por objeto proteger la integridad física, psicológica y libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia, mediante la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos y los de su familia.

El juzgamiento de las infracciones a esta Ley corresponde a los jueces de familia, comisarios de la Mujer y la Familia, intendentes, comisarios nacionales, tenientes políticos, y los jueces y tribunales de lo penal.

3.4.7. Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas⁵¹, tiene como objetivo fundamental combatir, erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, a fin de proteger a la comunidad de este mal social.

Esta Ley, de una manera generalizada, orienta hacia la prevención del uso indebido de sustancias sujetas a fiscalización, por lo que busca hacer

⁵⁰ Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, aprobada el 29 de Noviembre de 1995, publicada en el RO. N° 839 del 11 de Dic. De 1995.

⁵¹ Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas RO-N° 523, del 17sep-90.

conciencia en cada uno de los ciudadanos el de convertirse en multiplicadores para asesorar a la niñez y juventud sobre los males que causa el uso arbitrario de las drogas.

Establece las infracciones y las penas, puesto que todo acto contrario al contenido de ésta es punible y consecuentemente sancionado por la misma Ley. Las infracciones las divide en delitos y contravenciones. Diferencia los unos con los otros especialmente por la forma de juzgamiento y sobre todo en las penas.

3.4.8. Ley de Tránsito y Transporte Terrestres.

Esta Ley ⁵² surge como una necesidad imperiosa para normar el correcto desenvolvimiento de la población: peatones y conductores, tienen como objeto la organización, planificación, reglamentación y el control del tránsito y transporte terrestres, el uso de vehículos a motor, de tracción humana de la circulación peatonal, la tipificación y juzgamiento de la infracción de tránsito, la divulgación y conocimiento de las leyes asignadas a los organismos nacionales.

Dentro de la legislación que protege el derecho a la seguridad ciudadana la Ley de Tránsito tiene una particular connotación, puesto que en el Ecuador los accidentes de tránsito al 2005, continúan siendo la principal causa de muerte⁵³, así lo sostiene estadísticamente la Dirección Nacional de Tránsito de la Policía Nacional

Los accidentes de tránsito, principalmente, se producen por conducir en estado de embriaguez o intoxicación; por exceso de velocidad; impericia o por conducir a sabiendas de que el vehículo se encuentra en malas condiciones mecánicas; por negligencia, imprudencia, o inobservancia a

⁵² Ley de Tránsito y Transporte Terrestres (RO 1002: 2-ago-1996)

⁵³ Revista Policía Nacional del Ecuador Ed. marzo del 2006, "Acercamiento a la Comunidad"

la ley, reglamentos u ordenes legítimas de autoridades o agentes de tránsito; por cansancio, sueño o malas condiciones físicas del conductor.

3.4.9. Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia.

La citada Ley⁵⁴ regula la fabricación, importación, comercialización, almacenamiento y tenencia de armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios, materias primas para la producción de explosivos y accesorios para satisfacer las necesidades de las instituciones, organismos públicos; y, en general para satisfacer las necesidades.

De acuerdo a la Ley, el control de estas actividades es de responsabilidad del Ministerio de Defensa a través del Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas.

La Ley prohíbe la posesión de armas, gases asfixiantes, lacrimógenos, venenosos o paralizantes, destinados al uso y empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y a personas ajenas a estas instituciones.

La Ley sanciona con reclusión menor de tres a seis años a aquellos que violaren las normas en ella contenida, sin perjuicio del decomiso de las armas municiones y materiales.

El juzgamiento de las infracciones corresponde a los jueces penales o intendentes generales de cada provincia.

⁵⁴ Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia; Exp. Dec. Eje. 169; RO. N° 32- 27-mar-97.

3.4.10. Ley Reformativa al Código Penal y a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

La mencionada Ley⁵⁵ fue expedida por el Congreso Nacional con la finalidad de garantizar los derechos civiles, controlar la venta indiscriminada de armas de fuego, que ha contribuido de manera alarmante el incremento de la delincuencia; y, garantizar fundamentalmente la seguridad ciudadana.

La Ley reforma y sustituye artículos del Código Penal, introduciendo sanciones más drásticas para aquellas personas que posean, porten y/o usen armas de fuego sin estar debidamente autorizados; y, reforma el Art. 31 y deroga el Art. 32 de la Ley de Fabricación, Importación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

La Ley contempla que las autoridades militares y de policía debidamente autorizadas, son las obligadas a decomisar las armas que no contaren con los permisos respectivos y enviar a la Dirección de Logística del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, para luego, transcurrido 30 días sin justificar por parte de sus dueños ser entregadas al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para su destrucción

3.4.11. Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador

Este Plan⁵⁶ tiene por finalidad prevenir, irradiar y sancionar la violencia de los derechos humanos en el país, para institucionalizar a través de los

⁵⁵ Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia; Exp. Por el Congreso Nacional el 7-feb-2006.

⁵⁶ Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, Decreto Ejecutivo N° 1527 del 18 de Junio de 1998.

organismos del Estado y la sociedad civil Políticas prioritarias que:

- a) Identifiquen las causas que impiden el ejercicio pleno de los derechos humanos.
- b) Promover y difundir los derechos humanos en su concepción de universalidad, integridad e independencia.

El plan es universal e integral de cumplimiento y ejecución obligatoria del poder público y la sociedad civil.

Establece objetivos para los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, derechos colectivos, (derechos de los pueblos afroecuatorianos, derechos de los pueblos indígenas, derechos humanos, y medio ambiente, derechos humanos de comunicación social, derechos de la familia, niños, adolescentes, derechos de la mujer, derechos de la tercera edad).

3.5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO Y DEFENSA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD.

El camino para lograr la participación de la ciudadanía en su propia seguridad, tiene muchos obstáculos de los que se imagina la mayor parte de las Autoridades y por supuesto de los propios elementos de la Fuerza Pública. Al pasar por este camino y estudiar los peligros que se encuentran en él, una persona se familiariza, a través de una experiencia triste, con algunos de esos peligros para así poder identificarlos antes de tropezar con ellos. Todos estos obstáculos pueden ser no aplicables a los miembros de la Fuerza Pública, pero es necesario presentarlos con la confianza de que se pueda obtener un conocimiento más claro de las cosas que pueden ser causa para que existan malas relaciones y por ende la no participación de la ciudadanía en su propia seguridad.

Publicado en RO. N° 346 del 24 de Junio de 1998.

La realización de un buen trabajo de policía en la comunidad y en el servicio público, hace que la ciudadanía se de cuenta del buen trabajo que se está efectuando; al decir esto, quiero referirme a los ciudadanos de sólida reputación, quienes a través de alguna experiencia poco feliz con la Policía, han tomado la idea de que los miembros de ésta Institución en general son duros, testarudos y que están interesados solamente en ver cuantos arrestos pueden hacer.

Las relaciones públicas de la Fuerza Pública pueden estudiarse, analizarse y medirse en mejor forma por el efecto que tienen sobre otras personas. Resumiendo puedo decir, que constituyen el esfuerzo combinado y deliberado de todos los integrantes para impactar en la mente de la ciudadanía la idea de que los policías y militares son amistosos, comprensivos, capaces y que solo desean servir a la comunidad

Muchas personas son actualmente mejores porque alguien confió en ellos. Y en ese camino podemos encontrar muchas autoridades y miembros de la fuerza pública que han mejorado porque alguien confió en ellos. Muchas personas deben confiar en la seguridad que se les brinda. Entre los ideales de la sociedad y los aspectos prácticos del trabajo colectivo comunidad-fuerza pública, hay un campo intermedio, y desde ese campo es posible llegar a ser buenos miembros de la sociedad. Debe recordarse que los miembros de la fuerza pública son una especie de campo de experimentos.

La fuerza pública, está probando la democracia, están contestando diariamente varias preguntas y se enfrentan con varios problemas de democracia, supervisión de tránsito, problemas laborales, crímenes, narcóticos, subversión, etcétera; al tratar de resolver estos problemas debe tomar miles de decisiones. Es cierto que los miembros de la Fuerza Pública no son jueces, pero las decisiones que deben adoptar son más importantes para la gente que las decisiones realizadas por las altas autoridades

judiciales. Y las decisiones que ejecutan los miembros de la Fuerza Pública en conjunto con la comunidad en nuestro país libre, afectan más a la gente en un solo día que las decisiones de todos los magistrados del país.

La gran mayoría de la población se hace inicialmente indiferente a los esfuerzos de los aparatos coercitivos o del propio gobierno para alcanzar la seguridad. En algunas sociedades puede haber una desconfianza tradicional hacia el gobierno y éstas se expanden hacia los organismos de represión como son las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, desconfianzas que abarcan el descontento por las condiciones sociales y económicas, aunque la población no esté dispuesta a rebelarse. En otras sociedades, puede existir una desconfianza hacia cualquier influencia desde fuentes "externas". En muchos casos, el deseo generalizado de gran parte de la población es que se le deje ganarse la vida y desarrollar sus actividades en paz.

Los pobladores que participan en actos reñidos con la ley, son mínimos, es decir un segmento muy pequeño pero activo. Por lo tanto, la gran mayoría de la población no está comprometida o puede ser inclinada, persuadida o forzada por reducido número de ciudadanos transgresores de la ley. Por lo tanto, es indispensable, que las fuerzas del orden organicen, preparen y realicen programas de control de la población y de los recursos que estén designados a complementar y a apoyar a los programas de combate a la delincuencia, proveyendo un ambiente seguro, en la consecución de objetivos, cuyos programas deben estar enmarcados a:

- a) Cortar ciertas relaciones que pudieran llegar a existir entre la población y determinados transgresores de la Ley.
- b) Descubrir y neutralizar ciertas actividades delincuenciales que se cometan en los diferentes sectores, en los que se cuente con el apoyo de la comunidad.

- c) Proporcionar y promover en la ciudadanía un ambiente seguro, en lo físico, en sus bienes materiales y especialmente en lo psicológico.

Para alcanzar lo anteriormente manifestado, y que la comunidad ejerza la defensa de su derecho a la seguridad, debe involucrarse en la administración de este servicio básico de la seguridad pública a través de los consejos municipales de seguridad y de las veedurías de policía.

3.5.1. Consejos de Seguridad Ciudadana.

La sensación de inseguridad ciudadana es evidente. Muchas veces estos niveles altos de falta de seguridad son críticas severas a la Policía, institución a la que injustamente se la califica de ineficiente, evadiendo de esta forma la responsabilidad pública que sobre el fenómeno delictivo corresponde al Estado, a los gobiernos locales y a la propia ciudadanía.

Si esperamos que exista mayor eficacia del Estado en la presentación de servicios públicos y en el otorgamiento de seguridad, debemos iniciar con la búsqueda de espacios de autorregulación y control, en donde los gobiernos locales y la Policía sean coordinadores de la sociedad.

Actualmente detectamos una inexistencia de organización ciudadana para el desarrollo, gestión, formulación, ejecución, y evaluación de las políticas públicas, así como en el control ciudadano en el tema de la seguridad.

Por lo expuesto se propone la creación de los Consejos de Seguridad Ciudadana dentro del nuevo modelo de sistema de seguridad ciudadana que proponemos en el capítulo final como resultado del presente trabajo investigativo.

Estos Consejos serán conformados a nivel provincial, cantonal, y comités parroquiales, y estarán integrados por las principales autoridades, así como representantes de la sociedad civil organizada.

3.5.2. Veedurías de Seguridad Ciudadana.

La ciudadanía para ejercer el derecho a la seguridad requiere conformar y participar a través de las Veedurías de la Seguridad Ciudadana que deben estar estructuradas a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial.

Las veedurías estarán integradas por representantes de las instituciones de control del Estado, de las universidades y escuelas politécnicas, de los colegios profesionales, sectores de la producción, medios de comunicación.

Tendrán por deberes y atribuciones: vigilar, observar y monitorear el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los organismos del sistema de seguridad ciudadana, y de los procesos judiciales, denunciar su incumplimiento y exigir sanciones para los responsables.

El uso de la Policía como base de la fuerza dirigente de la población y de los recursos, elimina posibles cambios conceptuales probables. La clave del éxito, en este tipo de relaciones, está en equilibrar y coordinar debidamente la cooperación y participación mutua para alcanzar los objetivos propuestos; para ello se requiere, no solamente hacerse grato con la comunidad, si el tiempo y ocasión lo permiten, para lograr esa simpatía, sino en su lugar, aplicar el sentido común en su trabajo para brindar seguridad y sus contactos con el público, haciendo y reteniendo amigos, amigos del policía, de la brigada policial de sector y de la Institución en sí, es decir, amigos para el servicio de policía en general, haciendo que la gente tenga fe en el servicio prestado y probando a la gente que el servicio de seguridad vela continuamente por sus intereses.

El resultado total de la conducta individual, tanto de la ciudadanía como de los agentes del orden, es el resultado que dice la gente y la colaboración que brinda a su propia comunidad; éste es un grupo de personas que saben lo que están haciendo y creen en su trabajo y prestan la colaboración. Son humanos, pero están bien entrenados. Tienen disciplina y sin embargo comprenden a la gente y son considerados y reflexivos.

La participación de la ciudadanía en la defensa de su derecho a la seguridad no puede mejor hacérsela que ejerciendo este derecho sin temor y defendiéndolo cuando se pretenda o haya sido vulnerado.

Mediante la organización ciudadana para el desarrollo, gestión, formulación, ejecución, y evaluación de las políticas públicas, así como en el control ciudadano en el tema de la seguridad.

Imponiéndose deberes y atribuciones que permita vigilar, observar y monitorear el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los organismos del sistema de seguridad ciudadana, y de los procesos judiciales, denunciar su incumpliendo y exigir sanciones para los responsables.

Involucrarse en la administración de este servicio básico de la seguridad publica a través de los consejos municipales de seguridad y de las veedurías de policía.

CAPITULO IV

SEGURIDAD CIUDADANA

Introducción:

Nada mejor para entender la seguridad ciudadana y comprender la realidad en que vivimos, en cuanto a violencia e inseguridad, que partir de un diagnóstico técnico, el cual a través de estadísticas e interpretaciones nos proporciona una visualización del mayor problema que afrontamos hoy en día los ecuatorianos, lo cual nos llevará a proponer un sistema de seguridad ciudadana que viabilice la toma de decisiones y la ejecución de acciones en procura de disminuir y contrarrestar el impacto de la violencia y delincuencia en el país.

4.1. DIAGNÓSTICO DEL ESTADO DE VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN EL ECUADOR.

En los años recientes, la violencia se ha convertido en uno de los principales problemas del Ecuador. En repetidas encuestas de opinión se concluye que en el ámbito social se cree que el principal problema es la falta de empleo, pero a nivel individual la inseguridad relacionada con el auge del fenómeno delincriminal es la preocupación mayor de las personas.

El presente diagnóstico⁵⁷ demuestra evidencias de los fenómenos de violencia e inseguridad en el Ecuador, en tanto realidades objetivas y subjetivas que causan impactos dentro de un círculo vicioso de violencia creciente, miedo instalado en la sociedad, adopción de medidas de defensa que bajo el pretexto de cuidar la seguridad de las personas aportan al clima de temor. Todo esto culmina finalmente con manifestaciones de anomia individual y social.

⁵⁷ Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana, FLACSO-ESQUEL-ILDIS-FES Ed.2005,Quito-Ecuador.

Si bien, la violencia no es un fenómeno nuevo en el Ecuador, se ha incrementado en la última década; su frecuencia, según las estadísticas; se han urbanizado y diversificado sus expresiones. Todo esto genera impactos sociales, culturales, políticos y económicos de relevancia, de los cuales uno de los más sobresalientes es la generalizada percepción de haber sido víctima de un hecho de violencia, percepción que es mayor al índice real de victimización.

Los medios de indagación empírica y registro estadístico de este fenómeno son poco homogéneos y aún no han sido sistematizados. Recién en los últimos años se organizan en el Ecuador metodologías de recolección de datos sobre la violencia y las distintas manifestaciones de inseguridad, en ciertos ámbitos académicos y unos pocos observatorios ciudadanos, sin embargo de lo cual, persisten cifras diferentes sobre los mismos hechos violentos, que provienen de fuentes directas (las denuncias de las víctimas) e indirectas (encuestas y sondeos de opinión), cuyos resultados cuantitativos no pueden ser homologados dado su origen metodológico distinto. Esto determina la necesidad de organizar en un solo sistema de información los modos y mecanismos de registro estadístico del fenómeno de la violencia, y de construir indicadores e índices convalidados para el conjunto de la sociedad nacional.

Manifestaciones de violencia e impactos.

Según la Dirección Nacional de la Policía Judicial, entre los años 2001 y 2003 los delitos más frecuentes fueron: la extorsión (106%), el asalto a bancos (69%), la violación sexual (60%), el secuestro (41%), la estafa (24%) y el homicidio (19%). Por el contrario, en el mismo período la frecuencia del robo a domicilios, asalto y robo a las personas, y robo de vehículos disminuyó en un 3%, 29% y 12% respectivamente. El fenómeno de la

inseguridad está marcado por la tendencia al crecimiento de las tasas de violencia.

Los homicidios tienen una particular connotación en el fenómeno de incremento de la violencia, primero, porque afectan irremediablemente la vida de las personas, y luego, por el manejo mediático que se hace de los mismos. De cualquier modo, es preocupante el incremento estadístico de los homicidios: según el Observatorio de la Ciudad (organización de la sociedad civil de Quito), desde 1990 hasta el 2000, la tasa de homicidios se duplicó en el Ecuador urbano, de 7 a 14 casos anuales por cada 100 mil habitantes. En las ciudades de la provincia de Pichincha, la tasa creció mucho más: de 8 a 19 casos anuales por 100 mil habitantes. En el conjunto del país, si en 1985 el promedio era de 6.5 homicidios por 100 mil habitantes, en el 2004 llegó a 19%. No obstante, lo alarmante del fenómeno, la frecuencia de homicidios en Quito (13 por 100 mil habitantes) es menor que en Lima (28), Bogotá (30), Caracas (70), San Salvador (150) y Medellín (211).

