



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO  
DE SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**XXXII CURSO**

**Í SEGURIDAD CIUDADANA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIAÍ**

**TESIS PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
MASTER EN SEGURIDAD Y DESARROLLO  
CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA Y  
GERENCIA EMPRESARIAL**

**AUTOR: DR. JURIS. GUILLERMO MORA PALACIO  
ASESORA: DRA. MAGDALENA GRANIZO MANTILLA**

**QUITO, JULIO DEL 2005**

## **SEGURIDAD CIUDADANA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

<b>ÍNDICE GENERAL</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>IV</b>

### **CAPÍTULO I**

#### **ANTECEDENTES**

1.1 LA VIOLENCIA, CAUSA DE LA INSEGURIDAD	1
1.1.1. TIPOS DE VIOLENCIA	3
1.1.2. FACTORES ASOCIADOS A LA VIOLENCIA	5
1.1.3. EL SECUESTRO EXPRESS	9
1.1.4. EL SENSACIONALISMO EN TV AZUZA LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD	12
1.2 LA SEGURIDAD CIUDADANA	14

### **CAPÍTULO II**

#### **EL MARCO JURÍDICO PARA EL COMBATE A LA DELINCUENCIA**

2.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA	19
2.2 EL DEBIDO PROCESO PENAL	26
2.3 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL	32
2.4 EL MINISTERIO PÚBLICO	33
2.5 ATRIBUCIONES DEL FISCAL	45

## **CAPÍTULO III**

### **FUERZA PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA: LA POLICÍA NACIONAL**

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	52
3.2 LA POLICÍA, GARANTE DE LA SEGURIDAD Y EL ORDEN PÚBLICO	56
3.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR	62
3.3.1 MINISTERIO DE GOBIERNO	63
3.3.2 SUBSECRETARÍA DE POLICÍA	64
3.3.3 COMANDANCIA GENERAL	65
3.3.4 COMANDOS DE DISTRITO	66
3.3.5 COMANDOS PROVINCIALES	67
3.3.6 ÓRGANOS ESPECIALIZADOS	67
3.4 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA POLICIAL	68
3.4.1 CORTE NACIONAL DE JUSTICIA POLICIAL	71
3.4.2 CORTES DISTRITALES POLICIALES	72
3.4.3 TRIBUNALES PENALES POLICIALES	73
3.4.4 JUZGADOS DE DISTRITO Y TRIBUNALES DE DISCIPLINA	73
3.4.5 MINISTERIO PÚBLICO	74
3.5 PROYECCIÓN INSTITUCIONAL: PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN INTEGRAL	74
3.5.1 OBJETIVO I	77
3.5.2 OBJETIVO II	78
3.5.3 OBJETIVO III	79
3.5.4 OBJETIVO IV	79
3.5.5 OBJETIVO V	80

3.5.6 OBJETIVO VI	80
3.5.7 OBJETIVO VII	81

## **CAPÍTULO IV**

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD**

4.1 LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO Y COMO DEBER	82
4.2 ORGANISMOS SECCIONALES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA SEGURIDAD	83
4.2.1 PROPUESTAS DE LOS MUNICIPIOS DE QUITO, GUAYAQUIL Y CUENCA	83
4.2.1 .1 PROPUESTA DEL MUNICIPIO DE QUITO	83
4.2.1.2 PROPUESTA DEL MUNICIPIO DE GUAYAQUIL	85
4.2.1.3 PROPUESTA DEL MUNICIPIO DE CUENCA	88
4.3 LA SEGURIDAD PRIVADA	89
CONCLUSIONES	<b>92</b>
RECOMENDACIONES	<b>97</b>
BIBLIOGRAFÍA	<b>100</b>

## INTRODUCCIÓN

La criminalidad en Sudamérica tiende a incrementarse, transformando a la región en una de las más violentas del mundo. Según la Organización Mundial de la Salud el índice de criminalidad sudamericano, es de 27.5 homicidios por cada 100.000 habitantes, comparado con 22 de África, 15 de Europa del Este y 1 de las países más ricos de Europa <sup>1</sup>.

Este dramático crecimiento de la violencia e inseguridad posiblemente se convierta en el problema más importante del ser humano para el siglo XXI, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Ecuador vive una oleada preocupante de crecimiento de la inseguridad la cual constituye una real amenaza para nuestro país, pues los delitos crecen en forma alarmante. Las estadísticas de la Policía Judicial, la UNASE y los Observatorios Ciudadanos revelan que en los últimos años el asalto a locales comerciales se incrementó en un 90% al pasar de 1083 asaltos en el año 2002 a 1975 en el año 2003 <sup>2</sup>.

En el robo y asalto a las personas se ha mantenido en un promedio de 10000 por año, el robo de vehículos en unos 5600, los homicidios alrededor de 1900 y los secuestros en unos 40 cada año.

---

<sup>1</sup> *The Miami Herald*: "Lo que los economistas olvidan", 7/12/03.

<sup>2</sup> *Revista Criterios*: "Policía Nacional: es hora del cambio", mayo del 2004.

Estas cifras no muestran la real dimensión de la inseguridad, porque no todas las víctimas denuncian por temor a represalias de los mismos delincuentes que las amedrentan.

En Quito, de acuerdo con las encuestas, el 93% de la población cree que la delincuencia aumentó y para ello se basa en experiencias propias y de familiares y amigos; el 80% teme ser asaltado o robado, y el 75% se siente inseguro hasta en su propia casa.

El General Oswaldo Jarrín, profesor investigador de FLACSO. Ecuador, señala diversas causas estructurales que condicionan gravemente la realidad delictiva en América Latina y que contribuyen a esta dura realidad lo cual perjudica la imagen de la región.

Manifiesta que los elevados niveles de pobreza, marginalidad y exclusión social son los factores que generan violencia y delito. Asimismo se acrecienta la presión social por obtener una mayor atención de los servicios, oportunidades de trabajo y calidad de vida, frustración social que deslegitima a instituciones de por sí débiles y acentúa la ingobernabilidad, la inestabilidad y la violencia.

En el Ecuador, uno de cada cinco ciudadanos vive en condiciones que no alcanzan a cubrir sus necesidades alimenticias, el 38% de la población rural está en extrema pobreza, el índice de vulnerabilidad social alcanza el 32%, mientras que la atención en salud a la población bajó de 17 a 8 dólares en 1999 <sup>3</sup>. El crecimiento económico no permite cubrir las demandas sociales, debido a un déficit fiscal crónico, la falta de inversión, el uso limitado de tecnología y la reducción de la población económicamente activa, debido a la migración, todo lo cual, unido a la

---

<sup>3</sup> Sistema Integrado de Índices Socio-económicos del Ecuador (SIISE).

inseguridad jurídica y a la corrupción, impiden alcanzar los parámetros de productividad y competitividad indispensables para una readecuación de la economía en un mundo globalizado.

En cuanto a América Latina, la frecuencia delictiva es más alta, está en ascenso y se ha agravado a partir de los años 80. La situación empeora en los países de bajos ingresos como el nuestro. Este es uno de los efectos sociales negativos de la globalización ya que se manifiesta la creciente disparidad entre los países desarrollados y el resto del mundo.

También es posible observar la transnacionalización de algunos delitos cometidos por personas que integran grupos de criminalidad organizada transnacional; según la terminología de la reciente Convención de las Naciones Unidas <sup>4</sup>.

Dentro de un contexto mundial de inseguridad, algunos delitos se han internacionalizado; así el narcotráfico y sus secuelas; delitos considerados comunes como robo de vehículos, secuestro de personas, subversión y terrorismo, existentes en los países vecinos; han llevado a situaciones de riesgo y de amenaza a la seguridad, especialmente en los sectores fronterizos que son blanco de la delincuencia infiltrada en los desplazados, la migración ilegal, el contrabando y un sinnúmero de actividades ilegales, como el lavado de dinero, que se benefician de los acuerdos de integración económica binacional y andina.

La falta de seguridad ciudadana, afecta la paz social y perjudica al desarrollo económico. De acuerdo a las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, en 1997, el crimen violento le ha costado a la región el 14% de su producto bruto anual.

---

<sup>4</sup> ONU: Convención de la Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, resolución aprobada por la Asamblea General, A/Res/55/25, 2000.

El narcotráfico, puede afectar la estabilidad democrática no solamente de Colombia, sino de sus países vecinos; ya que los rebeldes controlan más del 40% del territorio colombiano y pueden ser potenciales exportadores de inestabilidad y terror en América Latina, de acuerdo al criterio del ex Secretario de Estado Norteamericano Colin Powell.

La falta de seguridad ciudadana se expande cada vez con mayor fuerza en las ciudades del Ecuador. El constante incremento de los índices delictivos y de los niveles de violencia provocan cambios evidentes en las ciudades del país, donde se manifiesta una percepción de inseguridad de la ciudadanía, la cual se expresa en un reclamo, cada vez más intenso a las instituciones encargadas de mantener la paz social.