Encuestas de indudable valor demuestran que una quinta parte de personas mayores de 15 años de las ciudades de Guayaquil, Quito y Cuenca han sido víctimas de alguno de los siguientes delitos: robo, ofensa sexual, ataque, robo de vivienda, robo de vehículo, soborno, fraude al consumidor.

En promedio, el 22% de las personas encuestadas a mediados del 2003 por un equipo de la FLACSO, en esas tres ciudades, fueron víctimas de un hecho violento, tomando como período de referencia el lapso entre 2001 y 2003. El fraude al consumidor, que es el hecho violento más frecuentemente mencionado en la encuesta (23.5%), ocupa -sin embargo- un lugar irrelevante en el tratamiento mediático de la violencia, lo que contrasta con la violencia sexual, que tiene una frecuencia baja en la encuesta (1,4%), pero ocupa un lugar relevante en la opinión pública, lo que se explica tanto por el tratamiento mediático como por la afectación grave que provoca a la dignidad de las personas.

Los hechos de violencia aumentan pero -paradójicamente- las denuncias ante la Policía y la Fiscalía disminuyen, lo que es consecuencia de la percepción social de que en esas instancias prima la impunidad, y que el esfuerzo al denunciar y dar seguimiento a los casos de violencia es inútil, pues a la postre no se obtiene justicia. Según la Policía Judicial, el número de denuncias que recibió en Quito ha disminuido en los últimos 5 años. El Observatorio de la Ciudad reseña que en la capital del Ecuador, las denuncias de robos y otros delitos contra la propiedad y las personas han caído significativamente desde 1999 hasta el 2002, lo que refleja no tanto una disminución del fenómeno delincencial, cuanto de la frecuencia de sus denuncias.

La referida encuesta de la FLACSO, aplicada en Guayaquil, Quito y Cuenca, confirma la baja frecuencia de la denuncia de los hechos violentos ante la Policía: solo el 20% de quienes se declararon víctimas fueron a esa instancia a testimoniar su caso. A la desconfianza generalizada en la Policía y la Fiscalía se agrega el desconocimiento de los derechos que le asisten a la víctima, así como el peso de una cultura social que muchas veces confunde a la víctima con el victimario. El caso de la violencia sexual es revelador: del total de personas encuestadas que denunciaron los hechos de violencia, el 44% es por robo de vehículo y tan solo el 2.2% es por violencia sexual. En efecto, todavía la sociedad señala a la mujer violada como la responsable del hecho violento del que ha sido víctima.

De acuerdo a encuestas realizadas por la FLACSO, en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, en el 2003 sobre la violencia e inseguridad, una de las percepciones más preocupantes en la sociedad es que los hechos delincuenciales se quedan en la impunidad, enredados en los hilos de la burocracia de los organismos de seguridad pública y administración de justicia, lo que influye en que la frecuencia de denuncias de esos hechos sea

menor que su real cometimiento, A la Fiscalía, por ejemplo, durante el año 2003 llegaron 3.150 denuncias de delitos sexuales, de los cuales 1.070 se concentraron en la provincia de Pichincha (34%). Sin embargo, los fiscales de Pichincha lograron que solamente 70 casos fueran sentenciados. Esto obedece fundamentalmente⁵⁸: a la ausencia del fiscal, del acusado o de sus defensores, falta de pruebas esenciales, problemas en la conformación del tribunal, ausencia de la policía, etc.

En los habitantes de las urbes ha aumentado en los años recientes, la percepción de estar inmersos en un contexto de violencia y de ser probablemente víctimas de un hecho delincuencia. Las percepciones de inseguridad pueden o no estar respaldadas por los hechos, pero son preocupantes y tienen efectos directos en el incremento de las empresas privadas de seguridad y en el crecimiento del número de armas (con o sin permiso oficial) que son portadas por particulares.

A inicios del año 2004 había en el Ecuador 586 empresas de seguridad privada, con 31.000 efectivos, número cercano al contingente de la Policía Nacional. En las provincias de Guayas y Pichincha se concentraba el 79% de esos efectivos. Recién en julio del 2003, el Estado aprobó un marco legal para las empresas privadas de seguridad. La norma vigente (Ley 2003 12 de Vigilancia y Seguridad Privada, RO 130, 22-VII-2003) obliga a que las empresas privadas de seguridad se constituyan jurídicamente como compañías de responsabilidad limitada y se registren en la Superintendencia de Compañías, debiendo legalizar su funcionamiento en los ministerios de Gobierno y Defensa. No hay un estudio de impacto de la seguridad privada, no obstante lo cual se incrementa su número y su contingente humano, e inclusive se las vincula con el control de la violencia en los espacios públicos mediante contrato mercantil con algunos municipios del Ecuador, particularmente en Guayaquil.

⁵⁸ Programa de Estudios de la Ciudad, "Ciudad Segura 6", FLACSO-ECUADOR. Jun-2006, Pág. 7

A pesar de haber más policías y guardias privados, tanto como empresas privadas de seguridad, crece la percepción de inseguridad y aumenta el miedo, que juntos afectan la calidad de vida de las personas, parámetro referido a la libertad para transitar confiadamente por las ciudades, carreteras y áreas rurales, derecho que actualmente se limita y auto censura, lo que impacta en las expresiones de confianza y solidaridad interpersonales.

Efectivamente, la confianza en las otras personas ha disminuido significativamente en los últimos años, hasta casi terminar con cánones de vida social que eran practicados en la sociedad tradicional como virtudes cívicas. La confianza, la solidaridad, la reciprocidad entre las personas casi han desaparecido, al menos en las grandes ciudades, como otro de los impactos graves de la violencia, la criminalidad y el miedo.

Según la OMS, cada año mueren en el país alrededor de 2.000 personas por homicidios, 700 por suicidios y 3.000 por accidentes de tránsito. Esta última es otra de las manifestaciones de violencia que genera víctimas en calles y carreteras, y que generalmente es vista desde el visor de la fatalidad, la imprudencia y la impericia de quienes manejan vehículos y causan muertes. En realidad, la violencia mediante el manejo de vehículos motorizados es la primera cifra en la estadística de la violencia fatal en el Ecuador.

El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito confirma que durante el año 2003 la frecuencia de muertes por accidentes de tránsito fue casi el doble (39%) que la de muertes por homicidio (22%), en tanto que la frecuencia de suicidios fue del 8% del total de muertes violentas en la capital del Ecuador. Los accidentes de tránsito vinculan la imprudencia, impericia y precariedad del parque automotor con las malas condiciones de habitabilidad de las urbes, con las pésimas condiciones del espacio urbano, lo que también condiciona favorablemente otras manifestaciones típicas de

violencia urbana como son los asaltos a transeúntes, la violencia sexual y otras formas de agresión a las personas.

Con la urbanización acelerada del país, la mayor parte de la población vive en la actualidad en las ciudades. Por ello, la mayor cantidad de delitos se concentra en las urbes. De los 1.834 homicidios que se contabilizaron en 1999, el 77'.5% sucedió en las ciudades (1.422 casos). Sincrónicamente, la violencia se desplaza en el territorio, de modo que hay una evolución de la violencia del campo a la ciudad, de la Costa a la Sierra, de la Sierra centro, a la Sierra norte. El foco principal de violencia está hoy concentrado en las provincias del norte del país: Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana, y de modo especial en las ciudades de San Lorenzo, Lago Agrio y Coca- Allí ha crecido la violencia más que en otras provincias y ciudades, evidenciándose tasas de homicidios terriblemente altas, de alrededor de 50 casos por 100 mil habitantes.

Aquella focalización de la violencia tiene relación con su ubicación en la franja de frontera norte, habiendo entonces indicios de un proceso de trasfronterización de la violencia; pero también se relaciona con Índices de pobreza e indigencias mayores en esas provincias. No obstante, la focalización de la violencia es un fenómeno que incluye a otros lugares del Ecuador: según la FLACSO, en el rango de cantones con más alta tasa de defunciones por homicidio en el país (50 personas por año por 100 mil habitantes) se encuentran también cantones del corredor limítrofe de las provincias de Los Ríos y Guayas. La estadística sobre la territorialización de la violencia en el Ecuador todavía está imberbe y no hay un sistema de información geográfico de los hechos de violencia.

Dentro de la Policía funciona la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes, DINAPEN, que desde inicios del 2001 hasta marzo del 2005 registra alrededor de 7.400 hechos violentos cometidos por personas jóvenes, de los cuales el 61% fueron atentados a la

propiedad, el 33% robos con asalto, el 4% hurtos y el 2% robos de vehículos. El otro rango de motivos de detención de Jóvenes registrado por la DINAPEN es el de las contravenciones o manifestaciones conductuales prohibidas por la ley, que no caen en el campo de lo penal. La DINAPEN registró en el mismo lapso alrededor de 6.700 casos de infracción de menores de edad, de los cuales el 40% fueron detenciones por escándalo público y el 13% por libar en la vía pública.

Un fenómeno nuevo en el contexto de la violencia urbana del Ecuador, es la presencia de las pandillas juveniles. A diferencia de ciertas manifestaciones similares de épocas pasadas, la pandilla juvenil tiene actualmente sus propios referentes generacionales y culturales que identifican y distinguen a sus miembros, incluyendo una visión territorial (se designan a sí mismas naciones). Entre las pandillas se agudiza el ejercicio de venganzas, pero también las acciones violentas contra terceros (vecinos, policías, delatores, etc.).

Las pandillas juveniles mantienen redes que sobrepasan las fronteras nacionales, fenómeno relacionado con las migraciones de compatriotas al exterior en los últimos lustros. La DINAPEN reporta la existencia de 658 pandillas en el Ecuador, de las cuales el 39% está en Guayaquil y el 25% en Quito (área metropolitana).

No obstante la gravedad del fenómeno, las instancias estatales y la sociedad civil ni siquiera se han puesto de acuerdo en la definición de pandilla, peor en la metodología de tratamiento al fenómeno. Entre los jóvenes hay la percepción de ser objeto de prejuicio y discrimen, por su condición, edad y algunas de sus prácticas culturales y rituales propios de un mundo globalizado en el que ellos están más inmersos que el resto de grupos de la sociedad. Esta percepción de prejuicio y discrimen abona al cometimiento de infracciones a la ley y ruptura de la norma, que muchas veces son tomados

como hechos delincuenciales, son penalizados y agravan la situación de violencia social.

La violencia intrafamiliar es otro fenómeno preocupante. En el Ecuador hay treinta comisarías de la Mujer y la Familia donde son reportadas las manifestaciones de violencia intrafamiliar. Los hechos más frecuentes están referidos a violencia física, aunque hay casos extremos de mujeres asesinadas y víctimas de atentados sexuales. La violencia física intrafamiliar viene generalmente acompañada de violencia psicológica. También hay violencia contra los hijos e hijas, que comprenden el 53% de las denuncias en esas comisarías. La familia no es parte preactiva de la denuncia, pues el 95% de las denuncias son puestas por la mujer agredida y solo el 2% por sus parientes. El 90% de hechos de violencia familiar tiene lugar en el interior del hogar, considerado tradicionalmente un ambiente de seguridad de las personas.

La violencia se diversifica, lo que se expresa mediante un cambio significativo en las modalidades y formas del fenómeno en cuestión. La transformación actual más significativa tiene que ver con el apareamiento de manifestaciones de violencia moderna que superan en número, gravedad e impacto a la violencia tradicional. La violencia tradicional generalmente es la expresión de estrategias de supervivencia de individuos empobrecidos.

Las manifestaciones modernas de violencia no se derivan necesariamente de la pobreza económica de las personas. De acuerdo a las estadísticas de denuncias en la Policía Judicial, aparte de los homicidios, los hechos violentos más testimoniados en sus dependencias son la tenencia de armas, la falsificación de dinero, la estafa y los asaltos en carreteras y bancos. La Policía Judicial define a estos hechos como manifestaciones del crimen organizado e informa que entre Enero del 2003 y Mayo del 2004 fueron detectados y golpeados 48 grupos delictivos transnacionales, que disponían de medios de comunicación satelital y armamento sofisticado.

La violencia moderna se organiza expresamente con el fin de delinquir y la disposición de cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones criminales con fuertes recursos económicos, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización del delito, conformación de redes e infiltración en el sistema institucional, social y político.

La violencia moderna llega a extremos muy peligrosos por medio de la acción de mafias y empresas que traspasan las fronteras y muestran una de las aristas de la internacionalización del fenómeno criminológico. La violencia moderna se esconde y emerge en el mercado ilegal de armas y drogas ilícitas, el lavado de dinero, el contrabando de grandes cantidades de mercancías, la estafa con dinero falso, el secuestro, la extorsión y el sicariato, el tráfico de personas y el negocio del sexo, incluyendo la pornografía infantil, entre otras formas. Esta modernización del delito tiene un nivel de operatividad y efectividad que muchas veces supera las destrezas profesionales, tecnológicas y de inteligencia de la Policía.

Como respuesta a la violencia real y a la percepción de violencia, la población adopta, de modo creciente, mecanismos y medios de autodefensa, lo que trae modificaciones sustanciales de la conducta cotidiana y en los medios y formas de resolución de los conflictos. Cada acción de autodefensa es causa y efecto de un nuevo comportamiento social expresado mediante la angustia, el desamparo, el aislamiento, la desconfianza, el miedo, la agresividad, el individualismo, fenómenos propios de una sociedad del temor, Según el Observatorio de la Ciudad, hacia fines del 2002 se generalizó en los hogares de Quito, el tomar medidas de prevención tales como: la instalación de rejas en las viviendas (76%), elevar los cerramientos (65%), disponer de perros de guardia (48%), instalar puertas y cerraduras especiales (40%), contratar guardias privados (24%), instalar alarmas (18%) y disponer de un arma de defensa personal (11%).

En respuesta a la ineficiencia y falta de oportunidad de las instituciones de seguridad pública y administración de justicia, la sociedad pretende convertir la autodefensa como el mecanismo de solución de los conflictos. Esta pretendida solución es, en realidad, peor que el mal que se intenta remediar.

Muchos conflictos interpersonales y sociales se procesan ahora fuera de las instituciones respectivas, generando más y peores hechos violentos que van desde la agresión interpersonal hasta los linchamientos colectivos, el ajuste de cuentas, el sicariato, la amenaza, etc. es una especie de poder para aplicar justicia de modo paralelo al poder legal del Estado. Lo más preocupante es que por ese camino se llegue a implantar como fenómeno otro tipo de impunidad, una subcultura de hacer justicia por mano propia, cuya raíz está en la desconfianza de la sociedad en las instancias de prevención, control y administración de justicia. En resumen, sincrónicamente a la pérdida de los valores cívicos ya mencionados se implanta en la sociedad una subcultura de resolución no pacífica de los conflictos.

Falta promover una cultura de convivencia pacífica de las personas en el contexto de una sociedad que disponga de instituciones que no judicialicen necesariamente la resolución de los conflictos, sino que los canalicen por medio de la negociación, el arbitraje, la conciliación y la práctica de formas alternativas de convivencia pacífica con prevalencia de la justicia y la equidad.

El sistema educacional, los medios de comunicación social, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en su conjunto no han tomado aún en sus manos esta responsabilidad.

Queriendo controlar los efectos de la violencia, tradicionalmente el Estado instituyó un llamado sistema carcelario, que ha fracasado. En el Ecuador hay

34 centros de detención distribuidos a lo largo del territorio nacional. En la Costa funcionan 13 centros carcelarios (38%) que albergan al 52% de la población presa o detenida. En la Sierra hay 19 que representa (59%) con el 46% de la población carcelaria. Quito y Guayaquil tienen 6 y 2 de esos centros respectivamente, y concentran las 2/3 partes de esas personas. El área construida de los centros de reclusión tiene una capacidad para 7.000 presos, sin embargo, albergan casi a 12.000 personas, población que sigue creciendo (en el 2002 creció un 12%).

El sistema carcelario ha colapsado⁵⁹ en el Ecuador. De las 12.000 personas recluidas en los centros de detención en el año 2005, el 66% no tiene sentencia, lo que indica que no funciona la administración de justicia y no se cumple el derecho al debido proceso. En ese escabroso terreno se refleja - además- la desarticulación de las instancias del Estado: el Ministerio Público, la Administración de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Rehabilitación; lo que crea un contexto de desconfianza de la sociedad en sus instituciones, factor que estimula el cometimiento de hechos de violencia, muchas veces de modo reiterativo y reincidente.

Los poderes locales intervienen limitadamente en el campo de la seguridad ciudadana. En el ámbito local (cantonal) se intenta gobernar la violencia mediante la intervención de los municipios (Guayaquil, Quito, Cuenca) organismos seccionales que apenas empiezan a diseñar políticas orientadas al fortalecimiento de la participación ciudadana en asuntos de seguridad y cooperación con la Policía Nacional. Se impone en los municipios, una visión integral que a la par que enfrenta la delincuencia construya ciudadanía e implemente instancias que procesen sin violencia, sino con medidas de prevención, los conflictos. En Guayaquil, Quito y Cuenca están en marcha los programas municipales 911, Ojos de Águila, Más Seguridad, con recurso

⁵⁹ HOLGUÍN ARIAS Rubén, Ediciones Holguín S.A. Realidad Nacional, Copyright, 2003.

para la Policía, recabado inclusive mediante impuestos a los contribuyentes del cantón. En tanto como medidas parciales, estos programas funcionan con lógicas propias, muchas de ellas superpuestas y desconectadas entre sí.

Los impactos de la violencia se hacen sentir a través de fenómenos de dimensión diversa. La violencia afecta la ciudadanía, la socialización, la solidaridad, la responsabilidad cívica en general. Por la violencia la población se excluye de los espacios públicos, se recluye en el mundo doméstico y reduce el tiempo de socialización. La violencia aumenta el miedo y disminuye físicamente el espacio colectivo, en las ciudades hay más calles, plazas, parques y otros espacios por los que no se puede transitar libremente, sea debido a los repetidos hechos de violencia o por las medidas de prevención tomadas por el vecindario, que por sí y ante sí cierra calles, parques y corredores, cometiendo también una infracción contra el derecho ciudadano a la libre circulación. Se erosiona la ciudadanía y el sentido de comunidad, desaparece la solidaridad frente a la adversidad, aumenta el individualismo, se incrementa la indiferencia y la indolencia. Se desarrollan nuevas formas de segregación urbana no solo contra todo lo desconocido, sino además contra las personas que por sus manifestaciones culturales son diferentes al promedio, exacerbándose el racismo, la xenofobia, el rechazo a las personas con opciones sexuales diferentes, aumentando la homofonía, entre otras reacciones.