Es preciso también considerar los datos de percepción de la criminalidad en la *opinión pública*, que lo ubica en los primeros lugares de las encuestas sobre los problemas más graves. Este tipo de percepción tiene su origen en la difusión con frecuencia sesgada de la noticia en medios de información que la explotan comercialmente por su valor de mercado <sup>5</sup>.

Durante la última década se registra un incremento en el número de delitos contra la propiedad y contra las personas, los cuales se cometen con mayor violencia y utilizando armas.

El secuestro se ha extendido como modalidad delictiva en toda la región. Nuestro país no constituye la excepción. En la ciudad de Guayaquil se ha producido con alguna frecuencia el secuestro breve, por términos de horas bautizado en México como %Secuestro Express+ exigiendo sumas de dinero relativamente reducidas, forzando a la víctima a realizar retiros

---

<sup>5</sup> Carranza, Elías. Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI, México, 1997.



en cajeros automáticos y/o utilizando su vehículo para cometer otros delitos.

En cuanto se refiere a delitos sexuales como violaciones, estupro, atentados al pudor y trata de blancas se registran un incremento del 80%. Sólo en el año 2003 en Pichincha hubo más de mil denuncias y alrededor de tres mil en todo el país. En alguna medida, este hecho podría interpretarse como un aumento de denuncias, no de la cifra real. Es decir, estaríamos ante una reducción de la cifra negra u oculta, lo cual ocurre en gran medida en razón de los numerosos y en algunos casos excelentes programas de promoción de los derechos de la mujer, de los derechos de la infancia, y de equidad de género, que suelen tener como objetivo específico justamente el promover la denuncia, para superar la actitud de las víctimas que no presentan acusación por temor a ser atacadas de nuevo y por el estigma social que representa.

No puede haber seguridad sin justicia. El Poder Judicial debe ser el garante del Estado de derecho cuya vigencia implica el cabal cumplimiento de la ley por parte de todos los ciudadanos, que exige a todos por igual y guarda que nadie este por encima de ella.

Resulta imprescindible una transformación de la administración de justicia, una reforma constitucional y legal; así como una despolitización del sistema judicial para impedir las influencias partidistas, que han agravado la inseguridad en el país.

Constituye una responsabilidad primordial del Estado enfrentar con decisión y coraje el desafío que implica adoptar políticas verdaderamente eficaces para solucionar los problemas que plantea la seguridad ciudadana que, en la actualidad, es una de las preocupaciones principales

de casi todos los países y especialmente de las grandes y medianas concentraciones urbanas.

Debe implementarse una política de Estado, que comprometa al conjunto de la sociedad nacional, incentivando la participación responsable y solidaria de todos en la prevención del delito, el auxilio a las víctimas, la sanción a los delincuentes y su rehabilitación.

La coordinación de esfuerzos entre la Policía Nacional, garante de la seguridad y orden públicos, con los Jueces y Magistrados, encargados de la administración de justicia constituye la condición esencial para incrementar los niveles de seguridad ciudadana y generar el marco referencial para el desarrollo integral que requiere nuestro país.

A fin de dar una respuesta adecuada en el combate a la criminalidad, se han endurecido las penas y se ha optado por una justicia penal rigurosa; lamentablemente los resultados no han sido los esperados, ya que no se ha reducido la actividad criminal.

La necesidad de analizar las categorías que acabo de mencionar justifica el trabajo que presento a continuación que lo he estructurado en cinco capítulos:

El primero, con el título de **Antecedentes** se propone conceptualizar y La **SEGURIDAD E INSEGURIDAD CIUDADANA** como aspecto favorable y factor adverso, respectivamente; en especial, **LA VIOLENCIA COMO CAUSA DE LA INSEGURIDAD** para finalizarlo con un enfoque global de **LOS DELITOS QUE ATENTAN CONTRA LA SEGURIDAD CIUDADANA**.

El segundo capítulo que he titulado **EL MARCO JURÍDICO PARA EL COMBATE A LA DELINCUENCIA** contempla una revisión de las normas

pertinentes y su comentario contenidas en la Constitución Política de la República, Código de Procedimiento Penal; y, Código de Ejecución de Penas y cómo éste marco jurídico es aplicado en nuestro país.

En el capítulo tercero, al realizar un análisis de FUERZA PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA se enfatiza, sobre todo, la misión encomendada a la Policía Nacional en la protección y vigilancia de la Seguridad Ciudadana. Aspectos como: origen, organización, proyección institucional y estrategias para aumentar los niveles de seguridad ciudadana serán tratado en forma detallada.

El capítulo cuarto que tiene como título PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD determinará otros factores que favorecen las seguridad ciudadana en especial su enfoque como derecho y como deber, el involucramiento de los gobiernos seccionales, la seguridad privada; y, la participación ciudadana como elemento coadyuvante de la seguridad.

Las conclusiones y recomendaciones de este trabajo se proponen recopilar contenidos y propuestas aplicables dentro de la problemática analizada.

Ratifico, en este trabajo, mi convicción personal de que TODOS SOMOS RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA; y, que, la adecuada coordinación entre los organismos encargados de la administración de justicia con la Fuerza Pública, responsables de la seguridad ciudadana, son la piedra angular para la efectiva vigencia de este objetivo nacional permanente.

Me sentiré satisfecho si este trabajo sirve de motivación para nuevos estudios que profundicen el tratamiento del tema, así como, para



**PDF**  
Complete

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

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

fortalecer un compromiso nacional de participación para la seguridad de todos+.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES

América Latina y los países que la integran se encuentran enfrentados a diversas fuentes de inseguridad. Ellas son multifacéticas e incluyen algunas perspectivas; sin embargo, la más crítica se hace presente en la **inseguridad** caracterizada por el aumento de la violencia de diversos tipos en la Región y su expresión en la inseguridad creciente de la vida cotidiana de los ciudadanos. La seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente. En la medida en que los grupos interiorizan patrones de comportamiento que no obedecen a las normas sociales y legales, las sociedades se exponen cada vez más al uso de la violencia como una forma de resolver conflictos y obtener recursos. Las dificultades en la aplicación de justicia que las instituciones experimentan para garantizar protección a sus ciudadanos, acentúan la percepción de inseguridad.

Lo dicho me ha llevado a considerar en este capítulo el enfoque teórico de dos categorías fundamentales: Violencia; y , su contra parte: Seguridad Ciudadana, junto a variables específicas de ellas como son delincuencia, delitos, autores, percepción de la violencia, con la primera; y, características y participación ciudadana, con la segunda.

#### 1.1 LA VIOLENCIA, CAUSA DE LA INSEGURIDAD

Es necesario partir del criterio de que la violencia, más que un análisis patológico de conductas individuales debe entenderse como un tipo particular de relación social para así entender la organización de los

delitos, las distintas formas que asumen; y, en relación a ellas establecer políticas preventivas que no se reduzcan únicamente a la represión y al control.

La violencia es el producto de una relación social particular de conflicto que involucra, por lo menos, a dos polos de intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación<sup>6</sup>. La violencia es una relación social que se manifiesta mediante el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos<sup>7</sup>.

La definición de la seguridad ciudadana como objeto de conocimiento y actuación implica un avance y una reorientación de la problemática. Primero, porque se refiere a una violencia en particular (social) y segundo porque tiene que ver con la totalidad del proceso de la violencia, pero desde una connotación positiva (seguridad) y no negativa (violencia).

El concepto de seguridad ciudadana contiene el de violencia pero no se agota en ella. Parte de la consideración de que existen múltiples violencias y varias fases en el proceso y que unas y otras son el resultado de relaciones sociales específicas.

La violencia es un fenómeno complejo producido por una variedad de factores y con la participación de diversos autores. Además es plural, porque no existe una única violencia, sino múltiples violencias. Se debe definir, para estudiar la violencia un marco de aproximación que considere:

---

<sup>6</sup> Guzmán, Álvaro, Ciudad y Violencia en América Latina, Ed. PGU, Quito, 1994.

<sup>7</sup> Guerrero, Rodrigo, Hacia un Enfoque Integrado del Desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, Ed. L. Ratinoff, Washington DC, BID, 1997.

- Factores estructurales (desigualdad, ingobernabilidad)
- Factores institucionales (impunidad, ineficiencia)
- Factores situacionales (porte de armas, consumo de alcohol)

Por su característica plural cada tipo de violencia requiere un trato especial.

Es también necesario determinar que causas distintas pueden dar lugar a diferentes violencias. La violencia no es una que tiene múltiples formas, sino que son múltiples violencias.

#### 1.1.1. TIPOS DE VIOLENCIA:

- ✓ Por los sujetos a quienes se orienta la violencia: niños/as, adolescentes, mujeres, adulto/as mayores, discapacitado/a.
- ✓ Por los sujetos promotores de violencia: narcotraficantes, pandillas, muchedumbres, grupos armados, barras.
- ✓ Por la naturaleza de la agresión: física, psicológica, sexual.
- ✓ Por el motivo de la agresión: racial, político, económico, social, emocional, xenofóbico, instrumental.
- ✓ Por la relación y/o vínculos que mantienen las personas agresoras y a quienes se dirige la agresión: amigos, parientes, cónyuges, conocidos, desconocidos.

Si se toma en cuenta la **intencionalidad**, puede distinguirse:

- ✓ **Violencia política**, que busca modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente, restringir la legitimidad, la representación y participación de la población, el Estado o segmentos de la población. Son ejemplos, respectivamente la

- guerrilla, los paros cívicos, los regímenes autoritarios, militares, paramilitares, movimientos sociales.
- ✓ **Violencia económica**, a través de empresas transnacionales del delito, siendo de mayor peso las surgidas de los mercados ilegales de armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados o de la industria del secuestro y del sicariato, las que tienen que ver con asaltos a bancos, vehículos, patrimonio cultural, tráfico de órganos humanos, etc.
  - ✓ **Violencias sociales**, se relacionan con problemas biológicos y psicológicos; surgen de interacciones entre personas y de ellas con sus ambientes concretos.
  - ✓ **Violencias según el lugar donde ocurre**: la casa, el trabajo, la calle, etc.

Las violencias que se desarrollan en las ciudades tienen actores, formas y móviles variados y obedecen a múltiples causas. Cada una de ellas se construye en escenarios sociales particulares (familia, escuela, barrio, etc.). Lo dicho nos permite hablar, resumiendo, de violencias de distinto orden, tales como: las violencias políticas (guerrillas, huelgas, etc.); violencias económicas (surgidas de los mercados ilegales de armas, drogas, etc.); las violencias intrafamiliares (en el núcleo familiar por relaciones asimétricas, etc.); y, las violencias comunes (que dañan a la ciudadanía, pero que se caracterizan por ser difusas y por provenir de múltiples causas). Todas estas violencias pueden actuar interrelacionadamente, lo cual complica su comprensión. Lo dicho nos permite afirmar que estamos ante la presencia de una de las manifestaciones más importantes del deterioro de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades contemporáneas.

Uno de los componentes de la violencia, diría que el básico, se asocia casi exclusivamente con el fenómeno de la criminalidad en su dimensión



individual que ha llevado a complicar el tema y que hace difícil precisar sus alcances y determinar estrategias, pues, junto a altos índices de homicidios, una velocidad de propagación en la ciudad y un incremento delincencial, entre otros han hecho de la violencia uno de los problemas y amenazas más graves y la primera causa de muerte.

### 1.1.2. FACTORES ASOCIADOS A LA VIOLENCIA

En atención a que el fenómeno de la violencia tiene diversas manifestaciones y causas es necesario realizar, como dice Irma Arriagada en su artículo Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina, un enfoque propio de la salud pública, enfoque epidemiológico, que busca no establecer la causa de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia y que habitualmente actúan de manera simultánea. En este enfoque consideraremos tres aspectos fundamentales: factores de riesgo, actores de la violencia, tendencias de acción de la policía y causas delictivas para la detención de personas, percepción de la violencia y medios de comunicación; y, una violencia perfeccionada en los últimos tiempos, el secuestro express.

**Los factores de riesgo** se pueden clasificar en tres grandes conjuntos:

- a) Factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización en la violencia, consumo de alcohol y drogas.
- b) Factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de violencia; y,

- c) Factores contextuales y constitucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros.

Si realizamos un enfoque global, a nivel de Latinoamérica de los factores de riesgo antes mencionados observamos la presencia de estos y otros factores de riesgo así como diferente intensidad en como la violencia que los involucra se hace presente.

- Se debe también destacar que la sensación de vulnerabilidad y desprotección difiere según el sector social, ya que, en los sectores populares la inseguridad se manifiesta por temor ante violencia y atentados contra la seguridad física, en los grupos de mayores ingresos el temor y la sensación de inseguridad se presenta ante amenazas a la propiedad. En los grupos populares la seguridad se da en la organización de grupos de vigilancia y sistema rudimentarios de protección contra asaltos y otros delitos. En los grupos más prósperos hay una gran variedad de servicios y productos de seguridad a la que acceden y que en la mayoría de los casos es complementada por los cuerpos policiales.
- Los secuestros con fines económicos afectan principalmente a los grupos adinerados.
- La seguridad privada ha traído consigo una proliferación de armas entre la población civil y ha provocado resultados contrarios a los esperados. En lugar de disminuir los índices de delitos (robos, homicidios), la disponibilidad de armas ha acrecentado y agravado las consecuencias de los hechos de violencia tanto social como doméstica, ya que la autodefensa puede aumentar el riesgo de muerte de las víctimas.
- En cuanto al primer grupo de factores de riesgo y en lo que se refiere a la posición y situación social de las personas debe indicarse que junto con el sexo la edad es un factor muy importante

a considerarse, sobre todo si se analiza el perfil de las víctimas y de los agresores; así, de todos los homicidios reportados, el 28,7% se atribuye a jóvenes entre 10 y 19 años de edad lo que determina que los homicidios afectan a personas jóvenes. Si se analiza las estadísticas criminales de delitos, encontramos coincidencias en la clasificación y presencia de delitos, sobre todo si el análisis se refiere al sector urbano. En cuanto a nuestro país, la Policía Judicial ha hecho una clasificación respecto a las causas de detención por delitos. La clasificación es bastante completa pero faltaría agregar el secuestro express que no esta tomado en cuenta así como los que tienen que ver con violencia doméstica e intrafamiliar.

<b>Clasificación de las Causas de Detención de Acuerdo a la Policía Judicial</b>	
<b>Tipo General</b>	<b>Contenido Específico</b>
I. Delitos contra la propiedad	Abigeato, abuso confianza, accesorista, arranche, estafa, destrucción de bienes, extorsión, hurtos, lanzas, robo, bicicleta, robo domicilio, robo carros, robo motos, otros robos.
II. Delitos contra las personas	Abandono menor, agresión física, amenazas, asalto bancos, asalto carretera, asalto comercial, asalto y robo de vehículos, asalto y robo, desaparición de personas, heridas y lesiones, homicidios, intento de homicidio, intento de secuestro, investigación por

	muerte y secuestro.
III. Sexuales	Atentado pudor, estupro, intento de violación, rapto, trata de blancas, violaciones.
IV. Contra la seguridad pública	Escándalo público, pandillas, portar armas.
V. Contra la fe pública	Falsificación, suplantación, tenencia de moneda falsa.
VI. Otros	Atentado, investigación y sospecha, invasiones, peculado, varios.
Fuente: Policía Judicial, resumen de la década. Archivos electrónicos Elaboración: FLACSO, Sede Ecuador	

**La violencia doméstica**, reconocida como crítica a nivel de todos los países ha sido tema y discusión en diferentes Convenciones Internacionales, buscando prevenir, sancionar y eliminar, sobre todo la violencia contra las mujeres, a quienes por estadísticas se consideran las principales víctimas de la violencia doméstica e intrafamiliar. La mayoría de países han modificado sus legislaciones nacionales incluyendo sanciones en contra de la violencia intrafamiliar.

Al analizar este tipo de violencia, un estudio transcultural desarrollado en varias ciudades Latinoamericanas correspondían a:

- Normas autoritarias en el hogar, donde el hombre era el dominante y donde existía una aceptación social de la violencia física y psicológica como medio de resolver conflictos.
- Se estima que en algún momento de sus vidas las mujeres Latinoamericanas han sido objeto de agresiones en sus hogares; así un 33% fue víctima de abusos sexuales entre las edades de 16 y 49 años, mientras que un 45% recibió amenazas, insultos y destrucción de objetos personales.
- Se distinguen tres tipos de violencia intrafamiliar: física, psicológica y sexual. Hay algunos estudios que incluyen también la **violencia indirecta** como aquella en la cual se prohíbe al cónyuge estudiar, trabajar, se le aísla o se la encierra en el hogar y se la restringe la libertad.
- Al estudiar casos y encuestas realizados en toda la Región y partiendo de los testimonios de víctimas y denuncias (escasas), puede sin embargo demostrar la magnitud del problema.
- Además, los factores mencionados inciden en la aparición de nuevas modalidades de violencia y delincuencia, en especial la política (guerrillas, torturas, desapariciones, represión) y la delincencial.
- Por otra parte existen medios de comunicación hablada, escrita y televisada que al realizar enfoques sensacionalistas de la violencia ocasionan situaciones de terror y pánico en la percepción de la misma.

### 1.1.3. EL SECUESTRO EXPRESS

Constituye una de las formas actuales de violencia. Las leyes nacionales no reconocen al secuestro express como un delito específico. Un proyecto de ley espera ser discutido en el congreso.