De lo expuesto no requiere ningún esfuerzo señalar cuáles son los actores que intervienen en la administración de la seguridad(gobiernos locales, ciudadanía organizada, Ministerio Público, Administración de Justicia, Defensoría del Pueblo, Policía Nacional, Dirección Nacional de Rehabilitación, medios de comunicación, Ministerio de Educación, de Salud, entre otros) y que son los llamados a tomar cartas en el asunto para estructurar políticas e instaurar el sistema de seguridad ciudadana que contribuya a desarrollar la solidaridad en la comunidad y a participar activa

y proactivamente en procura del bienestar individual y colectivo. No es posible continuar conformistas aceptando de manera indolente la realidad del país de la manera descrita en este diagnóstico, por lo que debemos demandar y demandarnos todos los involucrados en la responsabilidad de instaurar una organización que administre la seguridad ciudadana, tema que por años ha sido postergado y solo cuando ha desbordado lo aceptable se pone en el tapete como prioritario.

De acuerdo a encuestas realizadas por la FLACSO, en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca en el 2003 sobre la violencia e inseguridad, una de las percepciones más preocupantes en la sociedad es que los hechos delincuenciales se quedan en la impunidad, enredados en los hilos de la burocracia de los organismos de seguridad pública y administración de justicia, lo que influye en que la frecuencia de denuncias de esos hechos sea menor que su real cometimiento, A la Fiscalía, por ejemplo, durante el año 2003 llegaron 3.150 denuncias de delitos sexuales, de los cuales 1.070 se concentraron en la provincia de Pichincha (34%). Sin embargo, los fiscales de Pichincha lograron que solamente 70 casos fueran sentenciados.

En respuesta a la ineficiencia y falta de oportunidad de las instituciones de seguridad pública y administración de justicia, la sociedad pretende convertir la autodefensa como el mecanismo de solución de los conflictos. Esta pretendida solución es, en realidad, peor que el mal que se intenta remediar

4.2. URGENCIA DE ESTABLECER UN SISTEMA Y CONSTRUIR POLÍTICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

Luego de establecido el diagnóstico que permite conocer la realidad del país, tras estudiar el marco legal y la normativa internacional que precavete la seguridad y sanciona las infracciones en materia de violencia es indispensable analizar la seguridad y sus amenazas, Nuestro país parece

más complicado por las amenazas internas que por las externas, así como por las nuevas amenazas. Esto hace ver a las claras que necesitamos de manera urgente estructurar un sistema de seguridad ciudadana y establecer políticas que guíen este accionar en el afán de construir la cultura de seguridad en el Ecuador.

La primera tarea que nos plantearemos es definir el concepto en sí mismo de la seguridad. Puedo comenzar diciendo que la seguridad es la condición necesaria para permitir la supervivencia y convivencia del hombre, que se satisface cada cultura de conformidad con los mecanismos que la misma establece para instaurarla y protegerla.

Al concepto de seguridad interna, tradicionalmente vinculado al orden público, se le ha sumado un nuevo concepto: el de seguridad ciudadana, que implica la aparición del ciudadano en una posición más dinámica, más activa, ya no solamente reclamando seguridad por parte del Estado, sino participando en la elaboración de las políticas de seguridad. Ello entraña entonces un cambio de paradigmas: se pasa de un paradigma represivo a un paradigma preventivo. Esto supone también la participación no solo del individuo, sino también de las organizaciones sociales, tales como las ONGs, partidos políticos, los centros vecinales, etc.

La seguridad ciudadana, como concepto, se puede delimitar en dos aspectos: uno relacionado con las amenazas a las personas y a sus bienes, es decir aquel aspecto delictivo que se vincula con la actividad policial, con la desarrollada por los institutos de investigación criminalística, con el sistema judicial establecido en cada uno de nuestros países; y, otro, el que en algunos países tiene que ver con catástrofes naturales que requieren de organizaciones dedicadas estrictamente a este tipo de emergencias. De ambas dimensiones, la más cercana al concepto de seguridad ciudadana es la referida al delito.

Esto a su vez nos presenta otros dos aspectos: la seguridad ciudadana vinculada con el aspecto objetivo del delito, su medición estadística, las cifras oficiales que se producen a partir de los delitos denunciados; y, el tema de la percepción que la ciudadanía tiene de la seguridad. Para quien define las competencias pertinentes, es un desafío establecer sobre que aspecto se va a trabajar.

Desde el punto de vista político, se debe tener especial cuidado con los límites al tema de la seguridad. Es decir, no se debe caer en la concepción globalizante de la seguridad y por eso es importante de quien define la política se planteen determinadas interrogantes: cuáles son los efectos de una política sobre la percepción de la ciudadanía; cuáles son los efectos sobre la percepción externa del país, tanto regional como mundial; cuál es la naturaleza jurídica del bien afectado; cuáles son las hipótesis del conflicto social hacia las cuales se destina esa política y qué debilidades y fortalezas del sistema deben ser evaluadas para evitar en el futuro la ocurrencia de situaciones similares o peores.

4.3. CARACTERÍSTICAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

En este punto se establecerán las características que delimitan el campo de acción de la seguridad ciudadana, cuál es su concepción, hacia dónde se proyecta y cuáles son sus actores, para tener una comprensión más objetiva del significado de la seguridad ciudadana. Solo de esta manera se podrá comprender las razones por las que se plantea la estructuración de un sistema de seguridad ciudadana.

La principal característica de la seguridad ciudadana es que ésta se dirige a la protección del hombre y no del Estado.

- La seguridad ciudadana es una tarea de todos. No le compete solamente a la Policía y sería una injusticia concebirla así. Corresponde a

todos los actores, tanto políticos como sociales. O, en otros términos, le corresponde al Estado, al mercado y a la sociedad civil. No puede haber una política pública nacional o local si se basa en términos de exclusión. Si uno de los elementos de esta triada queda fuera, no podrá haber una política pública, y cuando decimos publica reiteramos que no le concierne solamente al Estado sino que hacemos referencia a la colectividad.

- Constar como prioridad en los planes de desarrollo de los gobiernos locales, sobre todo en los municipales, que como instancias administrativas y políticas del Estado, están asumiendo en los hechos tareas vinculadas a la seguridad ciudadana.
- La seguridad ciudadana, es pasar del concepto de la seguridad del Estado al concepto de seguridad ciudadana. La única seguridad que requiere el Estado es la seguridad jurídica es decir el cumplimiento irrestricto de la Constitución y las leyes, el bien común y el respeto a los derechos humanos. No es un concepto de seguridad policial o militar, sino uno integrador que invita y obliga a que todos los ciudadanos participen de él.
- La seguridad ciudadana no es sinónimo, única y exclusiva, de combate a la delincuencia, es vista desde la necesidad del pueblo que aspira a tener condiciones integrales de vida, de paz, de democracia, de libertad, progreso social, material y cultural
- El concepto de seguridad ciudadana está ligado a la necesidad de paz social, no entendida y confundida con el orden establecido de la injusticia, de discriminación, de inequidad, sino como un valor supremo que se logra y conquista cuando un pueblo posee condiciones dignas de vida.
- La seguridad ciudadana es un sistema integral que tiene que ver con infraestructura física, comunicaciones, informática, vigilancia por video,

localización automática de vehículos, equipamiento, capacitación, educación de la comunidad, participación ciudadana, de las instituciones públicas y privadas así como el involucramiento de las autoridades locales.

- La seguridad ciudadana es un sistema articulado y descentralizado de instituciones, políticas, planes y estrategias para ser aplicadas coordinadamente por las instituciones públicas, privadas y la ciudadanía organizada.
- La seguridad ciudadana es una aspiración y demanda social de tener una vida tranquila y digna, sin afectación a su persona, a su patrimonio, con cierta garantía para el desarrollo de las actividades particulares y comunitarias⁶⁰.
- La Seguridad ciudadana es el equilibrio que debe existir de las medidas preventivas y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas. Las medidas de prevención y control que aplican los órganos de seguridad deben ser proporcionales al tipo e intensidad de las amenazas
- La seguridad ciudadana es un conjunto de acciones cooperativas de responsabilidad de los gobiernos (central y local), con el apoyo de las organizaciones sociales, para reducir las situaciones de riesgo y mejorar la calidad de vida.
- El principal sustento es la lucha contra la pobreza, el desempleo, la inequidad y la discriminación social, actividades que son de responsabilidad del gobierno central y gobiernos seccionales y que se enmarcan en la prevención del delito

De las características expuestas se establece que la seguridad ciudadana: le corresponde al Estado, al mercado y a la sociedad civil; debe ser

⁶⁰ JARRIN Oswaldo, "Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana" Pág. 29.

prioridad en los planes de desarrollo de los gobiernos locales; no es tarea exclusiva de la Policía Nacional; no es sinónimo, de combate a la delincuencia; está ligado a la necesidad de paz social; es un sistema integral, articulado y descentralizado de instituciones, políticas, planes y estrategias; es una aspiración y demanda social; es el equilibrio entre las medidas preventivas y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas; conjunto de acciones cooperativas de responsabilidad de los gobiernos (central y local), con el apoyo de las organizaciones sociales; y, su principal sustento es la lucha contra la pobreza, el desempleo, la inequidad y la discriminación social.⁶¹

4.4. EL SISTEMA ACTUAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA CIVIL.

Este es el punto central de la tesis, por que permitirá demostrar que el sistema de seguridad ciudadana y defensa civil vigente no contribuye a combatir el factor más decisivo en la inseguridad, la delincuencia.

Descrita la seguridad ciudadana conforme lo expuesto en la conclusión del numeral anterior, es necesario ahora confrontarlo con la estructura, integración y propósitos del actual sistema de seguridad ciudadana para demostrar que no se compadece a la conceptualización moderna de seguridad ciudadana y por lo tanto los organismos que la conforman no contribuyen en la lucha contra la inseguridad, a pesar de que uno de los objetivos para la integración de las funciones y misiones de las Juntas de Defensa Civil, con las de Movilización Nacional en una sola denominada Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, conforme lo dispone el Decreto Ejecutivo 332-C del 4 de mayo del 2002, fue el combate a la delincuencia con la participación de las Fuerzas de Tarea Conjunta.

⁶¹ Memoria del Proyecto: Política Pública de Seguridad Ciudadana Primera Fase, FLACSO sede Ecuador- Fundación Esquel, Oswaldo Jarrín, Compilador.

4.4.1. Organización del Sistema

El Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, conforme se describe en el Capítulo II del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, su organización va desde el nivel nacional pasando por lo provincial y cantonal hasta el nivel parroquial, encontrándose integrado por los organismos siguientes: a nivel nacional, el Consejo de Seguridad Nacional, Dirección Nacional de Defensa Civil y la Dirección Nacional de Movilización; a nivel provincial, cantonal y parroquial las Juntas de Defensa Civil y Seguridad Ciudadana; y, las jefaturas de zonas especiales que se conformarán hasta el nivel provincial.

La organización por niveles, con la que concuerdo por ser compatible con la estructura política de nuestro país, lo que facilita la delimitación territorial o jurisdicción de cada organismo del sistema; y , discrepo, en cuanto a la determinación como organismos del más alto nivel de este sistema al Consejo Nacional de Seguridad y a la Dirección Nacional de Defensa Civil; el primero por que de acuerdo al Art. 189 de la Constitución Política del Estado es el organismo superior responsable de la defensa nacional; y la defensa nacional constituye todas las acciones coordinadas por la nación para desarrollar una capacidad de protección efectiva de su población, recursos, patrimonio cultural e intereses que le permita enfrentar cualquier tipo de amenaza o agresión actual o potencial, con el objeto de garantizar un estado de convivencia pacífica de la sociedad, por lo tanto el componente militar es el principal instrumento del Estado para cumplir con los objetivos de la defensa; la segunda en cambio, por que de acuerdo a Ley de Seguridad Nacional Art. 82 y 86.1, la Defensa Civil es un servicio del Estado que a través de su sistema ejecuta acciones de protección a la población y sus bienes para hacer frente a los fenómenos naturales o derivados de la intervención del hombre a fin de disminuir los impactos; por lo tanto la Defensa Civil tiene por su naturaleza que actuar ante catástrofes

y desastres y para ello dispone de un sistema perfectamente estructurado, no así para actuar en el ámbito de la seguridad ciudadana.

En conclusión, al Consejo de Seguridad Nacional le corresponde actuar en el ámbito de la defensa nacional y a la Defensa Civil frente a catástrofes y desastres y por lo tanto no deben ser organismos integrantes del sistema de seguridad ciudadana aunque, en el caso de la Defensa Civil si debe mantener una coordinación muy estrecha con cada uno de los organismos del sistema de seguridad ciudadana.

4.4.2. Objetivos del Sistema.

Los Objetivos Fundamentales de este sistema, conforme lo determina el Art. 80 del Reglamento de la Ley de Seguridad Ciudadana son: a) prevenir los desastres, b) ayudar a la población para superar las consecuencias del desastre o calamidad, c) procurar la rehabilitación y normalización vital de la población afectada, d) concienciar sobre la Defensa Civil y su participación en ella, e) fortalecer la seguridad pública, f) prevención, control y combate, sanción y reinserción social de los infractores y delincuentes con la participación de las Fuerzas de Tarea Conjunta, Fuerza Auxiliar y Fuerzas Paramilitares y en todas las entidades públicas y privadas del Estado, con las que están obligados a colaborar todos los ecuatorianos y extranjeros residentes en el territorio nacional; y, g) movilizar los recursos del país para atender las crisis o desastres.

De los objetivos citados establece que el sistema de seguridad ciudadana y defensa civil orienta su accionar fundamentalmente a la defensa civil así lo denotan los literales" a, b, c, d, e, y g" del artículo 80 del reglamento en referencia; mientras que solo el literal" f "se refiere a la parte más importante de la seguridad ciudadana que es el combate a la delincuencia.

Es necesario anotar que el literal "f" del artículo 80 del reglamento en mención, declara como objetivo del sistema de seguridad ciudadana "facilitar la planificación, coordinación y ejecución de operativos y programas para la prevención, control, combate, sanción y reinserción social de los infractores y delincuentes con la participación de las Fuerzas de Tarea Conjunta" entre otras. No se puede menos que poner reparos a este objetivo, lo cual obliga a realizar la siguiente aclaración: la prevención, control, sanción y reinserción de los infractores, entre los que se encuentran los delincuentes, de acuerdo a nuestra legislación es de competencia exclusiva de los organismos e instituciones encargadas de la seguridad pública, Policía Nacional, Ministerio Público, Función Judicial y Dirección Nacional de Rehabilitación Social, por lo que el Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil no es competente para realizar tareas de esta naturaleza, incluido las Fuerzas de Tarea Conjuntas que son unidades militares destinadas a ejecutar operaciones de Defensa Interna.

Cabe resaltar, que en que el Código de Procedimiento Penal en el artículo 207 al referirse a la Policía Judicial manifiesta: " La Policía Judicial es un cuerpo auxiliar del Ministerio Público, integrada por personal especializado por la Policía Nacional, su funcionamiento se sujetará a las disposiciones contempladas en la Constitución Política de la República, en este Código y en el Reglamento respectivo" ; el artículo 208 de el mismo cuerpo legal al referirse a la investigación dispone" La Policía Judicial realizará las investigaciones de los delitos de acción pública de instancia particular, bajo la dirección y control del Ministerio Público, a fin de reunir y asegurar los elementos de convicción y evitar la fuga o ocultamiento de los sospechosos, en el tiempo y según las formalidades previstas en este Código"

El basamento legal citado establece que la prevención y represión jurídica del delito son de estricta responsabilidad de la Policía Nacional y que únicamente en el ámbito preventivo la Policía puede requerir el apoyo de

otras instituciones como las Fuerzas Armadas, quienes podrán intervenir en actividades del control del orden, solo cuando las acciones sobrepasen la capacidad operativa de la Policía Nacional y se haya decretado el Estado de Emergencia.

4.4.3. Integración de las Juntas de Seguridad Ciudadana.

Las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, conforme lo establecen los artículos 88, 90, y 92 del Reglamento a Ley de Seguridad Nacional, se encuentran integradas de la siguiente manera:

A nivel provincial.- Como organismos de planeamiento, asesoramiento, coordinación, ejecución y supervisión, están integradas por:

- a) Gobernador de la provincia, quien la presidirá; en Pichincha la presidirá el Subsecretario de Gobierno o la autoridad nombrada por decreto;
- b) Prefecto Provincial
- c) Alcalde de la capital provincial;
- d) Oficial de mayor jerarquía de la Fuerza de tarea o de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, acantonadas en la provincia. En Pichincha, el Oficial que fuere designado por el Ministro de Defensa Nacional.
- e) Oficial de mayor jerarquía de la Policía Nacional, en la provincia. En Pichincha, el Oficial que fuere designado por el Ministro de Gobierno y Policía.
- f) Representante de la Iglesia
- g) Representante de la Dirección Nacional de Defensa Civil.
- h) Representante de la Dirección Nacional de Movilización;
- i) Representante de los Ministerios existentes en la provincia; y,
- j) Representante de los medios de comunicación social, designado por la Unión Nacional de Periodistas.

Añade el artículo, en sus párrafos finales entre otras, que el Presidente de la Junta, es decir el Gobernador de la provincia, o en Pichincha el Subsecretario de Gobierno podrá disponer que se integre al organismo otras autoridades o personas que estime necesarias pudiendo ser del sector público y privado; y, que de acuerdo con las circunstancias y necesidades, la Junta sesionará y adoptará resoluciones con la presencia de los representantes que concurren a la convocatoria efectuada por el Presidente.