Los pasos para la realización del secuestro express marcan algunos rasgos que deberían ser tomados en cuenta para combatirlos. Por denuncias de las víctimas, los secuestrados:

- ◇ Ocurren siempre dentro del perímetro urbano y los secuestradores parecen haber establecido un esquema de robos por sectores.
- ◇ Las víctimas aseguran que resulta muy difícil que los transeúntes o la policía se den cuenta de lo que está ocurriendo por que la víctima va agachada y porque los ladrones parecen ejecutivos de banco.
- ◇ Los casos muestran varias coincidencias. Los captores son casi siempre tres y cada uno cumple un rol, muy parecido al *Benitín y Eneas*; es decir, uno de los secuestradores se comporta de forma agresiva con la víctima. Es el que tiene el arma y en todo el trayecto la tiene apuntada sobre la sien del rehén, insulta e infunde temor. Va en el asiento trasero vigilando a las víctimas. El segundo que generalmente va de copiloto, trata de calmar la situación, hace preguntas sobre la vida privada del rehén e inclusive puede hacer bromas. Un tercer hombre maneja el carro y permanece callado durante todo el recorrido. Los afectados se preguntan si estas prácticas no han sido aprendidas en alguna *escuela para secuestradores*.
- ◇ Algunas bandas usan radios transmisores. Los secuestrados han coincidido que los captores hablan en clave.
- ◇ La policía no tiene un perfil del secuestrador. Por testimonios de las víctimas se sabe que pueden ser jóvenes (18 años) o adultos de hasta 45 años.
- ◇ La policía afirma que las inclinaciones de los delincuentes por el secuestro express se debe a que les da la oportunidad de obtener considerables sumas de dinero en efectivo y en prendas personales y escapar sin ser detenidos. Es más fácil que asaltar

una agencia bancaria que esta vigilada por policías y guardias de seguridad.

- ◊ Según la policía hay cuatro pasos que delatan la presencia de antisociales y que determinan las acciones del secuestro express: la mayoría de los secuestros se realizan pasadas las 20:00. Por lo general hay pocos testigos, lo que dificulta la tarea policial. Los pasos elevados, las avenidas sin congestión vehicular son los lugares donde los secuestradores interceptan al conductor. Los asaltantes escogen vehículos veloces. La técnica que utilizan es apuntar a la víctima con un arma y trasladarla a la parte trasera del carro. La obligan a colocarse en posición fetal, bajo el asiento, luego dan las instrucciones. Finalmente, llevan a la persona a recorrer distintos puntos de la ciudad durante dos horas. Algunos obligan a sus víctimas a sacar el dinero de los cajeros automáticos.

La Policía Judicial en Quito, Guayaquil y otras ciudades no ha podido determinar el número de bandas dedicadas a estos secuestros. Sostienen que se ha hecho difícil detectar cuantas y cuales son las bandas porque en estos momentos todos los delincuentes se están dedicando a cometer todo tipo de delitos. Por otra parte, las víctimas prefieren no denunciar y otras no lo hacen por temor debido a que los secuestradores los amenazan de muerte a ellos y a su familia si hablan con la policía.

Finalmente el informe de la Policía Judicial explica que existen grupos de entre 4 y 8 delincuentes que se movilizan generalmente en dos vehículos robados y con vidrios polarizados, que se dedican a observar y a seguir a las personas que retiran dinero de los bancos. Cuando los asaltan los retienen para evitar que los denuncien. Después los dejan abandonados con sus propios carros. Esta modalidad de asalto es frecuente entre las 11 y las 12 del día.

Las declaraciones policiales agregan que otro grupo de antisociales actúa en horas de la mañana y en las diferentes carreteras de la ciudad asaltando vehículos de carga. Hacen detener el camión, retienen al chofer y a sus acompañantes y luego van a lugares desolados para realizar el trasbordo de la mercadería<sup>8</sup>.

Considera que el ataque que más afectados aporta es el que se realiza en las noches y madrugadas, según la investigación. Allí los antisociales obstaculizan a los conductores en lugares oscuros, desolados o con semáforos en rojo. Les quitan sus pertenencias, los retienen en sus propios vehículos y cometen otros asaltos a cuanta gente se les cruce en el camino, dejan a las víctimas en lugares apartados de la ciudad con o sin su carro.

#### **1.1.4. EL SENSACIONALISMO EN TV AZUZA LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD**

Un debate sobre el tema, con la presencia de televidentes, directores de noticias y especialistas, que reporta el Diario El Comercio del 26 de junio del 2005 pone en evidencia como el manejo sensacionalista, en especial de noticias acrecienta y da una información incompleta de las acciones delictivas provocando que la percepción de inseguridad, presente en la ciudadanía, por sus propias experiencias, se acentúe cada vez más, causando verdaderas psicosis.

Algunos televidentes entrevistados se pronunciaron en el sentido de que los noticieros:

---

<sup>8</sup> Informe de Rafael Yépez, Jefe de la Policía Judicial del Guayas.



- ◇ ¿No se dan cuenta de que están fomentando una sensación de miedo en la comunidad?. En la televisión local todos los noticieros dan espacio a temas de crónica roja. Pero el noticiero que concentra los comentarios por girar en torno a imágenes sangrientas es el de TC.
- ◇ El Diario cita la opinión de José Toledo, Director de Noticias de Canal Uno, indicando lamentablemente hay noticieros que juegan muchísimo con el tema sangre por rating y claro, obtienen buenos resultados. ¿La pregunta es aquí a que costo?.
- ◇ León Espinosa, sociólogo y catedrático de la PUCE sostuvo: *La violencia ha existido todo el tiempo pero se la ha consagrado en los noticieros de televisión de determinados medios como un discurso que legitima ciertas intenciones o afanes. Estos afanes tienen que ver con construir una idea sobre seguridad absoluta, cuando el problema concomitante con esta violencia es el crecimiento de la marginalidad. Se trata de esconder la marginalidad a propósito del surgimiento de la violencia, que se torna en discurso primero, cuando en realidad lo es la marginalidad. La información que se emite aporta al imaginario de la inseguridad. Las personas piensan que no pueden dar un paso en las ciudades porque están amenazadas. Esto ha producido una suerte de psicosis colectiva que se refleja en la tendencia a buscar armas, por ejemplo. Ese manejo informativo antes que aliviar los conflictos sociales, más bien los profundiza+.*
- ◇ Rubén Darío Buitrón, Director de Noticias de ECUAVISA en Quito sostuvo una particular visión del abuso de la crónica roja en televisión, planteando que la prensa seria no tiene derecho a criticar las propuestas sensacionalistas, porque no ha hecho nada para contrarrestar este tipo de periodismo. La gran falla de la prensa seria en Ecuador esta en no acercarse a la gente, en no

ponerse en sus zapatos, en creer que esta varios niveles más arriba de la gente.

- ◊ Francisco Mazón, Productor en Quito de Televistazo (ECUAVISA) concluyó indicando que ~~el~~ secreto para hacer crónica roja responsable es dar contenido a esa información, manejar el norte informativo, contextualizar y ser consecuentes: no poner sangre sólo por ponerlo+.

## 1.2. SEGURIDAD CIUDADANA

En estrecha relación con la preocupación por la violencia, y de manera particular con la criminalidad violenta, se observa en los años noventa, el surgimiento del debate sobre la seguridad de los habitantes de las ciudades de América Latina.

La palabra ~~la~~ seguridad+, en sí misma es problemática por las diversas interpretaciones que se han hecho de ella, más aún cuando se le han añadido los más diversos adjetivos, como por ejemplo: ~~de~~ personal+, individual+, pública+, urbana+, ciudadana+, humana+, nacional+; y, en la actualidad, la vinculación de la seguridad ciudadana con la democracia como forma de gobierno. No se trata de precisar diferencias y alcances entre los distintos términos, pero ~~todo~~ parece indicar que la tendencia predominante es la aceptación del término (in) seguridad ciudadana, a pesar de ser poco comprendido y tener en América Latina un origen diferente al de los países desarrollados, siendo su objeto central reducir los niveles anteriores de arbitrariedad de parte de las fuerzas de seguridad para evitar que se conviertan en una amenaza a las recién nacidas democracias+<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Del Olmo, Rosa: Ciudades duras y violencia urbana.

Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece y, por lo tanto, le defiende. Se refiere al reconocimiento que se hace del otro y sus derechos (el tema de la libertad) y el límite, cuando hay un hecho violento, tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, pero más como disuasión.

La seguridad ciudadana se refiere al derecho (y, por tanto, deber) que le asiste al ciudadano o, en sentido más amplio, al integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes hace referencia al vínculo entre persona y el Estado.

La seguridad ciudadana busca dar seguridad a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes. En este sentido es una concepción que se centra en la ciudadanía. Se caracteriza por obtenerse en un estado social de derecho donde la libertad del respeto al derecho ajeno es legal, legítima y democrática (igualdad y diversidad). En definitiva es la función socializadora que provee la sociedad y sus instituciones: la confianza.

De lo dicho, podemos afirmar que una definición adecuada de seguridad ciudadana es la de Delgado Aguado, citado por Rosa del Olmo, en *Ciudades Duras y Violencia Urbana*, que dice: "seguridad ciudadana es la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de sus facetas y tipologías, la defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuaciones antisociales que puedan impedir o dificultar el

normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de la persona+. Esta definición lleva implícito el derecho que tiene todo ciudadano a obtener y a exigir del estado las garantías de una convivencia pacífica.