La forma como está integrado este organismo no hace sino confirmar su carácter y naturaleza como organismo de la defensa civil

En cuanto a las funciones de estos organismos el Art. 89 del Reglamento de la Ley De Seguridad Nacional establece las siguientes:

- a) Planificar, organizar, ejecutar, dirigir y supervisar, en forma centralizada las actividades de movilización nacional, seguridad nacional interna o externa y defensa civil para enfrentar emergencias internas o externas;
- b) Dirigir y ejecutar las acciones necesarias para solucionar los efectos ocasionados por los desastres y calamidades de diferente origen que afectan a la provincia.
- c) Llevar a cabo la acción planificadora conjunta que permita la utilización adecuada de los recursos estatales o privados, de acuerdo con las normas impartidas por la Dirección de Defensa Civil.
- d) Dictar normas conducentes a la oportuna y adecuada participación de la población de las zonas afectadas por desastres y calamidades.
- e) Asegurar que la población de sus jurisdicciones esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia y calamidad.

- f) Mantener informada permanentemente a la Dirección Nacional de Defensa Civil sobre cualquier circunstancia que pueda convertirse en desastre o calamidad.
- g) Ejecutar de inmediato las acciones necesarias para atender a los damnificados por los desastres o catástrofes. Esta atención la efectuará con sus propios medios, y de ser insuficientes, solicitará a la Dirección Nacional de Defensa Civil el apoyo necesario.
- h) Conocer y planificar la disponibilidad de personal, recursos y servicios para casos de calamidades o desastres.
- i) Efectuar permanentemente la evaluación y disponibilidad de artículos básicos vitales que permitan atender los casos de emergencia en períodos críticos, hasta conseguir que la población afectada vuelva a su normal funcionamiento y actividad.
- j) Establecer y mantener sistemas de alarmas en las áreas potencialmente peligrosas.
- k) Realizar una evaluación de los daños producidos por los desastres o catástrofes e informar de manera inmediata a la Dirección Nacional de Defensa Civil.
- l) Coordinar con los organismos existentes y con los que se crearen, las actividades del sistema de seguridad y defensa civil provincial.
- m) Planificar, coordinar y ejecutar programas y operativos que permitan prevenir, controlar y cambiar las acciones delincuenciales.
- n) Elaborar estadísticas de personal y recursos materiales disponibles en la provincia.
- o) Optimizar la utilización de los recursos humanos, materiales y servicios del sector público y privado.
- p) Coordinar el empleo de la Fuerza Pública de acuerdo a la planificación existente.
- q) Solicitar a la autoridad pertinente las partidas presupuestarias para enfrentar los diferentes tipos de emergencia.

- r) Capacitar a los integrantes del Sistema de Seguridad Ciudadana Defensa Civil Provincial, sobre movilización, seguridad y defensa civil.
- s) Establecer y mantener sistemas de alarmas en áreas potencialmente peligrosas
- t) Decretado el Estado de Emergencia y dispuesta la movilización, en situaciones de crisis externa, el coordinador militar provincial, nombrado por decreto ejecutivo, presidirá el organismo provincial.
- u) En situación de crisis interna, el Gobernador o la autoridad designada ejecutará la movilización a nivel provincial; y,
- v) Dispuesta la requisición, la ejecución será conforme al reglamento respectivo.

Las funciones asignadas a las Juntas Provinciales de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, conforme lo establecen los veinte y dos literales del artículo 89 del reglamento en mención no hacen más que referirse a funciones propias de Defensa Civil a excepción del literal "m" que hace relación al control delincidencial cuando expresa: "planificar, coordinar y ejecutar programas y operativos que permitan prevenir, controlar y combatir las acciones delincuenciales". Esto a mi juicio constituye una justificación más para pensar en que se debe proponer un sistema alternativo por fuera del sistema de la defensa civil que se encargue de la seguridad ciudadana.

A nivel cantonal.- Las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil como organismos de control y ejecución, de conformidad con el artículo 90 del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional se encuentran integradas así:

- a) Alcalde del cantón
- b) El Jefe Político
- c) El Oficial de las Fuerzas Armadas, de mayor jerarquía de guarnición en la plaza.

- d) El Oficial de la Policía Nacional, de mayor jerarquía o antigüedad de guarnición en el cantón.
- e) El Jefe del Cuerpo de Bomberos.
- f) El Presidente de la Cruz Roja; y,
- g) El representante de la Iglesia, residente en el cantón

El Presidente de la Junta Parroquial podrá disponer que se integren al organismo otras autoridades o personas del sector público o privado que estime necesarias.

Las funciones de estos organismos conforme al artículo 90 del reglamento en análisis se expresan de la siguiente manera:

- a) Ejecutar las disposiciones de los organismos superiores del sistema sobre acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción;
- b) Asegurar que la población de su jurisdicción esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia y calamidad.
- c) Mantener contacto permanente con los organismos gubernamentales, municipales y privados, a fin de garantizar su cooperación.
- d) Establecer y mantener comunicación con los organismos jerárquicos superiores del sistema, a fin de mantener informados sobre cualquier circunstancia que pueda devenir en desastres o calamidad.
- e) Efectuar permanentemente la evaluación y disponibilidad de artículos básicos vitales que permitan atender los casos de emergencia en períodos críticos, hasta conseguir que la población afectada vuelva a su normalización vital del área o zona afectada.
- f) Establecer y mantener sistemas de alarmas en las áreas potencialmente peligrosas.

- g) Ejecutar, dirigir y supervisar las actividades de acuerdo al Plan Provincial de la Junta de Seguridad y Defensa Civil para enfrentar; en su nivel, emergencias internas y externas.
- h) Coordinar y ejecutar programas y operativos que permitan prevenir, controlar y combatir las acciones delincuenciales , agilitando y supervisando las sanciones a los infractores; e,
- i) Los organismos existentes o los que se crearen coordinarán sus actividades con el Sistema y Seguridad Cantonal.

Las funciones de las Juntas Cantorales de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, al igual que las Juntas Provinciales, de los nueve literales solamente uno se refiere al control delincencial, específicamente el literal "h" que se expresa: "coordinar y ejecutar programas y operativos que permitan prevenir, controlar y combatir las acciones delincuenciales , agilitando y supervisando las sanciones a los infractores". Cabe aquí expresar que no porque el literal en referencia establezca como función de la juntas el controlar y combatir la delincuencia, se debe entender que ya se les otorga implícitamente capacidad legal para hacerlo; esto no es así, la capacidad legal, por lo analizado en líneas anteriores, le corresponde exclusivamente a la Policía Nacional a través de sus servicios preventivos y represivos y excepcionalmente a las Fuerzas Armadas como apoyo a la Policía Nacional, de acuerdo al Decreto Ejecutivo Nº 2128 del 27 de septiembre de 1994.

Otra de las razones por las que las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil no deben arrogarse funciones que no son de su competencia, es por que la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en su Art. 2, establece que la Policía Nacional es una Institución profesional y técnica, dependiente del Ministerio de Gobierno, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, organizada bajo el sistema jerárquico disciplinado, centralizada y única. Tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y

social; y además por cuanto el Art. 4 de la citada ley, establece como funciones específicas de la Policía Nacional: mantener la paz, el orden y la seguridad pública; prevenir la comisión de delitos y participar en la investigación de las infracciones comunes, con el fin de asegurar una convivencia pacífica de los habitantes del territorio nacional; garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, en especial los del menor, la mujer y la familia; cooperar con la administración de justicia a través de la Policía Judicial y demás servicios policiales.

A nivel parroquial.- Las juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, como organismos de ejecución y de conformidad al artículo 92 del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional se encuentran integradas de la siguiente manera:

- a) Presidente de la Junta Parroquial, quien la presidirá,
- b) El Teniente Político
- c) El Cura Párroco ; y,
- d) Dos vocales nombrados de entre los pobladores de la Parroquia del sector público y privado.

Estos organismos como parte integrantes del sistema y de conformidad al Art. 93 del reglamento ya anotado tienen por funciones:

- a) Ejecutar las acciones previstas en el Plan Cantonal de Emergencia.
- b) Cumplir y hacer cumplir las ordenes emanadas de los organismos superiores de Defensa Civil;
- c) Instruir y adoctrinar a la población para afrontar situaciones de emergencia y catástrofe.
- d) En casos de desastres, evaluar la magnitud de los daños a fin de afrontar inmediatamente a la Jefatura Cantonal y Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil.

- e) Proporcionar apoyo inmediato a otras parroquias vecinas afectadas por desastres o catástrofe; y,
- f) Ejecutar las actividades necesarias, previa coordinación con la autoridad cantonal, para solucionar a su nivel la crisis interna o externa.

Las funciones de las Juntas Parroquiales de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, en su totalidad se orientan exclusivamente al ámbito de la defensa civil, ya no existe una sola función que se refiera al control de la delincuencia, como sucede con las funciones de las Juntas Provinciales y Juntas Cantorales, lo cual me releva de todo comentario.

Del análisis al sistema vigente de seguridad ciudadana y defensa civil es necesario poner de relieve lo siguiente:

La Dirección Nacional de Defensa Civil mantiene su organización y funciones tradicionales, propias del Sistema de la Defensa Civil, el mismo que se encuentra en operación en el país.

El sistema de seguridad ciudadana y defensa civil pese a estar contemplado en el Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional, en la práctica no ha sido estructurado a nivel nacional, excepto en ciertas ciudades como Guayaquil, Lago Agrio, entre otras.

Al Consejo de Seguridad Nacional le corresponde actuar en el ámbito de defensa nacional por intermedio de los organismos que lo conforman y a la Defensa Civil frente a catástrofes y desastres y por lo tanto no deben constituirse como organismos integrantes del sistema de seguridad ciudadana, aunque en el caso de la Defensa Civil si debe mantener una coordinación muy estrecha en cada uno de los niveles con los organismos del sistema de seguridad ciudadana, ya que la seguridad ciudadana involucra aspectos que son de competencia de la defensa civil.

4.5. DE LA SEGURIDAD PÚBLICA A LA SEGURIDAD CIUDADANA.

La última década se ha caracterizado por el desarrollo de un proceso de cambio de la doctrina de seguridad nacional a la construcción de una política de seguridad ciudadana. La característica fundamental es que la seguridad ciudadana está orientada a la protección de las personas y no a la protección del Estado. En la doctrina de seguridad nacional existen enemigos identificados como amenazas externas convencionales (conflictos entre estados), efectos del conflicto interno en Colombia, narcotráfico y crimen organizado, terrorismo internacional, inequidad en el comercio internacional, proliferación de armas de destrucción masiva y deterioro del medio ambiente; en cambio en la seguridad ciudadana el enemigo es interno, por lo general son los jóvenes de las poblaciones de niveles socioeconómicos bajos. Otra característica es el concepto del estado social de derecho y, consecuentemente, el respeto de los Derechos Humanos, lo cual pone barreras al accionar policial que anteriormente se basaba en la reducción de los índices delictivos y el aumento en las estadísticas de personas detenidas.

Con el regreso de la Democracia, la criminalidad se convierte en uno de las prioridades de la agenda nacional, no solo por el aumento de las denuncias de delitos, sino por la sensación de inseguridad generalizada en la ciudadanía. La sensación de inseguridad comparativamente está acorde a la sensación de impunidad y desconfianza de la Policía y el sistema judicial.

En estas circunstancias la ciudadanía empieza a reclamar por respuestas al Estado y demanda la participación comunitaria y la prevención del delito. Así aparecen las primeras experiencias de lo que hoy es la Policía Comunitaria, (retenes, destacamentos, PAI y UPC) apuntando a una nueva seguridad ciudadana ligada a la participación de la población en asuntos de su competencia.

En este contexto se generan algunas contradicciones en el comportamiento de la ciudadanía y autoridades que son necesarios precisar:

- Existe un claro crecimiento del temor de la población, especialmente respecto de los espacios públicos, pese a que la mayoría de delitos ocurren en los espacios privados.
- Decrecimiento de la confianza en la Policía, sin embargo la ciudadanía pide mas presencia policial.
- Necesidad de mayor involucramiento de la comunidad en el diseño de políticas de seguridad, sin embargo en la práctica la participación real y efectiva de la población es muy baja.
- La confianza en la Policía es alta en los lugares donde menos se la necesita, mientras que en los estratos socioeconómicos más bajos los niveles de confianza disminuyen.
- La necesidad de medidas preventivas para contrarrestar el tema de la inseguridad está presente en la conciencia de las autoridades, sin embargo los aportes presupuestarios para ejecutar las estrategias preventivas son mínimos.
- La población percibe que los medios de comunicación tratan la violencia y la criminalidad con gran sensacionalismo, sin embargo considera que es la única forma de estar enterados de los problemas de inseguridad.

Con las contradicciones surgen los desafíos fundamentalmente para los gobiernos seccionales e institución policial como el de crear mecanismos de confianza entre la Policía y la comunidad no solo para disminuir la criminalidad sino también para contrarrestar el temor, la Policía Nacional

puso en marcha el modelo de Policía Comunitaria que involucra, por una parte, a la organización policial que denominamos Unidades de Policía Comunitaria (U.P.C.), la cual está formada por personal capacitado con fundamentos ideológicos, teóricos y prácticos que le permiten interactuar con la comunidad local, organizándola en Brigadas Barriales(B.B.) y actuar conjuntamente para solucionar los problemas de inseguridad ciudadana en su radio de acción que comprende el barrio, la comunidad o localidad donde vive.

Algunos gobiernos locales, como el de Guayaquil, han intentado aplicar modelos considerados exitosos en otros países como el de administración diseñado para el alcalde Giuliani, de Nueva York, modelo que fue seriamente cuestionado en el puerto principal por cuanto si es verdad que resultó efectivo para ése Estado no fue precisamente por el modelo sino por las condiciones estructurales imperantes como el alza de la economía, disposición de fuentes de trabajo y disminución de los niveles de delincuencia; luego se intentó con el Plan Más Seguridad, que consistió en dar apoyo logístico y contingente humano de la Policía Metropolitana a la Policía Nacional acantonada en Guayaquil para el combate a la delincuencia, posteriormente se intento privatizar la seguridad, contratando guardias privados par el control de ciertos puntos de la ciudad, lo cual no constituyó una solución sino un problema, dada la falta de competencia legal, falta de capacitación y sobre todo porque algunos guardias privados fueron descubiertos como integrantes de las bandas delictivas.

El Distrito Metropolitano de Quito, por el contrario, optó por poner en ejecución el "Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana", el cual en su programa numero uno, denominado " Seguridad Ciudadana" contempla cinco proyectos: Central Metropolitana de Emergencias, Observatorio Metropolitano de Seguridad (construcción unidades operativas para la Policía Comunitaria, Bomberos y Emergencia Médicas),

Infraestructura para la Seguridad, Barrios Solidarios y Seguros⁶² (Asignando los recursos necesarios para la adquisición de un nuevo helicóptero para la Policía Nacional y equipamiento de la Policía Comunitaria), y Educación Cívica Para la Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Sin embargo, los resultados son poco halagadores porque se requiere de una mejor coordinación e involucramiento intersectoriales. En nuestro país se ha evidenciado que las iniciativas diversas y dispersas no sirven de mucho, así tenemos los esfuerzos por separado realizados por el gobierno central, a través de la fuerza pública, gobiernos seccionales de Guayaquil, Quito, Cuenca y Loja, entre otros, organizaciones civiles e instituciones privadas.

Por ello urge la necesidad de contar con políticas nacionales y un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana diferente al contenido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional, que norme y articule los esfuerzos e iniciativas dispersas, se concreten en planes y acciones, para ser ejecutados descentralizadamente por los gobiernos seccionales en sus jurisdicciones de acuerdo a la realidad y necesidades de la comunidad.⁶³

4.6. SEGURIDAD HUMANA, SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA.

Antes de plantear la propuesta del Sistema de Seguridad Ciudadana y en el afán de ilustrar de mejor manera el tema, es necesario establecer ciertas

⁶² Plan de Gobierno 2005-2009 "Bicentenario del Distrito Metropolitano de Quito"

⁶³ DAMMERT Lucia, "De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana", Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO- ECUADOR, Pág. 111.

aproximaciones y diferencias, entre la seguridad humana, seguridad pública y seguridad ciudadana.

4.6.1. Seguridad Humana.

El concepto de seguridad humana es relativamente nuevo en los ámbitos académico y político. Para el mundo actual, resulta una percepción más abarcadora y efectiva que la de seguridad nacional o regional, no desechada en tanto abarca directamente los problemas del individuo, base primaria y generadora de la seguridad de cada país. Es un concepto, por demás, aplicable a cualquier contexto social.

La seguridad humana comenzó a ser utilizado por las Naciones Unidas a inicios de la década de los años 90. "Con el fin de la Guerra Fría, se tomó conciencia que se multiplicaban las amenazas no armadas a la seguridad a nivel internacional, regional, nacional y local (...) el impacto conjugado del uso de la fuerza al interior de los Estados, del deterioro del ambiente, la agravación de la extrema pobreza, la propagación de las pandemias, la explotación de diferencias culturales y étnicas fomentan conflictos de variada índole..."

El concepto de seguridad humana es clave en el mundo de hoy y hace parte del sistema democrático. Aunque enunciado recientemente, estaba implícito en planteamientos de seguridad en las sociedades más democráticas y progresistas. Ha sido política y académicamente promovido por Canadá y tratado en la OEA.

El concepto se desarrolla, a partir de la modificación de la naturaleza del conflicto que es ahora esencialmente interno y no tanto entre estados y también de la globalización que da lugar a nuevas formas de violencia y crimen transnacional que comprometen la seguridad individual de las personas y de las naciones. La visión de la seguridad humana cuestiona que pueda haber un Estado seguro con ciudadanos inseguros pues la seguridad del Estado no es una finalidad en sí misma, disociada de la

seguridad de las personas. En esto coincide con la revalorización de la persona que se traduce en entender el Estado al servicio de las personas y no al revés.

La seguridad humana tiene dos aspectos básicos que se refieren a problemas crónicos como hambre, enfermedad y represión; pero también a perturbaciones abruptas de la vida diaria. En el segundo caso se trata de catástrofes naturales o graves crisis que pueden conducir a tragedias humanas. De esta suerte, la seguridad humana puede verse amenazada por problemas de tipo económico, alimentario, de salud, seguridad personal, ambiental, comunitario o cultural y político, integrando necesariamente elementos de desarrollo para el logro de la paz social.

La seguridad humana no debe considerarse contradictoria con la seguridad de los Estados. Se trata más bien de una manera distinta y superior de interpretarla mediante la reorientación del énfasis hacia las necesidades de seguridad de las personas, sin perder de vista que precisan también una garantía de seguridad frente, por ejemplo, a la eventualidad de un ataque externo, pero sin agotarse en ello. En su aspecto operativo deberá referirse a asuntos como los derechos humanos y libertades fundamentales, el creciente tráfico y utilización de armas pequeñas, la producción y tráfico ilícito de drogas, las minas antipersonal, la corrupción y la impunidad, la violencia generalizada y la facilitación del logro del desarrollo humano.

La viabilidad del concepto depende del insustituible sustento político de la democracia. En la Asamblea General de la OEA en Windsor, el Canciller de Canadá señaló: "Todos nuestros ciudadanos deben tener la posibilidad de vivir en sociedades que reflejen sus intereses, satisfagan sus legítimas aspiraciones y garanticen una participación efectiva en la vida política, económica y social de nuestros países. Esta es la piedra angular de la seguridad humana". Por su parte, el jefe de la delegación de Estados Unidos consideró que el concepto apunta a la dignidad y valor inherentes al individuo, principio del que derivan las libertades y derechos relativos a

democracia, derechos humanos y responsabilidad del Estado de proteger a sus ciudadanos. Se preguntó: ¿Por dónde comenzamos a definir la seguridad humana? Por una palabra: democracia.

Las instituciones democráticas fuertes, proveen el único cimiento sólido de la compleja arquitectura a la seguridad humana. Al fortalecer las instituciones de justicia y democracia y mejorar el buen ejercicio del gobierno, protegemos los derechos humanos, mejoramos la seguridad pública y hacemos posible el logro de una vida mejor para todos nuestros ciudadanos.

La seguridad humana tiene su origen en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD de 1994; desde entonces se refiere a las condiciones de protección necesarias para la promoción del ser humano, con libertad y capacidad para generar su propio desarrollo individual y colectivo.

La amplitud del concepto de seguridad y la complementariedad de las instituciones y órganos gubernamentales que actúan sobre la seguridad humana dentro del Estado, advierte una clara convergencia entre dos ejes: la seguridad pública y la seguridad ciudadana.

La seguridad pública y la seguridad ciudadana, que aparentemente son las mismas, poseen factores que las diferencian, no obstante que ambas se preocupan por la integridad y el bienestar del ser humano.

4.6.2. Seguridad Pública.

La seguridad pública, que es una responsabilidad directa del Estado, a través de la Fuerza Pública y del Ministerio Público, según la Constitución Política de la República del Ecuador dispone que el mantenimiento de la

seguridad y orden público es responsabilidad de la Policía Nacional; sin embargo, ante situaciones de grave conmoción interna y previa la expedición de un decreto de emergencia, las Fuerzas Armadas participarán en el restablecimiento de la seguridad interna, en forma excepcional, de acuerdo a sus planes y en concordancia con lo que el referido instrumento constitucional determine.

El empleo de la Fuerza Pública se desarrolla sobre la base del respeto al ámbito de competencias y misiones de las Instituciones. Por consiguiente, las Fuerzas Armadas se emplearán como fuerza militar y no como fuerza policial.⁶⁴

El Ministerio Público, por su parte, actúa como defensor de la sociedad con la finalidad de “prevenir en el conocimiento de las causas, dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal (para el cumplimiento de estas funciones dirigirá un cuerpo policial especializado y organizará un departamento medico legal), vigilar el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente, velar por la protección de las víctimas y coordinar y dirigir la lucha contra la corrupción”.

La seguridad pública se cumple mediante el combate a los hechos delictivos, la persecución y sanción de sus responsables con la finalidad de salvaguardar la integridad, los derechos y libertades de la colectividad; así como proteger las instalaciones, los servicios y en general el patrimonio de la sociedad. Las acciones y operaciones policiales deben cumplirse observando los diversos instrumentos legales, a partir de la política de seguridad pública, sus planes y programas de acción cooperativa con las demás instituciones responsables de la seguridad del Estado.

⁶⁴ Política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco de las Fuerzas Armadas”

La seguridad pública se dirige al hecho delictivo y a sus actores, por lo que los órganos de seguridad actúan en forma preventiva, anticipándose al cometimiento del hecho delictivo. En forma punitiva, en coordinación con el Ministerio Público, desde el cometimiento de la infracción o acto delictivo para reprimirlo, hasta llegar en forma cooperativa a la reinserción social del infractor.

La seguridad pública pone énfasis en garantizar la paz y la seguridad interna del Estado, necesarias para propiciar el desarrollo sociopolítico y económico de los ecuatorianos. Esta garantía se obtiene mediante la prevención situacional de los actos delictivos, con actividades de carácter policial, relacionadas con el tiempo y las circunstancias inmediatas del hecho delictivo, cumplidas con técnicas y tácticas especializadas de la Policía Nacional.

Las condiciones de ejecución de la prevención, control e intervención, se cumplen mediante la vigilancia, el patrullaje, actividades de inteligencia policial, y otras operaciones policiales, encuadradas dentro de la ley y con respeto a los derechos humanos.

4.6.3. Seguridad Ciudadana.

La seguridad ciudadana, conforme lo define el Libro Blanco,⁶⁵ tiene por propósito mantener y asegurar la paz interna y el orden; preservar la integridad, los derechos y bienes de la ciudadanía, y para promover un ambiente que garantice el desarrollo y la tranquilidad social, ha establecido un sistema de de seguridad ciudadana y defensa civil, del cual la Fuerza Pública forma parte en los niveles nacional, provincial y cantonal, integrándose a través del Consejo de Seguridad Nacional y de acuerdo a la planificación respectiva.

⁶⁵ Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Ministerio de Defensa Nacional, Quito-Ecuador, dic-2002. Pág. 90.

El sistema de seguridad ciudadana de la manera como está concebido en la Ley y Reglamento de Seguridad Nacional, no ha sido efectivo en sus propósitos, basta remitirnos a las estadísticas anuales de la Policía Nacional⁶⁶ para darnos cuenta que año tras año ha venido incrementándose la inseguridad en el país y no precisamente por la falta de accionar de Fuerza Pública y de los gobiernos, sino porque el sistema ha sido incapaz de articular políticas, esfuerzos e iniciativas de las diferentes instituciones y sectores de la sociedad. Además, porque no responde a la evolución conceptual y necesidades actuales de la seguridad ciudadana, por lo que insisto en que es necesario su urgente revisión a fin de concebirlo como una estructura donde los principales actores sean los gobiernos seccionales, la Policía Comunitaria y la sociedad civil organizada, sin dejar de lado al gobierno central e instituciones públicas y privadas.

Del análisis de la Seguridad Humana, Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana, se establece que la Seguridad Ciudadana le corresponde al Estado, al mercado y a la sociedad civil; debe ser prioridad en los planes de desarrollo de los gobiernos locales; no tarea exclusiva de la Fuerza Pública; no es sinónimo, única y exclusiva, de combate a la delincuencia; está ligada a la necesidad de paz social; es un sistema integral y posee subsistemas; sistema articulado y descentralizado de instituciones, políticas, planes y estrategias; es una aspiración y demanda social; es el equilibrio que debe existir de las medidas preventivas y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas; conjunto de acciones cooperativas de responsabilidad de los gobiernos (central y local); con el apoyo de las organizaciones sociales; y, su principal sustento es la lucha contra la pobreza, el desempleo, la inequidad y la discriminación social.

⁶⁶ Ver Anexo I “Estadísticas sobre delincuencia y violencia 2005”, fuente: Policía Nacional del Ecuador, publicado en la Revista Mensual de marzo 2006.

CAPITULO V

“UN NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA”

5.1. INTRODUCCIÓN:

El presente trabajo investigativo es importante para el país, ya que a través del estudio en los capítulos anteriores relacionados con la seguridad nacional, la inseguridad y sus consecuencias, las nuevas amenazas a la seguridad, la estructura actual del sistema de seguridad ciudadana, se demuestra que este sistema, de la manera como esta estructurado en el reglamento de la Ley de Seguridad Nacional y que aún no ha sido implementado a nivel nacional, no llena las expectativas de la ciudadanía, que con mayor frecuencia y fuerza reclama por seguridad.

Coherente con el objetivos general de la tesis⁶⁷ y en la necesidad de contribuir para mejorar los niveles de seguridad en el país, planteo, al Instituto de Altos Estudios Nacionales, un modelo de organización para la seguridad ciudadana, el cual tiene por propósito normar la seguridad, prevenir la violencia y el crimen, proteger a los ciudadanos de la delincuencia y violencia contra su integridad, la armonía social y sus bienes.

El sistema lo concibo basado en los siguientes antecedentes:

El Congreso Nacional se encuentra debatiendo el contenido y procedencia de un proyecto de Ley presentado por la honorable Diputada Miriam Garcés denominado “Proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana”⁶⁸ ,

⁶⁷ Objetivo General: análisis del actual Sistema de Seguridad Ciudadana y propuesta de un nuevo modelo que contribuya a disminuir los índices de inseguridad y fortalecer el desarrollo del país.

⁶⁸ Elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Fundación Esquel, presentado al Congreso Nacional por la Diputada Miriam Garcés.

el cual pretende normar la seguridad y combatir la criminalidad a través de la creación de algunos organismos y la coordinación con otros ya existentes. Al respecto considero que pese a que la intención es buena la propuesta es incompleta y excluyente; pues en la integración de los diferentes niveles de los comités no se considera a los titulares de importantes instituciones y organizaciones que se encuentran involucrados directamente con la seguridad ciudadana como las brigadas barriales, Policía Nacional, Dirección de Rehabilitación Social, Defensoría del Pueblo, entre otros.

El Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil vigente⁶⁹, de la manera como se encuentra estructurado, orienta sus esfuerzos principalmente a lo que por su naturaleza le es compatible, es decir: ha prevenir, reparar y reducir los efectos en la población y sus bienes a consecuencia de desastres o catástrofes; pero, en casi nada ha contribuido para alcanzar el objetivo de combatir la delincuencia y violencia en el país. Considero que el sistema referido debería mantenerse exclusivamente para las acciones de defensa civil, reformando su marco legal y dotándola de autonomía e independencia. En cuanto a la reforma legal de la defensa civil concuerdo con el Dr. Fernando Huilcarema quien sostiene "que la Ley de Seguridad Nacional, cuya versión inicial data de más de cuatro décadas, requiere una reforma para viabilizar la gestión del riesgo en el país, como un componente medular del desarrollo sostenible"⁷⁰ y añadido, suprimiéndolo la facultad de combatir la delincuencia, dando paso a que la seguridad ciudadana se norme a través de una ley de seguridad ciudadana.

La Ley de Régimen Municipal contempla el capítulo de la seguridad y convivencia ciudadana para que las municipalidades, en sus respectivas jurisdicciones, coordinen acciones con la Policía Nacional, lo cual a no

⁶⁹ Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, Capítulo II

⁷⁰ HUILCAREMA MENDOZA Fernando, "Hacia una Reforma del Marco Legal de la Defensa Civil: Retos y Desafíos", Revista Informativa de la DNDC-ECUADOR. Jun-2006.

dudarlo constituye una buena decisión ya que permite que los gobiernos municipales conocedores de la realidad de sus comunidades lideren en conjunción con la Policía Comunitaria y en forma descentralizada el tema de la seguridad ciudadana como es el objetivo de esta propuesta.

La Policía Nacional incorporó, como modelo de servicio, la Policía Comunitaria que se inició con un plan piloto en el Distrito Metropolitano de Quito y que esta extendiéndose a nivel nacional, dado la aceptación por la ciudadanía y el relativo éxito en la prevención y control de la inseguridad ciudadana.

Esta en estudio de la Policía Nacional la posibilidad de crear la Dirección Nacional de la Policía Comunitaria, la misma que me anticipo a manifestar, deberá ser organizada estructuralmente en debida forma a la propuesta de la presente tesis, porque la Policía Comunitaria es parte integrante del sistema de seguridad ciudadana.

El propuesto modelo de seguridad ciudadana, pretende sistematizar, institucionalizar y normar la seguridad ciudadana, bajo la premisa de que la seguridad pública y la seguridad ciudadana configuran la seguridad interna cuyo fundamento es la seguridad humana y por lo tanto es parte la seguridad nacional. El sistema propuesto se entrelaza con la Seguridad Nacional a través del Frente Interno, en el cual el Ministro de Gobierno es quien lo preside.

El Presidente de la República, ante el reclamo de las autoridades y ciudadanía de Guayaquil demandando atención del gobierno para el control de la inseguridad en la ciudad y el país, dispuso, mediante Decreto Ejecutivo, la creación de la Subsecretaria de Seguridad Ciudadana adscrita al Ministerio de Gobierno. Esta creación en mi criterio no dará los frutos esperados, el problema de la inseguridad no se lo enfrenta con medidas parciales y urgentes sino con cambios estructurales y a largo plazo; la

Subsecretaria esta considerada dentro del sistema propuesto, pero de ninguna manera por si sola se la puede considerar como la solución al problema de la inseguridad, sino como un elemento importante dentro del nuevo modelo de seguridad ciudadana.

El Presidente de la República con el afán de reforzar la lucha contra la delincuencia, oficializó jurídicamente la conformación a nivel nacional de las brigadas barriales como un organismo privado de apoyo a la Policía Nacional. Considero una medida oportuna, y viable siempre que sea debidamente reglamentada a fin de que cumpla con los fines y objetivos para los que son creados y no por el contrario que puedan desnaturalizarse y constituirse en grupos armados de choque o paramilitares, lo cual sería desastroso para el país. Con la intención de dar una idea respecto a la organización y funcionamiento de las Brigadas Barriales solo en la Provincia de Manabí se encuentran conformadas 197 brigadas barriales que actúan en barrios (sectores urbanos) y comunidades (sectores rurales) bajo el control y en apoyo a la Policía, para lo cual cuentan con un reglamento interno y un Plan de Desarrollo Estratégico; los brigadistas realizan sus patrullas y rondas en las áreas de responsabilidad, en los horarios previstos, en grupos, provistos de uniformes, linternas, toletes, gas lacrimógeno y medios de comunicación.

5.2. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA.

El sistema de seguridad ciudadana en el presente proyecto es concebido como un conjunto articulado y descentralizado de instituciones, políticas, planes y estrategias que deberán ser aplicados coordinadamente entre las entidades públicas, privadas y la ciudadanía organizada, comprometida con el control y la prevención de la seguridad ciudadana, en el cual Policía Comunitaria constituye el brazo facilitador de los objetivos del sistema. Por aquello considero en el proyecto paralelamente la estructura del sistema

de seguridad ciudadana como la organización a nivel nacional de la Policía Comunitaria

El sistema de seguridad ciudadana estará estructurado de la siguiente manera:

1. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
2. Los Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana
3. Los Consejos Cantonales de Seguridad Ciudadana
4. Los Comités Barroquiales o Barriales de Seguridad Ciudadana

5.2.1. A Nivel Nacional.

Se estructurará el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, como un ente de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía administrativa y financiera, adscrito al Ministerio de Gobierno, presidido por el Ministro de Gobierno y Policía.

Funciones.-

1. Definir las políticas públicas nacionales de seguridad ciudadana a ser aplicados, en forma descentralizada, por los respectivos consejos provinciales y cantonales.
2. Elaborar, aprobar y ejecutar, los planes emergentes nacionales en materia de seguridad ciudadana, cuando las condiciones así lo requieran.
3. Fijar políticas de comunicación, de toma de concienciación y de sensibilización ciudadana para la seguridad y contribuir a generar una cultura de seguridad ciudadana.
4. Fijar una Política de participación de la sociedad civil y de control social en el sistema.

5. Conocer de la conformación de los consejos provinciales de seguridad ciudadana.
6. Coordinar y brindar apoyo, para la planificación de la seguridad ciudadana, a los gobiernos seccionales.
7. Impulsar la conformación de los consejos donde no se hayan organizado.

Conformación.-

1. El Ministro de Gobierno y Policía, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Educación o su delegado permanente.
3. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado
4. El Ministro Fiscal General del Estado o su delegado
5. El Comandante General de la Policía o su delegado
6. El Presidente del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE, o su delegado/a permanente
7. El Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador o su delegado permanente.
8. El Defensor del Pueblo, o su delegado permanente
9. Director Nacional de la Policía Comunitaria
10. Director Nacional de Rehabilitación Social
11. Coordinador Nacional de las brigadas barriales
12. Un delegado por los organismos de la defensa de los derechos humanos.
13. El Subsecretario de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno, quien actuara como secretario permanente con voz pero sin voto.

Creación de la Secretaría Técnica.

En el Ministerio de Gobierno se creará la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, que tendrá las siguientes funciones:

1. Implementar y dar seguimiento a las políticas de Seguridad Ciudadana definidas y fijadas por el Consejo Nacional.
2. Coordinar, evaluar, dar seguimiento permanentemente a las instituciones y entes provinciales y cantorales que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
3. Constituir una Secretaria Técnica para efectos de implementar las tareas de la seguridad ciudadana.
4. Diseñar y operar el sistema nacional de información, que contemple monitoreo, diagnóstico y estadísticas de la violencia delincriminal y otros riesgos que atenten a la seguridad ciudadana.
5. Participará como secretario permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en sus reuniones ordinarias y extraordinarias, con voz pero sin voto.

Creación de la Dirección Nacional de la Policía Comunitaria.