La mayoría de autores están de acuerdo cuando dicen que la seguridad ciudadana está actualmente sometida a una doble dimensión, que opera en la realidad como valores integrados: por una parte la **dimensión objetiva**, que contempla los hechos de violencia conocidos (ya que existe también la cifra negra); y, la **dimensión subjetiva**, expresada en las vivencias y sentimientos personales. Esta última tienen un peso muy importante en la configuración del fenómeno de la percepción de la seguridad ciudadana y de su representación social. De allí que el miedo o la sensación de inseguridad, podría ser concreto, pero normalmente es confuso y difuso pues afecta al nivel de las emociones. Por otra parte, en los últimos años se ha generado una conciencia colectiva de inseguridad creando una auténtica construcción social de que la vida cotidiana esta llena de riesgos.

Lo dicho explica que uno de los problemas más sentidos por la población sea el de inseguridad y concretamente el del miedo a la delincuencia, tal como lo revelan las encuestas de opinión que se realizan con frecuencia en distintas ciudades. La percepción de inseguridad se ha convertido en un problema en sí mismo, no solo por la posibilidad de constituirse en un fuerte obstáculo para la convivencia pacífica y la solidaridad humana, sino por su capacidad de generar una espiral de violencia, ya que el temor hace que la población pida mayor represión, justifique los excesos e ignore la importancia del respeto a los derechos humanos y la gobernabilidad democrática.

Junto a los elementos analizados hay que juzgar el papel que desempeñan los MEDIOS DE INFORMACIÓN en la construcción de la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana. Si bien existe, la EXPERIENCIA PERSONAL, marcada por el fenómeno de la subjetividad, también el relato y los comentarios de terceras personas pueden dar lugar al FENÓMENO DEL RUMOR con sus consecuencias negativas en la opinión pública por la falta de precisión en la información.

Los MEDIOS DE COMUNICACIÓN, cuya responsabilidad es capital en la creación del pánico urbano+ y en el incremento de los miedos e inseguridades presentes en el imaginario colectivo+. El concepto de alarma social+ llega a guiar las decisiones que en un momento determinado pueda tomar un Estado en materia de política criminal.

Issa El Khoury, considera, en este sentido que es necesario incorporar a los medios de comunicación como parte integrante del sistema penal contemporáneo.

Otro aspecto que debe destacarse en el análisis de la seguridad ciudadana es el que se refiere a los escenarios de la violencia porque son los que estimulan el miedo difuso y los que marcan el terreno sobre el que se han edificado las estrategias de control social duro, represivo y de control de la delincuencia.

Debo también señalar que el discurso de la inseguridad ciudadana+ encierra a las personas en sus casas, que no han resultado ser lugares tan seguros como se creía, sino espacios en que la violencia urbana se desarrolla con frecuencia e intensidad (homicidios, robos, secuestros, violencia doméstica e intrafamiliar, donde las víctimas son mujeres y niños en su mayoría).

Elizabeth Stanko, en *DEMOCRACIA Y SEGURIDAD CIUDADANA: ALGUNAS PUNTUALIZACIONES PARA EL DEBATE*, Seminario, Cochabamba, 1999, sostiene que el debate público sobre el delito silencia nuestra comprensión privada sobre el peligro personal.... pese a la clara evidencia de que el riesgo de violencia interpersonal es mucho mayor por parte de quienes están cerca de nosotros, pareciera que nos preocupa más la amenaza de extraños+. Es decir que solo nos sentimos inseguros en los sitios públicos, aunque la realidad demuestre lo contrario, porque la violencia urbana tiende a identificarse con la violencia callejera y más concretamente con hechos que ocurren en el espacio público.

Finalmente hay que señalar que tanto la dimensión subjetiva (sentimientos de miedo) y la dimensión objetiva son indisolubles.

Raúl Borja, en su obra *Violencia y Seguridad Ciudadana+* cita las expresiones de Tina Zerega, investigadora y profesora universitaria, quien en entrevista a diario El Comercio, el 23 de marzo de 2004, manifiesta:

Un efecto mucho más negativo de la actitud de los medios se deriva del miedo y es crear un sentimiento egoísta, insolidario e indolente entre las personas. Mucho se habla ahora de la indolencia de quienes pueden actuar para evitar un acto violento en un lugar público (un asalto callejero, por ejemplo) o mitigar sus efectos (llamar a la Policía, quizás), pues el miedo paraliza, acobarda y acoraza a las personas dentro de ellas mismas.

Aunque el problema de la seguridad merece atención, lo que hacen los medios de comunicación es generar escándalo sobre un tema que debe relativizarse. Cuando se pone a la delincuencia como el problema central, se crea una atmósfera de miedo, que la exagera aún más. Cuando salimos a la calle, vemos a los demás como posibles agresores.

## CAPÍTULO II

### EL MARCO JURÍDICO PARA EL COMBATE A LA DELINCUENCIA

#### 2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

El Ecuador es un estado social de derecho<sup>10</sup> y como tal garantiza la paz y el orden dentro del marco legal; con el apoyo de fuerzas coercitivas que hacen posible el imperio de la ley, garantizan la seguridad ciudadana y tienen bajo su responsabilidad el combate a la delincuencia.

Para que pueda darse la convivencia social y se preserve la armonía, existen normas que deben ser respetadas y acatadas por todos los ciudadanos, cuyo cumplimiento está respaldado por la coacción legítima ejercida por el Estado a través de una fuerza que evite el desorden y el imperio de la anarquía.

Mientras el desarrollo de las comunidades no llegue a una fase superior en la que los ciudadanos cumplan sus deberes y obligaciones concientemente, sin que sea preciso la aplicación de un elemento coercitivo; es imprescindible la existencia y mantenimiento de una fuerza que garantice el respeto de las normas legales y del derecho de los demás.

La fuerza al posibilitar el imperio de la ley y la seguridad ciudadana y actuar respaldando al derecho se reafirma como un importante elemento de la convivencia social.

---

<sup>10</sup> Constitución Política de la República: Artículo 1

La Constitución en su Capítulo V, establece la existencia de la Fuerza Pública, constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. (Art.183.Inc.1. Const.)

La Carta Magna, asigna como misión fundamental de la Policía Nacional, el garantizar la seguridad y el orden públicos. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley.(Art.183.Inc.4.Const.)

El mando militar y el policial se ejercerán de acuerdo con la ley.(Art.184,Inc.2 Const.)

La Policía Nacional es una Institución profesional y técnica, depende del Ministerio de Gobierno, posee personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario, centralizada y única. Tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social<sup>11</sup>.

La Constitución Política de la República contiene disposiciones que deben ser acatadas por todos los ciudadanos y ciudadanas, de manera especial por quienes la República les ha confiado la noble misión de respaldar al conglomerado social para que pueda vivir libre de temor y en un ambiente de seguridad y garantías.

La labor que desarrolla la Policía Nacional en respaldo a la sociedad, debe realizarse dentro del marco jurídico del Estado, del cual jamás debe desviarse, ya que de ello dependen la paz y la armonía social.

---

<sup>11</sup> Ley Orgánica de la Policía Nacional: Artículo 2



En el cumplimiento de su misión, la Policía Nacional deberá observar el más estricto respeto a los derechos humanos que garantiza la Constitución Política.

El Artículo 16 Constitucional determina que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados por la Ley Fundamental del Estado.

Entre los derechos civiles, el Estado garantiza la integridad personal, por lo que se prohíben las penas crueles, las torturas; todo procedimiento inhumano, degradante o que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción moral.(Art.23.Num.2)

En el Código Penal de la Policía Civil Nacional se encuentran disposiciones que reprimen el incumplimiento de la norma constitucional señalada.

Cualquier acto atentatorio contra los derechos políticos o las garantías constitucionales, ejecutado por un miembro de la Policía Civil Nacional, será reprimido con prisión de uno a dos años<sup>12</sup>.

El Código de Procedimiento Penal dispone que los miembros de la Policía Judicial se abstendrán, bajo su responsabilidad, de usar medios de averiguación violatorios de los derechos humanos consagrados por la Constitución Política de la República, los convenios internacionales y las Leyes de la República.

Nuestro país es asimismo, signatario de varias convenciones internacionales contra la tortura.

---

<sup>12</sup> Código Penal de la Policía Civil Nacional: Artículo 154

Al analizar las causas que provocan la inseguridad en el país, el General Jorge Poveda Zúñiga, ex Comandante General de la Policía Nacional, afirma que ~~en~~ Ecuador no existe una organización seria de derechos humanos, porque la mayoría son sectarios, sólo defienden al delincuente y nunca al policía ni a la víctima. Cuando asesinan a un policía o a un secuestrado estos organismos jamás se pronuncian porque no les interesa solucionar el problema de la inseguridad. Para ellos, todo es violación a los derechos humanos de los delincuentes, como si las víctimas y los uniformados no tuvieran derechos humanos que son universales, es decir para todos<sup>13</sup>.