En la Policía Nacional se creará la Dirección Nacional de la Policía Comunitaria, la misma que estará subordinada a la Comandancia General y su titular será un Oficial Superior de Policía en servicio activo, en el grado de General de Distrito. Sus deberes y atribuciones⁷¹ son:

- a) Planificar, dirigir, controlar, coordinar y supervisar las actividades de Policía Comunitaria a nivel nacional;
- b) Dar cumplimiento a las políticas impartidas por la alta dirección institucional y responder por el cumplimiento de las funciones asignadas;

⁷¹Elaborados con base del Anteproyecto de Reglamento para la creación de la Dirección Nacional de Policía Comunitaria

- c) Realizar acuerdos y convenios con las entidades públicas y privadas para la consecución de los objetivos propuestos.
- d) Planificar la capacitación tanto del personal policial como de la población civil, en materia de policía comunitaria.
- e) Mantener oportunamente informado al escalón superior sobre las actividades cumplidas en la activación de los escenarios: disuasivo, preventivo, proactivo y pedagógico de Policía Comunitaria.
- f) Velar por el cumplimiento y ejercicios de los derechos y libertades individuales;
- g) Presentar al Comando General la programación de las necesidades, en relación al recurso humano, material y financiero; y, recomendar las acciones o alternativas adecuadas, para la solución de los diferentes problemas que podrían presentarse;
- h) Sancionar disciplinariamente a los miembros policiales que hayan incurrido en faltas disciplinarias, de acuerdo al respectivo reglamento;
- i) Conceder y proponer estímulos al personal a su cargo, en reconocimiento de méritos profesionales;
- j) Efectuar visitas de control e inspección a las jefaturas provinciales y más dependencias de esta Dirección;
- k) Generar y propiciar alianzas estratégicas;

- l) Suscribir contratos en representación del Comandante General, previa delegación por escrito;
- m) Ordenar la elaboración del Plan Operativo Anual (POA), y presentar el correspondiente monitoreo del mismo;
- n) Autorizar los gastos y movilizaciones del personal de la dirección a su cargo, de acuerdo a la reglamentación vigente
- o) Integrar el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; y,
- p) Las demás previstas en las leyes y reglamentos vigentes y las dispuestas por la alta dirección institucional.

5.2.2. A Nivel Provincial.

Se estructurará el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana

Funciones.-

1. Aportar criterios al Consejo Nacional para la definición de la política de seguridad ciudadana.
2. Aportar criterios para la elaboración y el cumplimiento del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.
3. Elaborar y ejecutar el Plan Provincial de Seguridad Ciudadana, sobre la base de la definición política nacional de seguridad ciudadana.
4. Realizar el seguimiento del Plan Provincial, evaluar el cumplimiento del mismo, y rendir cuentas a la ciudadanía.
5. Pedir informes de resultados y evaluar los planes de las instituciones participantes del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana.

6. Diseñar estrategias comunicacionales de toma de conciencia y sensibilización ciudadana a nivel provincial, sobre la base de las políticas fijadas por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
7. Elaborar el presupuesto anual para financiar al Plan de Seguridad Ciudadana.

Conformación.-

El Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana estará conformada por:

1. El Gobernador de la Provincia, quien lo presidirá y convocará a este Consejo para su funcionamiento.
2. El Prefecto de la Provincia, quien será el primer Vicepresidente del Consejo Provincial.
3. El Alcalde o Alcaldesa de la capital de la Provincia, quien será el segundo Vicepresidente.
4. El Comisionado de la Defensoría del Pueblo.
5. El Comandante Provincial de la Policía Nacional.
6. El Fiscal Provincial
7. El Jefe Provincial de la Policía Comunitaria
8. Director del Centro de Rehabilitación Social
9. Un representante de de las Organizaciones de Derechos Humanos.
10. Coordinador Provincial de las Brigadas Barriales

El Consejo convocará a organizaciones de la sociedad civil a presentar sus propuestas y a participar en el Consejo para elaborar y ejecutar el Plan de Seguridad Ciudadana.

En el caso de ausencia temporal del Gobernador, éste delegará a uno de los vicepresidentes la Presidencia del Consejo, de conformidad a la trascendencia e importancia de la planificación y ejecución a tenerse en cuenta.

En el particular caso de la Provincia de Pichincha, que no cuenta con Gobernador, será el o la Prefecto/a, quien presidirá el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana y el Alcalde de Quito hará las veces de Primer Vicepresidente.

Creación de las Jefaturas Provinciales de la Policía Comunitaria.

En la Policía Nacional se crearán las Jefaturas Provinciales de la Policía Comunitaria, en las cuales el Jefe Provincial de Policía Comunitaria, será un oficial superior en servicio activo en el grado de Teniente Coronel de E.M. y cumplirá en forma preventiva, disuasiva, preactiva, educativa y otros, con las siguientes funciones, dentro de su jurisdicción:

- a) Dirigir, orientar y controlar al personal que conforma la Policía Comunitaria.
- b) Realizar acuerdos necesarios con las entidades públicas y privadas para la consecución de los objetivos propuestos.
- c) Planificar y ejecutar operativamente las políticas del Comando General y del nivel directivo en materias de policía comunitaria.
- d) Asesorar en materia de policía comunitaria al Comando Provincial de Policía respectivo o a la Superioridad Policial.
- e) Planificar las operaciones y demás funciones asignadas a la Policía Comunitaria.
- f) Ejecutar a cabalidad las actividades de la Policía Comunitaria.
- g) Planificar la organización y distribución del personal.
- h) Planificar la capacitación, tanto del personal policial como de la población civil, en materia de policía comunitaria.
- i) Supervisar y evaluar la correcta ejecución de las funciones asignadas a la Policía Comunitaria.
- j) Establecer alianzas estratégicas con las cámaras, gremios, instituciones públicas y privadas, empresas de seguridad privadas, organizaciones barriales, iglesia, medios de comunicación social,

partidos políticos, entidades educativas y otros; para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas de la Policía Comunitaria.

- k) Vigilar el cumplimiento de los preceptos legales y reglamentarios de la institución policial;
- l) Estudiar continuamente los problemas relativos a Policía Comunitaria en su jurisdicción y presentar alternativas de solución a los mismos;
- m) Elaborar mensualmente cuadros estadísticos, en relación a las actividades cumplidas y enviarlos al nivel técnico operativo para su análisis y consolidación respectiva;
- n) Controlar que el personal se encuentre correctamente uniformado para el cumplimiento de sus tareas y de acuerdo a los reglamentos;
- o) Colaborar con las demás ramas de la Policía Nacional y coordinar su acción en caso de ser necesario;
- p) Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos de la Institución;
- q) Integrar el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana; y,
- r) Las demás que le asignen las leyes y reglamentos institucionales

5.2.3. A Nivel Cantonal.

Se estructurarán los consejos cantonales como entes rectores a nivel cantonal del sistema de seguridad ciudadana. Son organismos colegiados de nivel cantonal, integrados por entidades públicas, privadas y la ciudadanía organizada, encargados de velar por el cumplimiento de la seguridad ciudadana.

Tendrá como sede de su funcionamiento el Municipio del Cantón.

Funciones.-

1. Elaborar, ejecutar y dar seguimiento a los planes locales, priorizando las necesidades del cantón y tomando en cuenta las políticas de seguridad definidas por el Consejo Nacional.
2. Crear mecanismos de coordinación y participación de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de dar cumplimiento a los planes cantonales.
3. Diseñar un plan de toma de conciencia y sensibilización ciudadana sobre la base de las políticas fijadas por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
4. Diseñar, a nivel cantonal, el observatorio de seguridad ciudadana que contemple el monitoreo, el diagnóstico y estadísticas de la violencia delincinencial y otros riesgos a la seguridad del cantón.
5. Informar anualmente sobre la aplicación de los planes locales al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
6. Coordinar los planes y acciones con los comités parroquiales y barriales de seguridad ciudadana.
7. Elaborar su presupuesto anual para la planificación de la seguridad ciudadana.

Conformación.-

1. El Alcalde del cantón, quien lo presidirá.
2. El Jefe o Jefa Político.
3. El Coordinador de la Juntas Parroquiales, o su delegado.
4. El Comandante Cantonal de la Policía Nacional.
5. Jefe Cantonal o coordinador de la Policía Comunitaria
6. Un representante de los medios de comunicación cantonal o su delegado.
7. Coordinador cantonal de las brigadas barriales

8. Un representante de los organismos de derechos humanos del cantón.
9. Un representante de las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la seguridad ciudadana.

El Consejo convocará a organizaciones de la sociedad civil a presentar sus propuestas y a participar en el Consejo para elaborar y ejecutar el Plan de Seguridad Ciudadana.

Creación de la Dirección de Seguridad Ciudadana.

Para cumplir estas funciones el Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana recomendará la creación en el municipio de un departamento o dirección de seguridad ciudadana, se nombrará un Jefe o Director quien hará de secretario con voz pero sin voto en el Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana.

En el caso de no existir Director de Seguridad, el municipio designará una persona para que cumpla las funciones de Secretario del Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana.

Creación de las Coordinaciones Zonales de Policía Comunitaria.

La Policía Nacional dentro de la organización de la Policía Comunitaria creara las coordinaciones zonales, las mismas que tendrán por funciones las siguientes:

- a) Apoyar al Jefe Provincial de Policía Comunitaria en la ejecución de sus funciones.
- b) Planificar, programar y dirigir el funcionamiento de las unidades de policía comunitaria a su cargo.

- c) Supervisar y controlar la disciplina, procesos y acciones que ejecuten las unidades de policía comunitaria de su sector.
- d) Cumplir a cabalidad con las funciones específicas asignadas a la Policía Comunitaria.
- e) Consolidar, verificar y evaluar la información de gestión que corresponde a cada Unidad de Policía Comunitaria.
- f) Entregar los datos confiables a la Unidad de Investigación y Análisis Estadístico de Seguridad Ciudadana.
- g) Gestionar convenios de cooperación con las empresas de seguridad privada, instituciones de educación y demás organismos públicas o privadas que tengan influencia sobre el área de acción de las unidades de policía comunitaria a su cargo.
- h) Ejecutar los planes de capacitación en los centros de capacitación comunitaria de las unidades de policía comunitaria a su cargo;
- i) Integrar en Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana; y,
- j) Mantener reuniones periódicas con todos los miembros civiles y policiales de las unidades de policía comunitaria, a fin de coordinar acciones e intercambiar información.

5.2.4. A Nivel Parroquial.

Se estructurarán los comités parroquiales de seguridad ciudadana:

Conformación.-

Por los jefes de destacamentos policiales, encargados de los unidades de policía comunitaria, presidentes de las juntas parroquiales, coordinadores de las brigadas barriales y la participación voluntaria de ciudadanos y ciudadanas pertenecientes a la parroquia . Los presidentes de las juntas parroquiales los presidirán.

Funciones.-

1. Realizar acciones contempladas en el plan provincial y cantonal de seguridad ciudadana, con la participación de la comunidad y entidades que trabajan en la parroquia y organizaciones barriales.
2. Ser los veedores ciudadanos del cumplimiento de la seguridad por parte de las entidades que conforman los comités parroquiales de seguridad ciudadana
3. Aportar en la elaboración y ejecución de los planes provinciales y cantonales de seguridad ciudadana.⁷²

Creación de las Unidades De Policía Comunitaria.

La Policía Nacional dentro de la organización de la Policía Comunitaria creará las unidades de policía comunitaria, a las cuales serán designados por la Dirección General de Personal, policías comunitarios, previa la capacitación, de acuerdo con los perfiles y características acordes a la filosofía y trabajo a desempeñar , y sus funciones son las siguientes:

- a) Apoyar al Jefe Provincial y coordinadores zonales de la Policía Comunitaria en el cumplimiento de sus funciones
- b) Planificar, programar y dirigir el funcionamiento de las unidades de policía comunitaria a su cargo.
- c) Cumplir a cabalidad con las funciones específicas asignadas, de acuerdo con el concepto, misión, objetivos, principios y filosofía de Policía Comunitaria.
- d) Consolidar, verificar y evaluar la información de gestión que corresponde a cada Unidad de Policía Comunitaria.
- e) Entregar los datos confiables a la Subjefatura de Investigación y Análisis Estadístico de Seguridad Ciudadana.

⁷² Proyecto de Ley de Seguridad y convivencia ciudadana, Título III, capítulos del 1 al 5, FLACSO-ECUADOR

- f) Gestionar convenios de cooperación con las empresas de seguridad privada, instituciones educativas y demás organismos públicas o privadas que tengan influencia sobre el área de acción de las unidades de policía comunitaria a su cargo.
- g) Ejecutar los planes de los centros de capacitación ciudadana en las unidades de policía comunitaria a su cargo.
- h) Mantener reuniones periódicas con los demás miembros de las unidades de policía comunitaria aledañas, a fin de coordinar acciones e intercambiar información sobre los factores generadores de inseguridad que aquejan al sector.
- i) Conocer el diagnóstico de inseguridad y programar soluciones a los factores que los generan.
- j) Actualizar en forma permanente los procedimientos policiales.
- k) Ajustar su horario de acuerdo a las necesidades operacionales.
- l) Recoger información a través de contactos ciudadanos, entrevistas, censos, y más acciones inherentes a la materia.
- m) Apoyar en situaciones de emergencia a las unidades de policía comunitaria circundantes.
- n) Receptar denuncias, sugerencias, requerimientos y reclamos ciudadanos.
- o) Mantener reuniones periódicas con las instituciones y organizaciones públicas o privadas.
- p) Mantener informado de sus actividades al Coordinador Zonal.
- q) Facilitar información básica relativa a trámites documentales relacionados con las competencias administrativas de la Policía Nacional.
- r) Canalizar la respuesta inmediata a situaciones de emergencia.
- s) Responsabilizarse personalmente de las decisiones adoptadas en respuesta al requerimiento ciudadano manteniendo autonomía profesional en sus actuaciones.
- t) Establecer mecanismos de seguimiento de las respuestas dadas a las demandas ciudadanas.

- u) Coordinar e informar de las actividades que conciernen a los otros servicios y unidades policiales.
 - v) Ser proactivo en la solución de los problemas de inseguridad.
 - w) Fomentar la participación ciudadana y la práctica de los valores cívicos y patrióticos en pro del desarrollo y el progreso de su sector.
 - x) Fortalecer el ejercicio de los derechos y libertades individuales, con fundamento en la dignidad humana, atendiendo pronta, diligente y correctamente las demandas ciudadanas, sin distinción de sexo, nacionalidad, religión, raza o lengua.
 - y) Cumplir y hacer cumplir los deberes ciudadanos establecidos en la Constitución, leyes, reglamentos, ordenanzas, códigos y más instrumentos legales, en pro de la convivencia pacífica y armónica de los conciudadanos; y,
 - z) Integrar los comités parroquiales de seguridad ciudadana;
- o) Fomentar el sentimiento de pertenencia a su sector, mejorando el entorno en coparticipación con la comunidad en procura de mejorar la calidad de vida de los habitantes de su sector.

5.3. ESTRATEGIAS.

Elaborar un Programa de Seguridad Ciudadana.

El programa de seguridad ciudadana tiene como objetivo primordial la prevención y reducción de la violencia y el delito. Este proyecto intenta contribuir al fortalecimiento de la capacidad de diseño e implementación de políticas y programas para encarar el problema de la violencia, mediante una estrategia multisectorial con intervención especial de la comunidad. Los recursos están destinados a colaborar con el Ministerio de Gobierno y Policía, así como con otros entes públicos para fomentar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad misma,

a fin de prevenir y tratar la violencia interpersonal y mejorar la percepción de la seguridad ciudadana en el país.

Uno de los objetivos es el desarrollo de una cultura de prevención, trabajando especialmente con la juventud y financiar actividades preventivas, dentro y fuera de las escuelas, al igual que la rehabilitación efectiva de los jóvenes infractores de 18 a 29 años, mediante la creación de nuevos modelos de atención para ese sector de la población.

A través de centros pilotos comunitarios de prevención de delito y violencia, situados en las zonas de mayor riesgo social, los Comités Parroquiales de Seguridad Ciudadana buscan la promoción, desarrollo y ejecución de estrategias locales propuestas por las mismas comunidades, a través de la coordinación pública y privada.

El objetivo inmediato es el fortalecimiento de la Policía Nacional, para lograr una permanente revisión y análisis de la situación de violencia en el país y la consecuente implementación de acciones coordinadas dentro de una estrategia multisectorial de prevención del delito y de la violencia interpersonal.

El proyecto busca efectividad de los servicios policiales, fortaleciendo su papel de protección y de servicio a la comunidad. Pretende asimismo ampliar y mejorar la cobertura y la calidad de la atención y rehabilitación de las víctimas de la violencia familiar, reducir la participación de los jóvenes en las actividades delictivas y violentas, y lograr la participación activa de la comunidad en todas estas tareas.

El proyecto actúa sobre el área subjetiva de la seguridad ciudadana también debe contar con el apoyo del PNUD. El proyecto actúa sobre el área subjetiva de la seguridad ciudadana, es decir sobre el problema de la

percepción que el ciudadano tiene de la seguridad en el ámbito nacional. Para ello se intenta fortalecer las capacidades institucionales de los sectores públicos y privado involucrados, incorporando modalidades de capacitación permanente del personal técnico responsable de la prevención y represión del delito, utilizando la rehabilitación preventiva como mecanismo para evitar la reincidencia en conductas delictivas y promoviendo la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de jóvenes en el proceso.

Es importante coordinar las acciones sociales. El concepto de seguridad ciudadana está vinculado al tema de la pobreza y la marginalidad, lo que no quiere decir que todo el concepto de seguridad ciudadana esté focalizado en esa problemática. En efecto, "los delitos de cuello blanco" escapan a ella, pero si afectan la seguridad interna de un país.

5.4. Conclusiones.-

5.4.1. Conclusiones del Capítulo I (Doctrina de Seguridad Nacional)

1. El Análisis Histórico a la aplicación práctica de las agendas de seguridad y defensa que nuestro país ha implementado, permite concluir que en el Ecuador siempre ha existido una correlación compleja entre la tranquilidad social interna y la seguridad nacional. No obstante, la gran paradoja histórica se da cuando las agendas de seguridad y defensa ecuatorianas en los diferentes periodos de gobierno incluido el actual han sido enfocadas primero hacia la frontera sur y luego se traslada a la frontera norte, mientras que el problema más agudo se desarrolla internamente con sistemas políticos cuestionados, por protestas sociales de importancia y poca gobernabilidad. Mientras que el país ha tratado de reorientar su posición en términos de seguridad, los cambios abruptos de gobierno

no han permitido definir una estrategia clara sobre políticas de defensa y seguridad, pese al gran esfuerzo realizado sobre esta materia por las Fuerzas Armadas. La inestabilidad política, no solo a puesto en entre dicho la propia viabilidad del Estado sino que a impedido definir derroteros claros sobre su defensa que trasciende la simple coyuntura.

2. El marco conceptual de la seguridad nacional establece que ésta tiene por finalidad, adoptar estrategias y líneas de acción para garantizar la existencia del Estado a través de la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes.
3. Las definiciones tradicionales de seguridad nacional permiten concluir que la seguridad nacional se relaciona con el interés nacional, con la conservación y supervivencia de la nación y del Estado, frente a las amenazas potenciales o reales de origen externo o interno, siempre que se ubiquen en el universo antagónico, es decir, siempre que las amenazas provengan de una actitud deliberada para oponerse a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes.
4. La doctrina de seguridad nacional establece cuatro niveles de seguridad, los dos primeros (Individual y Comunitaria o Social), constituyen la base de la seguridad ciudadana, porque ésta al igual que las seguridades individual y la social pertenecen exclusivamente al ámbito interno y campo no antagónico; es decir, el objetivo central es la seguridad de las personas individualmente y como sociedad; por el contrario, los dos últimos niveles de seguridad (nacional y colectiva) pertenecen al campo antagónico y ámbito externo, su objetivo primordial es la seguridad del Estado. Solo en casos de excepción la seguridad nacional se ubica en el campo interno, esto es, cuando existen obstáculos que se oponen deliberadamente a la conquista y mantenimiento de los ONP.

5. En cuanto a las clases de seguridad, la doctrina de seguridad nacional, si bien no establece explícitamente clases de seguridad deja entrever que existen las siguientes: seguridad pública, seguridad nacional, seguridad interna, seguridad externa, y seguridad colectiva.
6. La base legal que fundamenta la seguridad nacional está constituido por: la Constitución Política del Estado vigente⁷³, Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 332-C (Unificación de las Funciones y Misiones de las Juntas Provinciales), Decreto Ejecutivo N° 1213, que reforma el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, y Decreto N° 1372, mediante el cual se crea la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
7. Mediante el Decreto Ejecutivo N° 332-C del 19 de abril 2000, se integraron las misiones y funciones de las juntas de la defensa civil con las de Movilización Nacional, creando las Juntas de Seguridad Nacional y Defensa Civil, con el objetivo de fortalecer la seguridad pública y contrarrestar la inseguridad ciudadana.
8. Mediante Decreto Ejecutivo N° 1213 del 2 de febrero 2001 se reformó el Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional, introduciendo en el Art. 79 el Sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil.

5.4.2. Conclusiones del Capítulo II (La Seguridad Nacional Y Sus Amenazas).

1. Pese a que los conflictos entre los estados se han reducido al mínimo luego de la Guerra Fría, persisten potenciales amenazas externas para nuestro país como las consecuencias de la aplicación del Plan

⁷³ Constitución codificada, aprobada el 5 de junio de 1998 en Riobamba, publicada en RO 1: 11-ago-1998.

Colombia, el deterioro del medio ambiente, y el peso de la deuda externa; sin embargo, son las amenazas internas como la pobreza junto al deterioro del nivel de vida, corrupción, inestabilidad política, los efectos de las catástrofes, y la delincuencia, las más gravitantes para la inseguridad ciudadana, sin descuidar, por su puesto, las nuevas amenazas como el terrorismo internacional, narcotráfico y la proliferación de armas nucleares que, sin ser de afectación directa para nuestro país, si inciden a la seguridad nacional.

5.4.3. Conclusiones del Capítulo III (La Seguridad y El Derecho de los Ciudadanos).

1. La seguridad, como un derecho fundamental de los ciudadanos, desde la concepción del Derecho Internacional constituye un derecho internacional que nace en los instrumentos internacionales para posterior ser recogidos por las legislaciones internas de los estados.
2. En el país, el tema de la seguridad es lo que más preocupa a la población, la delincuencia es el peor problema que azota a la comunidad; la ciudadanía pide se implementen medidas extremas como la revisión del sistema legal, incremento de patrullaje y equipamiento de la Policía Nacional, mayor participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de vigilancia y control. Pero no solo es la delincuencia lo que preocupa a la ciudadanía sino también la deficiencia de los diferentes servicios públicos y privados, como los hospitales, ministerios, colegios fiscales, edificios, registro civil, juzgados, teatros, fábricas etc.
3. El Derecho Internacional tiene como una de sus fuentes a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual contiene disposiciones tendientes a garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona humana; conceptúa a la seguridad de

la población como un derecho primigenio que tiene que ver con la supervivencia de la especie y por tanto la comunidad internacional exige que los estados cumplan con la obligación de garantizar.

4. La seguridad de la población, traducido en derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona humana, perfecciona la actual denominada seguridad ciudadana, derecho consagrado por el Derecho Internacional y reconocido en el derecho interno de nuestro país, a través de la Constitución Política del Estado y demás leyes, aunque no existe todavía una ley de seguridad ciudadana que norme este ámbito importante de la seguridad interna de nuestro país.
5. La Constitución Política del Ecuador es la norma suprema que contempla los derechos fundamentales de las personas, dentro de los cuales en el Cáp. reúne los derechos civiles, y en varias numerales trata el derecho a la seguridad ciudadana, además establece las garantías constitucionales que obliga al Estado, a través de los órganos del poder público, a garantizar el efectivo ejercicio y goce de estos derechos.
6. La falta de una ley específica que norme la seguridad y convivencia ciudadana, que prevenga la violencia y el crimen y que proteja al ciudadano de la inseguridad y violencia de la que es víctima, hace necesaria la aplicación de legislación secundaria para hacer efectivo los derechos civiles y constitucionales que configuran el derecho a la seguridad de las personas. Esta legislación se sintetiza en la siguiente: Código Penal y de Procedimiento Penal, Código Civil, Código de la Niñez y Adolescencia, Ley Contra la Violencia a la Mujer, Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, Ley de Tránsito, Ley sobre Armas, y Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador.

7. La participación de la ciudadanía en la defensa de su derecho a la seguridad no puede mejor hacérsela que ejerciendo este derecho sin temor y defendiéndolo jurídicamente cuando se pretenda o haya sido vulnerado.
8. Mediante la organización ciudadana para el desarrollo, gestión, formulación, ejecución, y evaluación de las políticas públicas, así como en el control ciudadano en el tema de la seguridad.
9. Imponiéndose deberes y atribuciones que permita vigilar, observar y monitorear el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los organismos del sistema de seguridad ciudadana, y de los procesos judiciales, denunciar su incumpliendo y exigir sanciones para los responsables.
10. Involucrarse en la administración de este servicio básico de la seguridad pública a través de los consejos municipales de seguridad y de las veedurías de policía.

5.4.4. Conclusiones del Capítulo IV (Seguridad Ciudadana).

1. En los años recientes, la violencia se ha convertido en uno de los principales problemas del Ecuador. En repetidas encuestas de opinión, se concluye que en el ámbito social se cree que el principal problema es la falta de empleo, pero a nivel individual la inseguridad relacionada con el auge del fenómeno delincriminal es la preocupación mayor de las personas.
2. Una de las percepciones más preocupantes en la sociedad es que los hechos delictivos se quedan en la impunidad, enredados en los hilos de la burocracia de los organismos de seguridad pública y

administración de justicia, lo que influye en que la frecuencia de denuncias de esos hechos sea menor que su real cometimiento

3. Si bien, la violencia no es un fenómeno nuevo en el Ecuador, se ha manifestado en la última década: por el incremento de su frecuencia estadística, por haberse concentrado en las grandes ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, y, por haberse diversificado en sus formas y expresiones. Todo lo cual incrementa los impactos sociales, culturales, políticos y económicos de relevancia, de los cuales uno de los más sobresalientes es la generalizada percepción de haber sido víctima de un hecho de violencia, percepción que es mayor al índice real de victimización.
4. Según la Dirección Nacional de la Policía Judicial, entre los años 2001 y 2003, los delitos más frecuentes fueron: la extorsión (106%), el asalto a bancos (69%), la violación sexual (60%), el secuestro (41%), la estafa (24%) y el homicidio (19%). Por el contrario, en el mismo período la frecuencia del robo a domicilios, asalto y robo a las personas, y robo de vehículos disminuyó en un 3%, 29% y 12% respectivamente. El fenómeno de la inseguridad está marcado por la tendencia al crecimiento de las tasas de violencia.
5. El sistema carcelario ha colapsado en el Ecuador. De las 12.000 personas recluidas en los centros de detención en el año 2005, el 66% no tiene sentencia, lo que indica que no funciona la administración de justicia y no se cumple el derecho al debido proceso. En ese escabroso terreno se refleja -además- la desarticulación de las instancias del Estado: el Ministerio Público, la administración de justicia, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Rehabilitación, lo que crea un contexto de desconfianza de la sociedad en sus instituciones, factor

que estimula el cometimiento de hechos de violencia, muchas veces de modo reiterativo y reincidente.

6. Del análisis al sistema vigente de seguridad ciudadana y defensa civil es necesario destacar que la Dirección Nacional de Defensa Civil mantiene su organización y funciones tradicionales del sistema de la defensa civil, el mismo que se encuentra en operación en el país, no así el sistema de seguridad ciudadana. Lo expuesto no hace más que confirmar que el sistema de seguridad ciudadana y defensa civil, pese a estar contemplado en el Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional, en la práctica no ha entrado en ejecución.
7. En conclusión, al Consejo de Seguridad Nacional le corresponde actuar en el ámbito de la defensa nacional y a la Defensa Civil frente a catástrofes y desastres y por lo tanto no deben ser organismos integrantes del sistema de seguridad ciudadana aunque, en el caso de la Defensa Civil, sí debe mantener una coordinación muy estrecha con cada uno de los organismos del sistema de seguridad ciudadana.
8. El sistema de seguridad ciudadana y defensa civil vigente, conforme lo estructura el Reglamento a Ley de Seguridad Nacional responde fundamentalmente a los objetivos de la defensa civil y no a los fines de la seguridad ciudadana.
9. El sistema de seguridad ciudadana y defensa civil consta en el Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional y se encuentra vigente legalmente, a partir del 4 de mayo del 2000, fecha en la que se emite el decreto ejecutivo para su creación; sin embargo, hasta la presente no ha sido conformado.
10. Pese a las reformas y experiencias llevadas a cabo en los últimos años, es evidente que, como ocurre en países más avanzados, la

oferta pública de seguridad no corresponde a las demandas de la ciudadanía.

11. Pese a intentos no se ha logrado estructurar en el país una política integral de seguridad ciudadana que, entre otros aspectos, establezca los valores, principios, objetivos y estrategias que deben regirla. Se trata de una tarea extremadamente difícil, en que la voluntad política, la obtención de consenso y el rigor son esenciales, pero también una vía prometedora para la solución de los preocupantes problemas de la criminalidad y la inseguridad.
12. El Estado refleja desarticulación entre sus instituciones encargadas de administrar la seguridad: el Ministerio Público, la administración de justicia, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Rehabilitación, lo que crea un contexto de desconfianza de la sociedad en sus instituciones, factor que estimula el cometimiento de hechos de violencia y delictivos muchas veces de modo reiterativo y reincidente.
13. En respuesta a la ineficiencia y falta de oportunidad de las instituciones de seguridad pública y administración de justicia, la sociedad pretende convertir la autodefensa como el mecanismo de solución de los conflictos. Esta pretendida solución es, en realidad, peor que el mal que se intenta remediar

5.5. Recomendaciones.-

El autor del presente trabajo recomienda:

Que el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales, eleve a política de estado la seguridad

ciudadana como un medio para darle continuidad y permanencia en el tiempo hasta que se alcancen los objetivos propuestos.

Que el Presidente de la República envíe al Congreso Nacional un proyecto de reforma a la Constitución Política del Estado a través de la cual introduzca un capítulo en el que coste el sistema de seguridad ciudadana.

Que el presente trabajo investigativo por ser de interés para la Policía Nacional, se remita al Comando General de la Policía Nacional para su análisis y estudio.

Que el Comandante General de la Policía Nacional observando el procedimiento legal y reglamentario, envíe al Congreso Nacional un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Policía Nacional, introduciendo la Dirección Nacional de la Policía Comunitaria.

Que el Consejo de Generales de la Policía Nacional, en uso de sus atribuciones legales, apruebe el Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección Nacional de Policía Comunitaria de la Policía Nacional del Ecuador.

Que el Ministerio de Gobierno, a través de Subsecretaría de Seguridad Ciudadana lidere la elaboración, adopción y aplicación de una política integral de seguridad ciudadana que considere los siguientes aspectos:

- La educación para la no violencia.
- Prevenir la deserción escolar;
- Contar con un sistema judicial accesible y eficaz;
- Mejorar la justicia penal, en especial la justicia penal de menores;
- Aplicar sanciones alternativas a la reclusión;
- Fortalecer la integración de la policía a la comunidad;

- Mejorar el problema del déficit carcelario, no solamente el de la súper población carcelaria o las condiciones de vida dentro de nuestras cárceles, sino también ocuparse del futuro de la persona que se encuentra cumpliendo una pena; es decir, cuando sale de prisión con qué posibilidades cuenta para poder reasumir su rol en la sociedad; ofrecer oportunidades laborales a la población penal.
- La especialización y jerarquización de la función Policial, especialmente en lo que concierne al sistema de remuneración de la Policía;
- Llevar a cabo un programa de desarme de armas menores y armas en general;
- La recuperación de los espacios públicos para la vida comunitaria en seguridad;
- Fomentar programas de resocialización para jóvenes que normalmente habitan en la calle;

Finalmente, de suma importancia es la coordinación de los recursos, entre los actores y muy especialmente entre el gobierno central y gobiernos locales, a fin de que en el manejo de los recursos exista efectividad.

BIBLIOGRAFÍA

- Anteproyecto de Reglamento para la Creación de La Dirección Nacional de Policía Comunitaria, Policia Nacional del Ecuador. 2006.
- BOBBIO Norberto, "liberalismo y Democracia" México, F.C.E.,1991,
- BROWN Harold, "Reflexiones acerca de la Seguridad Nacional",
- CALVO Roberto, "La Doctrina Militar de la Seguridad Nacional", Caracas, Venezuela. 1979.
- CARRIÓN Fernando, Editorial "Derecho a la Justicia", Boletín N° 6 Ciudad Segura.
- CARULLO Venancio, "Ideas y Problemas sobre Seguridad Nacional", Buenos Aires, Argentina. 1974.
- Código Civil Ecuatoriano, RO-S-N° 104: 20 -nov-1970.
- Código de la Niñez y Adolescencia, Codificación N° 2002-100-RO. 737: 3-ene-2003.
- Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano, RO-S-N° 360:13-ene-2001.
- Código Penal Ecuatoriano: RO-S 147: 22 -ene- 1971.
- Compilación de Normas Internacionales de Derechos Humanos del Comité Internacional GENEVE.
- Consejo de Seguridad Nacional, "Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo", Quito- Ecuador. 2005.
- Constitución Política del Ecuador, codificada, aprobada el 5 de junio de 1998 en Riobamba, RO 1: 11-ago-1998.
- DAMMERT Lucia, "De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana", Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO-ECUADOR.
- "Derecho Internacional Público", Microsoft student 2006. (Encarta).
- Decreto Ejecutivo N° 1213, RO N° 264: 12-feb-2001.
- Decreto Ejecutivo N° 332-C, RO N° 70: 4-may-2000.
- Decreto Ejecutivo N° 1133, RO N° 253: 6-ene-2001.
- Decreto Ejecutivo N° 1372.

- Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo, Quito-Ecuador, 2005, Consejo de Seguridad Nacional.
- HUILCAREMA MENDOZA Fernando, "Hacia una Reforma del Marco Legal de la Defensa Civil: Retos y Desafíos", Revista Informativa de la DNDC-ECUADOR: jun-2006.
- Internet, usuarios.hycos.es/politicasnet/autores/weber.htm.
- Internet, www.ndu.edu.
- Internet, www.ndu/chds/journal.
- LARREA HOLGUÍN Juan, Editorial Pilar Camposano Loaiza, volumen I y II, UTPL, Derecho Constitucional Ecuatoriano, noviembre 1998.
- Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, aprobada el 29 de Noviembre de 1995, publicada en el RO. N° 839: 11- Dic- 1995.
- Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas RO-N° 523: 17-sep-90
- Ley de Tránsito y Transporte Terrestres, RO 1002: 2-ago-1996
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada el 10 de Mayo del 2004, RO. N° 337: 18-may- 2004.
- Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia; expedida por el Congreso Nacional: 7-feb-2006.
- Ley Orgánica de la Policía Nacional, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador. 2005.
- Ley Orgánica del Ministerio Público, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador. 2005.
- Ley de Seguridad Nacional del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador. 2005.
- LITUMA Alfonso, "Doctrina de Seguridad Nacional", Caracas, Venezuela. 1967.
- MEDINA Alejandro, "La Doctrina de la Seguridad Nacional" México, 1995.
- MERCADO Edgardo, "Seguridad, Política y Estrategia", Lima, Perú. 1974.