Un indicador preocupante es el del número de policías asesinados en cumplimiento de sus funciones frente a la delincuencia. Así se establece que a lo largo de la década de los años ochenta, murieron ochocientos tres, mientras que para el año mil novecientos noventa un policía por semana fue asesinado en el país<sup>14</sup>. Es preciso señalar que este es un índice creciente que se ha acelerado en los años más recientes.

Se garantiza la inviolabilidad de domicilio; nadie podrá ingresar el él ni realizar inspecciones o registros sin la autorización de la persona que lo habita o sin orden judicial, en los casos y forma en que establece la ley.(Art.23.Num.12 Const)

El Código de Procedimiento Penal establece los casos en los que puede ser allanada la vivienda de un habitante del Ecuador. Merecen destacarse los siguientes:

---

<sup>13</sup> Revista Criterios, mayo de 2004, p. 14.

<sup>14</sup> Revista Vistazo, 20 de septiembre de 1990,pp.75-77.

- Cuando se trate de aprehender a una persona contra la que se haya librado mandamiento de prisión preventiva o se haya pronunciado sentencia condenatoria o pena de prisión o reclusión;
- Cuando se persiga a una persona que ha cometido delito flagrante;
- Cuando se trate de impedir la consumación de un delito que se está cometiendo o de socorrer a las víctimas.

A fin de evitar la fuga de personas o la extracción de las armas, instrumentos, objetos o documentos que se trate de aprehender y mientras se ordena el allanamiento, el juez podrá disponer, como medida cautelar, la vigilancia del lugar, con orden de detener y conducir a su presencia a las personas que salgan y de aprehender las cosas que se extraigan.

El allanamiento se efectuará no obstante cualquier fuero que tenga el habitante de la morada.

El allanamiento de la morada del delincuente se efectuará por orden del juez. En caso de que los policías se hubieren introducido en el domicilio de un habitante, contra la voluntad de este, fuera de los casos previstos en las leyes y sin cumplir las formalidades prescritas por las mismas, serán reprimidos con prisión de seis meses a dos años<sup>15</sup>

Se ha establecido la inviolabilidad y el secreto de la correspondencia, la cual solo podrá ser retenida, abierta y examinada en los casos previstos en la ley.(Art.23, Num.13 Const.)

Es pertinente señalar que el juez podrá autorizar al fiscal, a pedido de este, para que por si mismo o por medio de la Policía Judicial pueda retener, abrir y examinar dicha correspondencia cuando exista suficiente

---

<sup>15</sup> Código Penal de la Policía Civil Nacional: Artículo 149

evidencia para presumir que la misma tiene alguna relación con el delito que se investiga o con la participación del sospechoso o del imputado.

Esta prohibido asimismo, la interceptación de las telecomunicaciones, ya que el Estado garantiza el derecho al secreto y la privacidad de las mismas<sup>16</sup>.

El Código de Procedimiento Penal establece igualmente como excepción, la posibilidad de interceptar las telecomunicaciones con la finalidad de investigar delitos, en los que se presume en base a la evidencia existente la participación del sospechoso o del imputado.

El juez está facultado para autorizar por escrito al fiscal para que intercepte y registre conversaciones telefónicas o de otro tipo cuando lo considere indispensable para impedir la consumación de un delito o para comprobar la existencia de uno ya cometido o la responsabilidad de los partícipes.

La norma pertinente determina la obligación que tienen las personas que realicen la interceptación, grabación y transcripción de la comunicación, de guardar secreto sobre el contenido de la misma, salvo cuando se las llame a declarar en el juicio.

El Estado reconoce y garantiza a las personas la seguridad jurídica, el derecho al debido proceso y a una justicia sin dilaciones.(Art.23.Nums.26 y 27 Const).

La justicia constituye uno de los grandes objetivos del Estado y una aspiración sentida de la sociedad.

---

<sup>16</sup> Ley Especial de Telecomunicaciones: Artículo 14

Los jueces y tribunales tienen a su cargo la misión de convertir en mandato particular y concreto el abstracto y general del derecho, haciendo que en materia penal se apliquen a los transgresores las sanciones previstas.

Sin embargo los hombres y mujeres que administran justicia como depositarios de la delegación del poder jurisdiccional del Estado, son realizadores de una obra humana, que como tal no ha sido, no es y posiblemente no será perfecta. Pese a ello, la justicia es uno de los fines primordiales del Estado, que tiene entre sus metas acercarse cada día más a su perfectibilidad, superando los obstáculos que se interponen en la cristalización de sus objetivos.

El diagnóstico de la aplicación de la justicia en el Ecuador es negativo. Según los registros de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, publicados en Diario El Comercio, la población carcelaria asciende a 11 512 reclusos, de los cuales 6 477 varones y 744 mujeres no han sido sentenciados. Este número representa más del 80% del total de reclusos.

El Código de Procedimiento Penal dispone que la indagación previa puede tener hasta un año de duración en los delitos sancionados con pena de prisión y de dos años en los delitos reprimidos con pena de reclusión, plazos que se cuentan desde la fecha en la cual el Fiscal tiene conocimiento del hecho.

Estos plazos han sido criticados, ya que esta situación desdice de los principios de celeridad, oportunidad y eficacia que deben caracterizar a la administración de justicia; al prolongar en forma excesiva el tiempo de duración de la indagación previa.

En concordancia con el derecho fundamental de los ecuatorianos a una justicia sin dilaciones, a que se refiere el numeral 27 del artículo 23 de la Carta Política el artículo 192 íbidem preceptúa que el sistema procesal será un medio para la realización de la justicia. Asimismo hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia.

El Artículo 193 Constitucional dispone con idéntica intencionalidad que las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad, eficacia y agilidad de los trámites.

## **2.2 EL DEBIDO PROCESO PENAL**

El debido proceso penal tiene que ver con el respeto a las garantías y derechos fundamentales, que le asisten a cualquier ciudadano que es objeto de una imputación delictiva o que es sometido a un proceso penal

En un Estado de Derecho es imperativa la vigencia de las normas que garantizan los derechos de los ciudadanos y que se encuentran consignadas en la Constitución de la República, en las leyes y en los Pactos, Tratados y Convenciones que han sido ratificados y que por lo tanto forman parte de la normativa del país y su cumplimiento es obligatorio.

Entre las garantías establecidas en el Artículo 24 de la Constitución Política de la República, que deben observarse para asegurar el debido proceso, podemos señalar las siguientes:

El numeral primero dispone que nadie podrá ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado como infracción

penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la ley. Tampoco se podrá juzgar a una persona sino conforme a las leyes preexistentes, con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

En concordancia con lo establecido en el artículo citado, el Código Penal establece 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.

La infracción ha de ser declarada y la pena establecida con anterioridad al acto.

La misma disposición con idéntico texto, se encuentra estipulada en el Artículo 2, Incisos 1 y 2 del Código de Procedimiento Penal.

El inciso segundo establece el principio *In dubium pro reo*, al señalar que en caso de conflicto entre dos leyes que contengan sanciones, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación fuere posterior a la infracción; y en caso de duda, la norma que contenga sanciones se aplicará en el sentido más favorable al encausado.

El tercer inciso del artículo citado determina que deberá existir la debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones.

La norma aludida, estipula asimismo sanciones alternativas a las penas de privación de la libertad, de conformidad con la naturaleza de cada caso, la personalidad del infractor y la reinserción social del sentenciado.

El Artículo 24 de la Constitución, en su numeral 4, establece que toda persona al ser detenida, tendrá derecho a conocer en forma clara las

razones de su detención , la identidad de la autoridad que la ordenó, la de los agentes que la llevan a cabo y la de los responsables del respectivo interrogatorio.

Asimismo será informada de su derecho a permanecer en silencio, a solicitar la presencia de un abogado y a comunicarse con un familiar o con cualquier persona que indique, será sancionado quien haya detenido a una persona, con o sin orden escrita del juez, y no justifique haberla entregado inmediatamente a la autoridad competente.

La misma disposición, con idéntico texto, se encuentra estipulada en el Artículo 166 del Código de Procedimiento Penal.

La disposición contenida en el Numeral 5 del artículo anteriormente citado, establece que ninguna persona podrá ser interrogada, ni aún con fines de investigación por el Ministerio Público, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la asistencia de un abogado defensor particular o nombrado por el Estado, en caso de que el interesado no pueda designar a su propio defensor. Cualquier diligencia judicial, preprocesal o administrativa que no cumpla con este precepto, carecerá de eficacia probatoria.

El sexto inciso del Artículo 24 señala que nadie será privado de su libertad sino por orden escrita de juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades prescritas por la ley. En concordancia con la disposición mencionada el Código de Procedimiento Penal estipula que en caso de delito flagrante cualquier persona puede aprehender al que intentare cometer un delito, en el momento de comenzar a cometerlo, a los prófugos de los establecimientos de rehabilitación social , con la obligación de poner inmediatamente al aprehendido a órdenes de la Policía Nacional.



El numeral 7 instituye la presunción de inocencia de toda persona cuya culpabilidad no se hubiere declarado mediante sentencia ejecutoriada.

Debe señalarse que solamente la sentencia ejecutoriada destruye la presunción de inocencia, es decir que al actor corresponde la carga de la prueba; ya que el imputado no está obligado a demostrar su inocencia, sino que esta se impone en virtud de la presunción.

En el numeral 8 se determina que la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses, en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año, en delitos sancionados con reclusión. Estipula el inciso mencionado que en el caso de excederse esos plazos la orden de prisión preventiva quedará sin efecto, bajo la responsabilidad del juez que conoce la causa.

En caso de dictarse auto de sobreseimiento o sentencia absolutoria, el detenido recobrará inmediatamente su libertad, sin perjuicio de cualquier consulta o recurso pendiente.

La norma establecida en el noveno inciso determina que nadie podrá ser obligado a declarar en juicio penal contra su cónyuge o parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni compelido a declarar en contra de si mismo, en asuntos que puedan ocasionar su responsabilidad penal.

Esta disposición es concordante con lo estipulado en el artículo 81 del Código de Procedimiento Penal que reconoce el derecho de toda persona a no autoincriminarse.

En las normas penales y de procedimiento penal se encuentran establecidas sanciones para los jueces o autoridades que violentaren este principio.

El décimo inciso establece que nadie podrá ser privado del derecho de defensa en ningún estado o grado del respectivo procedimiento.

Este es un efecto de la presunción de inocencia, ya que las imputaciones en contra de una persona son enunciados esencialmente controvertibles: su veracidad está en duda mientras no se la demuestre.

Señala el numeral once que ninguna persona podrá ser distraída de su juez competente ni juzgada por tribunales de excepción o por comisiones especiales que se creen para tal efecto.

El inciso 12 establece que toda persona tendrá el derecho a ser oportuna y debidamente informada , en su lengua materna, de las acciones iniciadas en su contra.

El decimotercer inciso establece que las resoluciones de los poderes públicos que afecten a las personas, deberán ser motivadas. No habrá tal motivación si en la resolución no se enunciaren normas o principios jurídicos en que se haya fundado, y si no se explicare la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación del recurrente.

El Código de Procedimiento Penal señala que la sentencia debe ser motivada y concluirá condenando o absolviendo al procesado.

Para que exista la debida motivación, deben concurrir tres elementos

- Determinación clara y precisa de los antecedentes de hecho relevantes.
- Identificación de las normas o principios jurídicos aplicables.
- Explicación acerca de la pertinencia de la aplicación de tales normas o principios a los antecedentes de hecho,

Si falta alguno de estos requisitos, podrá haber enunciación de antecedentes, pero no motivación.

De acuerdo a lo establecido en el inciso decimocuarto, las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley, no tendrán validez alguna.

Según la norma referida existe el derecho a que se excluya la prueba ilegalmente obtenida.

El principio de la legalidad de la prueba es aplicable en todos aquellos casos en los que pretende otorgarse valor probatorio a evidencias obtenidas con infracción a lo dispuesto por la Constitución y la ley.

El Código de Procedimiento Penal, de acuerdo a lo establecido en su artículo 80 desconoce toda eficacia probatoria a cualquier actuación preprocesal o procesal que vulnere garantías constitucionales y extiende el mismo efecto a todas aquellas pruebas que, de acuerdo con las circunstancias del caso, no hubieren podido ser obtenidas sin la violación de tales garantías+.

El numeral decimoquinto estipula que en cualquier clase de procedimiento, los testigos y peritos estarán obligados a comparecer ante

el juez y a responder al interrogatorio respectivo, y las partes tendrán derecho de acceso a los documentos relacionados con tal procedimiento.

El numeral decimosexto determina que nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa.

Existe el principio conocido como *non bis in idem* que impide que una persona pueda ser juzgada más de una vez por un mismo hecho.

La Convención Americana de Derechos Humanos señala en el artículo 8, numeral 4, que ~~El~~ inculpado absuelto por una sentencia firme, no podrá ser sometido a un nuevo juicio por los mismos hechos+.

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

### **2.3 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL**

El Código de Procedimiento Penal fue promulgado el 13 de enero de 2000 y por mandato del inciso tercero de su Disposición Final entró en vigencia en forma parcial, ya que rigen desde su publicación en el Registro Oficial las disposiciones que, se dice, aplican garantías del debido proceso , las que conceden el amparo de libertad y las que reforman la sustanciación del recurso de casación, mientras que la mayoría de normas procesales entraron a regir desde el 13 de julio de 2001.

El Doctor José Cordero Acosta, legislador, quien impulsó la expedición del Código de Procedimiento Penal, manifiesta que ~~en~~ el nuevo código se

incorporan disposiciones para garantizar el debido proceso, la tutela penal efectiva y los derechos de los ofendidos por las infracciones+.

## 2.4 EL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, más que representante es centinela avanzado de la ley, encargado, no de aplicarla, sino de promover y vigilar su aplicación, y por ello no debe apartarse como el juez, de la vida social y política, por temor a sus contactos y peligros, sino que por el contrario, debe vivir constantemente entre ellos para sentir todas sus pulsaciones y vibraciones, con la mirada atenta a todas las eventualidades que puedan interesar a su ministerio, y estar dispuesto por un lado, a perseguir en forma eficaz a quienes violan la ley y a quienes perturban el orden social, y por el otro socorrer y asistir amigable y asiduamente a los deficientes, a los inexpertos y a las víctimas de la insolencia ajena; es una misión de energía y de bondad, de sagacidad y sentimiento, que ciertamente se inspira en la ley, pero aún más en la razón y en los fines que le han dado origen y que pueden sugerir su integración o su reforma+.

He querido tomar como punto de partida el concepto de Lucchini, ya que nos presenta la imagen de lo que debe ser, a lo que guiado e inspirado por el interés social debe aspirar el Ministerio Público en su bregar diario: Que la justicia constituya la meta de su actividad; que represente a la sociedad en la defensa de los derechos de los asociados ofendidos por el delito; no busca UN culpable, sino AL culpable; pretende, como lo pretende la sociedad, el castigo de quien la ha ofendido; por moral por ley y por deber es el natural protector del inocente; acusa sobre quien recaen sospechas, y obedece así a la orden de la sociedad que le confía el mandato de castigar a los delincuentes y de proteger a los honrados+.

De modo que el Ministerio Público es una Institución de buena fe y no una máquina de acusación; que debe constituirse en una fuerza pura, extensa de toda pasión, llena de alta moralidad, de continuo atenta, con viva y animosa vigilancia a la tutela de las leyes y común libertad.

Basta lo dicho para percatarse de la altísima misión del Ministerio Público, para cuya realización se requieren hombres sanos, animados del más alto espíritu de libertad, ecuanimidad y justicia, de modo que se garantice el cumplimiento de los postulados y fines de la Institución, la protección de las aspiraciones básicas de la sociedad, acusando los delitos, precautelando valores que superan a lo meramente transitorio y que son los que dan auténtico sentido a la vida individual y a la vida de las colectividades.

La sociedad y el Estado, al igual que los particulares tienen causas o intereses por los que deben velar y defender; de ahí la necesidad de la existencia de un organismo esencial, encargado del ejercicio de esas funciones vinculadas con la protección y la subsistencia de los valores más elevados de la dignidad y libertad humana. Esta misión se encuentra a cargo del denominado Ministerio Público.

La gestión del Ministerio Público adquiere importancia, y en determinados casos suma relevancia cuando media el interés público.

Su ámbito de acción abarca desde la vigilancia de la legalidad, la guarda del orden jurídico, ya que la vela por el cumplimiento del derecho vigente, hasta la tutela social en todos aquellos casos que le asignen las leyes.

Para algunos tratadistas, el Ministerio Público representa a la sociedad, para otros es representante del Estado. Siendo éste último, dueño de personalidad jurídica, que en cambio no tiene la sociedad, concepto ajeno

al orden normativo, responde mejor concebir al Ministerio Público como representante del Estado, por más que en términos comunes, generalmente aceptados se le mencione en condición de representante o representación social.

La participación del Ministerio Público no se limita al procedimiento penal, sino que extiende su actividad a la defensa del ordenamiento jurídico vigente y a la preservación de ciertos intereses en el fuero civil, particularmente en el Derecho de familia.

Concluimos así que la misión del Ministerio Público es la de vigilar que en el juego de las acciones humanas, tanto de los gobernantes como de los gobernados se respete siempre el orden jurídico establecido; así como de ejercer la defensa social.

El Ministerio público es el órgano de cooperar en la administración de justicia, velando por el interés del Estado, de la sociedad y de los particulares mediante el ejercicio de las acciones pertinentes, haciendo observar las leyes promoviendo la investigación y represión de los delitos.

El Ministerio Público tiene una gran responsabilidad, la cual comparte con los encargados de juzgar; ya sea promoviendo la acción de la justicia, vigilando el cumplimiento de las leyes, ya sea representando al Estado, a los menores incapacitados, a los ausentes o a los impedidos.