- MORALES Herrera, "Los Objetivos Nacionales, el Poder Nacional y la Democracia", El Salvador, 1995.
- PLAN EQUINOCCIO 21- Quito hacia el 2025: julio 2004, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Plan de Gobierno 2005-2009 "Bicentenario del Distrito Metropolitano de Quito".
- Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, Decreto Ejecutivo N° 1527 del 18 de Junio de 1998, RO. N° 346: 24-junio-1998.
- Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO Sede Ecuador-Fundación Esquel, Oswaldo Jarrín, compilador, julio 2004, imprenta RisperGraf C.A.
- Proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FLACSO-ESQUEL-ILDIS-FES. Oswaldo Jarrín, compilador, agosto 2005, imprenta RisperGraf C.A.
- Política de la Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco de las Fuerzas Armadas":2002.
- Programa de Estudios de la Ciudad, "Ciudad Segura 6", FLACSO-ECUADOR. Jun-2006.
- QUERO Felipe, "Introducción a la Teoría de Seguridad Nacional", Madrid, España. 1989.
- HOLGUÍN ARIAS Rubén, Ediciones Holguín S.A. Realidad Nacional, Copyright, 2003.
- Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional, RO 642: 14-mar-1991.
- Revisión Estratégica 2006, Política de Defensa Nacional, Directiva de Defensa Nacional, Consejo de Seguridad Nacional: 2-septiembre-2005.
- Revista de la Dirección Nacional de Defensa Civil: junio- 2006, Quito-Ecuador. Edición Especial por el aniversario.
- Revista Policía Nacional del Ecuador : marzo-2006, " Acercamiento a la Comunidad"

- REYES Alfonso, "El Pensamiento Militar Latinoamericano" Centro de Estudios Militares Gral. Carlos Prats, 1990.
- TERAN CEVALLOS Mauro, "Derecho Internacional Público Contemporáneo", UTPL, Ecuador. 1999.
- Decreto Ejecutivo 332-C RO N° 70: 4-may-2000
- THIAGO José, "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo" CISEN.
- "Estadísticas sobre delincuencia y violencia 2005", fuente: Policía Nacional del Ecuador, publicado en la Revista Mensual de marzo 2006.

ANEXO 1. ESTADISTICAS SOBRE DELINCUENCIA Y VIOLENCIA 2005 FUENTE POLICIA NACIONAL

ACCIDENTES DE TRANSITO (DNT)

ACCIDENTES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
ATROPELLO/ARROLL	220	182	170	197	201	187	178	211	155	190	185	191	2252
CAIDA DE PASAJEROS	16	10	5	10	6	4	4	12	9	15	9	11	11
CHOQUE	456	393	392	414	467	406	369	567	353	500	419	470	5204
ESTRELLAMIENTO	169	164	131	166	149	154	147	142	133	196	161	158	1870
ROZAMIENTO	89	71	91	77	95	94	93	109	79	110	70	90	1068
VOLCAMIENTO	88	64	72	64	77	57	70	84	64	87	81	74	877
OTROS	22	18	22	26	19	19	18	35	13	14	17	24	247
TOTAL	1060	902	883	954	1004	921	879	1160	806	1122	922	1080	11679

VIOLENCIA EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (DINAPEN)

ACTIVIDADES - 2005	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Denuncias receptadas -Dinapen	259	205	411	440	395	372	306	342	321	223	237	283	3.794
Denuncias-receptadas -Procuraduria	141	143	105	171	208	209	330	230	275	185	173	173	2.323
Menores desaparecidos	135	149	175	145	142	135	170	127	130	120	97	128	1.623
Menores maltratados	118	107	146	183	167	104	79	41	46	72	58	86	1.027
Menores abandonados	24	76	26	40	49	64	54	56	37	31	12	35	464
Menores recuperados	107	129	120	124	119	140	179	123	152	148	178	160	1.629
Menores aprehendidos	623	632	666	614	613	596	731	676	617	771	586	627	7.772
Operativos realizados	87	144	184	315	289	421	395	441	564	385	336	255	3.636
TOTAL	1494	1505	1833	2032	1982	2041	2224	2046	1982	1935	1627	1747	22.448
INCREMENTO / DECREMENTO		0,74	21,79	10,86	-2,46	2,98	8,97	-8,00	-3,13	-2,37	-15,92	7,38	

ACTIVIDADES - 2005	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Denuncias receptadas -Dinapen	259	205	411	440	395	372	306	342	321	223	237	283	3.794
Denuncias-receptadas -Procuraduria	141	143	105	171	208	209	330	230	275	185	173	173	2.323
Menores desaparecidos	135	149	175	145	142	135	170	127	130	120	97	128	1.623
Menores maltratados	118	107	146	183	167	104	79	41	46	72	58	86	1.027
Menores abandonados	24	76	26	40	49	64	54	56	37	31	12	35	464
Menores recuperados	107	129	120	124	119	140	179	123	152	148	178	160	1.629
Menores aprehendidos	623	632	666	614	613	596	731	676	617	771	586	627	7.772
Operativos realizados	87	144	184	315	289	421	395	441	564	385	336	255	3.636
TOTAL	1494	1505	1833	2032	1982	2041	2224	2046	1982	1935	1627	1747	22.448
INCREMENTO / DECREMENTO		0,74	21,79	10,86	-2,46	2,98	8,97	-8,00	-3,13	-2,37	-15,92	7,38	

PROBLEMAS MIGRATORIOS (DNM)

DETENIDOS - 2005	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
PERMANENCIA ILEGAL	84	10	61	39	74	56	46	86	31	74	41	70
INDOCUMENTADOS	80	200	272	95	54	112	99	117	100	12	73	45
TRAFICO DE MIGRANTES	5			0		133	0	4	0	61	3	0
SUPLANTACION DE IDENT.	2	12	12	13	9	19	21	6	24	32	5	4
FALS. DE DOCUMENTOS	14	28	29	22	18	44	39	9	9	17	18	15
VISAS FALSAS	9	3		0			0	2	12	8	2	14
MAL USO DE VISA	143	48	49	17	81	33	109	34	16	19	97	71
SELLO FALSO	5						61	38	0	0	0	0
OTROS						2			14	10	21	3
TOTAL	349	301	423	186	236	399	379	296	231	253	210	222

DEPORTADOS - 2005	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
DEPORT. ECUATORIANOS	376	306	340	407	465	598	464	497	209	201	124	68
DEPORT. EXTRANJ.	316	296	281	179	267	358	337	317	287	238	181	92
TOTAL	692	602	621	586	732	956	801	814	496	439	306	160

INGRESOS - 2005	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
INGRESOS. ECUATORIANOS	44427	42372	52946	40264	37051	42749	54397	16432	43410	39656	43186	61905
INGRESOS. EXTRANJ.	66315	50190	81305	56189	55250	62659	84986	12180	42452	51078	50591	74727
TOTAL	110742	112562	133951	96053	92301	105408	139378	120617	85871	90734	93777	136132

SALIDAS - 2005	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
SALIDA. ECUATORIANOS	51597	55459	70115	46555	45710	38724	54609	64793	52952	8123	40131	50021
SALIDA. EXTRANJ.	58111	57915	64985	46329	44172	55603	59020	38100	15232	9860	19534	60113
TOTAL	109847	108474	134900	92682	89882	94324	113629	116093	67289	17983	59673	110134

ESTADISTICAS DELINCUENCIALES (DNPJ)

DENUNCIAS POR DELITOS CON MAYOR INCIDENCIA - 2005													
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
ESTAFA	699	520	684	624	610	445	628	641	689	709	1032	1066	7770
EXTORSION	34	59	17	25	35	19	32	25	15	9	15	23	268
ROBO DOMICILIOS	723	615	866	723	811	760	839	460	759	907	884	899	9246
ROBO DE VEHICULOS	538	473	560	494	267	445	341	492	523	421	457	667	5678
ASALTO A BANCOS	3	7	6	3		5	4	0	0	0	5	2	39
ASALTO CARRETERAS	27	24	18	28	35	24	21	25	26	35	27	35	345
ASALTO/ROBO L. COMERC	178	134	157	234	201	147	209	204	212	193	225	257	2376
ASALTO/ROBO PERSO	248	753	895	816	528	779	859	836	825	881	978	1052	10350
DESAPARICION PERSON	159	85	84	118	96	47	125	85	101	113	100	97	1210
HOMICIDIOS	168	154	149	173	178	98	191	180	163	211	201	184	2050
VIOLACION	149	95	113	141	120	72	144	102	104	123	113	126	1402
TOTAL	3526	2904	3569	3377	3201	2841	3443	3443	3423	3602	3352	3420	60471

DETENIDOS - 2005													
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
CONTRA LA PROPIEDAD	252	737	807	818	809	747	839	818	791	841	947	911	2770
CONTRA LAS PERSONAS	940	776	859	813	850	632	844	784	788	856	778	694	9614
SEXUALES	90	84	68	90	107	64	102	60	87	102	103	74	1031
C. S. PUBLICA	70	8	15	5	15	14	12	14	16	11	9	213	353
C. FE PUBLICA	50	50	50	40	63	77	69	39	75	56	65	49	683
C. ADMINISTRACION PUBLICA	14	13	16	21	9	7	10	19	31	14	10	13	177
VARIOS	157	174	151	194	185	205	124	179	162	207	172	300	2210
TOTAL	2023	1842	1966	1982	2038	1746	2000	1913	1950	2089	2064	2258	23891

DENUNCIAS POR DELITOS CON MAYOR INCIDENCIA - 2005													
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
ESTAFA	95	76	76	706	57	63	100	98	87	105	88	13	996
EXTORSION	1	4	2	7	7	0	5	14	7	3	1	11	62
ROBO DOMICILIOS	111	98	106	94	79	146	91	120	88	125	97	68	1423
ROBO DE VEHICULOS	46	46	43	46	25	55	40	100	54	33	26	0	519
ASALTO A BANCOS	6	3			1	0	0	0	0	0	4	5	17
ASALTO CARRETERAS	7	3	15		5	14	47	8	19	31	12	12	194
ASALTO/ROBO L. COMERC	35	25	45	15	36	41	47	43	47	62	10	38	470
ASALTO/ROBO PERSO	322	768	171	117	322	346	356	300	300	322	267	361	3822
DESAPARICION PERSON						0	0	1	0	0	4	2	11
HOMICIDIOS	51	33	15	19	12	58	47	27	49	18	35	11	350
VIOLACION	51	39	33	48	44	29	39	32	43	47	52	29	486
TOTAL	707	817	728	699	818	932	747	748	694	746	596	348	8420

VEHICULOS - 2005													
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
VEHICULOS ROBADOS	538	473	560	494	445	445	479	515	523	549	523	667	6266
VEHICULOS RECUPERADOS Y ENTREGADOS	231	275	292	261	238	215	293	305	301	280	243	191	3129

TRAFICO DE SUSTANCIAS ILICITAS (DNA)

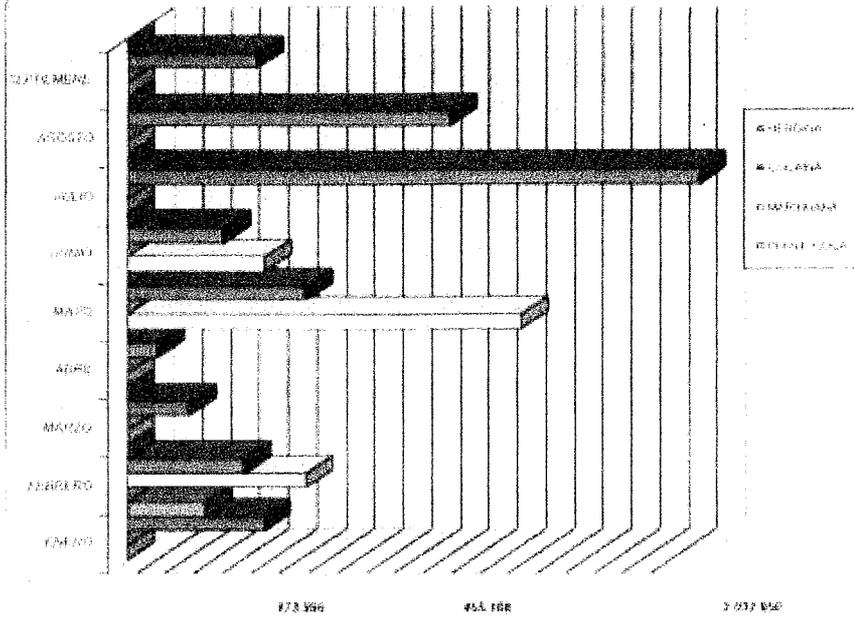
DRUGA INCAUTADA (%)	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
CLORHIDRATO	77,15	51,06	647,84	255,61	8,351,77	69,75	2,295,56	2,976,78	10,610,57	1,192,45	1,117,67	983,119	35,758,30
PASTA BASE	11,19	11,60	15,74	36,55	188,46	172,72	95,81	56,155	53,37	118,59	118,62	41,76	1,595,70
HEROINA	13,32	10,03	22,18	46,96	55,02	80,64	1,57	76,35	8,05	13,90	14,90	15,15	233,59
MARIJUANA	29,73	273,11	6,69	4,72	4,85	11,05	21,90	1,63	189,61	1,19	1,21	1,18	518,50
EXTASIS		0,10											0,42
TOTAL	194,57	330,44	717,15	287,12	8,738,10	236,40	2,314,64	3,042,79	10,842,07	1,347,75	1,247,04	1,100	38,056,11

DETENIDOS - 2005	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
TRAFICO DE DROGA	89	106	147	103	147	123	103	101	84	91	68	101	1248
TENENCIA DE DROGA	151	167	195	139	175	151	164	154	165	180	144	167	1958
TOTAL	240	273	342	242	322	274	267	255	249	271	212	268	3206

QUIM. APREHENDIDOS - 2005	FEB	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	TOTAL
GRANOS		1,172	1,195,36			5,236,00		2,913,51	8,514,89
LITROS	881,000	8,563,000	7,109,38		64,040,00	23,020,00		1,501	77,563,38

DETENIDOS	74 colombianos 23 colombianos 09 peruanos
ARMAS DE FUEGO	143
MUNICION	2,985
MONEDA	167,924,170 pesos col.
VEHICULOS	12
QUIMICOS	12,749 galones
EXPLOSIVOS	246,258 lib.

APREHENSION DE DROGA



VIOLENCIA SOCIAL (DIRECCION NACIONAL SERVICIO URBANO Y RURAL)

ASISTENCIA POLICIAL-2005	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
AGRESIONES	1215	1454	1349	1533	2984	3578	3313	2509	3108	3375	2327	3029	29575
ESCANDALOS	3506	93309	3526	4982	8963	9166	9227	7639	8636	9156	9373	11265	178178
ACTOS INMORALES	75	57	15	51	71	33	15	48	99	111	129	120	871
PERSONAS EXTRAVIADAS	104	136	93	142	183	166	140	121	86	187	156	178	1212
DENUNCIAS DE BOMBAS	17	17	5	51	28	21	7	11	579	6	10	29	771
DENUNCIAS INTRAFAMILIAR	1169	1894	1294	1647	2406	2459	2618	2157	1969	2707	3946	3761	25477
MANIFESTACIONES	146	114	183	319	584	175	180	163	241	243	263	198	2291
TOTAL	6.232	96.956	6468	8725	15119	15598	15300	12648	14698	15776	15244	17580	240.341

PERSONAS APREHEN-2005	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
LEVAR VIA PUBLICA	337	741	617	714	581	659	847	542	831	855	951	1305	9045
ESCANDALO PUBLICO	1086	2389	1634	1919	2761	2686	2928	2596	3033	3059	3018	3189	30570
ACTOS INMORALES	113	26	15	16	17	37	64	11	22	17	44	43	365
TOTAL	1411	3155	2271	2749	3383	3682	3834	3149	3883	3931	4013	4517	39980

LLAMADAS AL 101	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
LLAMAD. AUX. ATENCIDAS	20351	48799	53821	31147	56293	47871	46046	53370	46450	55082	49474	60776	533482
LLAMADAS DE INFORMAC.	55817	85175	41910	52933	41443	41814	39743	43394	46727	36944	40165	59740	544431
LLAMAD. AUX. FALSAS	69847	41645	80775	56374	24691	30694	37299	36231	47478	36714	27403	41949	533149
LLAMAD. MAL SERVICIO	30064	25748	32924	34443	39126	40928	41278	27784	35405	43961	30029	48971	438341
TOTAL	176581	146668	186490	174907	155553	161307	164368	162281	177021	171720	160071	211436	2049403

ARMAS APREHENDIDAS	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
ARMAS DE FUEGO	195	236	221	194	283	266	320	290	218	263	278	275	2910
ARMAS BLANCAS	114	106	113	157	181	99	176	175	145	185	199	141	1286
TOTAL	249	342	334	344	464	365	496	463	363	448	477	396	4193

	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
MUNICIONES	36	525	1212	483	3822	1975	1776	821	10347	857	1670	710	4762
EXPIOSIVOS	1	4	0	2	244302	32248	0	1	203	7	163	138	276738
TOTAL	39	529	1212	485	247824	34113	1776	822	10370	2664	1782	818	276740

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (ODMU)

TIPO DE VIOLENCIA 2008	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
FISICA	694	572	869	862	811	846	840	1106	913	857	818	894	10112
PSICOLOGICA	509	431	702	750	598	577	547	658	597	654	550	540	7158
SEXUAL	54	35	54	53	65	69	64	55	54	79	47	37	666
TOTAL	1257	1038	1625	1665	1474	1537	1491	1819	1564	1620	1415	1471	17936

VIOLENCIA POR SEXO 2008	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
FEMENINO	1158	961	1492	1493	1369	1400	1362	1705	1442	1493	1315	1367	16557
MASCULINO	99	77	133	172	105	137	89	114	122	127	100	104	1379
TOTAL	1257	1038	1625	1665	1474	1537	1451	1819	1564	1620	1415	1471	17936

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de revista o como artículo para lectura seleccionada

Quito, septiembre del 2006

CRNL. POLI. E.M. GONZALO SANDOVAL M.

**“NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA LA
SEGURIDAD CIUDADANA”**

Por: Crnl. de Poli. de E.M. Gonzalo Sandoval

**Tesis de Grado de Maestría aprobado (a) en nombre del
Instituto de Altos Estudios Nacionales por el siguiente
tribunal, en el mes de septiembre del 2006, Mención
Honorífica (y) (o) Publicación.**

.....

.....

.....