Frente a toda violación jurídica, ante toda agresión al individuo, a la colectividad o al Estado, el Ministerio Público debe erigirse en el baluarte más firme de los ciudadanos y de las instituciones públicas.

Lamentablemente resulta utópica, la existencia de sociedades liberadas de delitos y delincuentes, pero a la perversidad en acción, debe oponerse

resueltamente el saludable rigor de la terapéutica legal, la invencible voluntad de aplicar la ley, la entereza al denunciar las corruptelas, el firme ánimo de sancionar las infracciones, ya que a través del cumplimiento de esta ardua tarea, se consolida la salud de la República y se perfecciona la democracia y el bienestar integral del pueblo.

En cuanto se refiere al ejercicio de la acción penal, el Código de Procedimiento Penal, promulgado en el Suplemento del Registro Oficial Número 360 de 13 de enero de 2000, que entró en vigencia el 11 de julio de 2001; establece en su Artículo 33:

El ejercicio de la acción pública corresponde exclusivamente al Fiscal.

Sin embargo, el ejercicio de la acción pública de instancia particular, procederá solamente previa denuncia del ofendido.

Lo dispuesto en el inciso anterior ha de entenderse sin perjuicio de los derechos del ofendido para acceder al órgano judicial competente según lo previsto en este Código.

El ejercicio de la acción privada corresponde únicamente al ofendido , mediante querrela.+

La norma legal señalada confiere al Fiscal la potestad exclusiva para asumir la responsabilidad de la investigación y la de llevar a juicio un hecho delictuoso.

Al analizar este artículo, debemos tomar en cuenta que su punto de partida no puede ser otro que la norma contenida en el Artículo 219 Constitucional que dice:



El Ministerio Público prevendrá en el conocimiento de las causas, dirigirá y promoverá la investigación preprocesal y procesal penal. De hallar fundamento, acusará a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio Fiscal General organizará y dirigirá un cuerpo policial especializado y un departamento médico legal.

Vigilará el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente.

Velará por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal.

Coordinará y dirigirá la lucha contra la corrupción, con la colaboración de todas las entidades que, dentro de sus competencias, tengan igual deber.

Coadyuvará en el patrocinio público para mantener el imperio de la Constitución y de la Ley.

Tendrá las demás atribuciones, ejercerá las facultades y cumplirá con los deberes que determine la Ley.

Al tratar del ejercicio de la acción penal, debemos señalar que en términos generales, puede decirse que el Ministerio Público es el encargado de defender el interés de la sociedad.

La Ley Orgánica del Ministerio Público, publicada en el Registro Oficial Número 26, de 19 de marzo de 1997, establece en su artículo 3:

son deberes y atribuciones del Ministerio Público que las ejercerá a través del Ministerio Fiscal General, de los Ministerios Fiscales de Distrito y los Agentes Fiscales, de acuerdo a las normas procesales sobre competencia:

- a) Conducir las indagaciones previas y la investigación procesal penal con el apoyo de la Policía Judicial, ya sea por propia iniciativa o por denuncia de los delitos pesquisables de oficio;....
- b) .....
- c) Dirigir y coordinar las actuaciones de la Policía Judicial en las indagaciones previas y las diligencias procesales penales;
- d) Excitar y promover la acción penal por infracciones pesquisables de oficio+.

Partiendo de la base de que toda conducta delictiva, daña o lesiona, en primer lugar, la seguridad jurídica de la sociedad, es indispensable contar con un ente que represente no sólo a los directamente afectados por el hecho delictivo, sino a todos quienes forman parte del conglomerado social.

Dicha representación está confiada por disposición legal al Ministerio Público. Tradicionalmente, su cometido ha sido ese: representar como parte acusadora a la sociedad en el proceso penal por delitos pesquisables de oficio o de acción pública, intervenir en las diligencias probatorias, dictaminar si procede o no continuar con la acusación a los sindicados, para pasar de la etapa del plenario o juicio penal y, de ser el caso, interponer recursos, impulsarlos y fundamentarlos.

Lo que se busca entonces, es separar claramente los ámbitos específicos que se dan en un proceso penal: el de la instrucción, a cargo del Agente

Fiscal, como representante del Ministerio Público y, por ello, de la sociedad afectada por el delito; y el del Juez Penal que debe, simple y llanamente juzgar sobre la base de las investigaciones producidas y conducidas por el Ministerio Público, con ayuda de la Policía Judicial, más allá de su importante papel de garante de los derechos del imputado y del ofendido durante la etapa de la instrucción fiscal, como puntualiza el artículo 27, numeral 1 del CPP. Adicionalmente, cuando se dice que ~~prevendrá~~, se hace mención de la facultad que tendrá de conocer de manera anticipada y antes que el Juez Penal, respecto de un delito de acción pública.

El sistema acusatorio previsto en el Código de Procedimiento Penal será positivo, en mi criterio, siempre y cuando al Ministerio Público y a la Policía Judicial se les dote de los recursos necesarios, de manera que puedan cumplir adecuadamente la alta misión de representar a la sociedad en la lucha contra la delincuencia y la inseguridad ciudadana.

Si el Ministerio Público cuenta con una infraestructura técnico-científica adecuada, medios logísticos suficientes y Agentes Fiscales técnicamente preparados en las diversas disciplinas de la criminalística, idóneos, con una honestidad a toda prueba, debidamente remunerados y dotados con suficientes medios de comunicación y de transporte, la instrucción fiscal tendrá éxito y el combate a la criminalidad rendirá resultados positivos más temprano que tarde, en beneficio de la sociedad.

La Policía Judicial igualmente tiene justos requerimientos para satisfacer apremiantes necesidades, ya que según el esquema previsto, debe laborar junto al Ministerio Público en la importante y compleja tarea de realizar la instrucción fiscal y luego, preparar un informe investigativo detallado y completo, con todos los soportes que el caso amerite, para

permitir que el Juez pueda cumplir con su tarea específica de juzgar sobre la base de dichas investigaciones.

La actividad del Fiscal contribuirá a que el Juez llegue a decisiones debidamente fundamentadas en el caso de que deba dictar auto de llamamiento a juicio para sancionar a los responsables del delito de acción pública que se ha investigado, sobre la base de las investigaciones que se han efectuado en la etapa de la Instrucción Fiscal. En todo caso, la instrucción debe estar debidamente sustentada y fundamentada en evidencias, en elementos probatorios en general, que permitan llegar a conclusiones válidas, en relación a los hechos delictivos, con todas las circunstancias que se conozcan, nombres y apellidos de los autores, cómplices y encubridores, si se los conociera, y los nombres de los testigos que pudieran declarar; así como también el sustento probatorio mínimo del que aparezcan cuando menos, presunciones graves fundadas sobre la existencia del delito de acción pública y sobre la participación del imputado como autor, cómplice o encubridor, según lo que dispone el artículo 232 CPP, inciso primero. Esto desde luego si los resultados de la instrucción fiscal y de las investigaciones de la Policía Judicial resultan positivos para ello, porque de no haber dictamen acusatorio al estimar el Fiscal que no hay mérito para promover el juicio, el proceso penal no puede continuar y el Juez debe dictar auto de sobreseimiento, de acuerdo a lo establecido en el artículo 231 CPP, inciso segundo.

En caso de que el ofendido pida que se ordene la prisión preventiva, este solo hecho no será suficiente para que su petición sea aceptada; ni basta tampoco que así lo quiera o lo pretenda subjetivamente el Fiscal, salvo el caso de la flagrancia, se requiere, en todo caso, que haya una investigación practicada por el Fiscal o por la Policía Judicial avalada por aquel, que esta arroje indicios, es decir hechos que vinculen al imputado o

presunto responsable del delito para que el Fiscal, de creerlo necesario, solicite al Juez la orden de prisión preventiva.

Al determinarse que el Ministerio Público prevendrá en el conocimiento de las causas penales se destaca el papel del Fiscal que en la etapa de investigación previa debe anticiparse a otras instituciones de control , de indagación o de investigación , para ponerse a trabajar con decisión y responsabilidad al conocer que se ha cometido un hecho que podría reunir las características o los elementos constitutivos de un delito de acción pública y tratar de reunir o recabar evidencias de que en efecto así ha acontecido, o no, determinando la identidad de los responsables.

Si el Fiscal y la Policía Judicial no investigan o su investigación no identifica a los imputables del hecho delictivo, no hay delito. Además, el Código considera intrascendentes las opiniones que tenga el Juez respecto al dictamen fiscal acusatorio o inhibitorio si no coinciden con las del Ministerio Público, según lo determinan los artículos 38 y 39 del Código de Procedimiento Penal sobre la desestimación y sus efectos.

Los resultados de esa investigación sólo tendrán importancia respecto a formar opinión en el Fiscal sobre la naturaleza del ilícito, pero, sus actuaciones por si mismas y por importantes e incriminatorias o exculpatorias que sean carecerán de trascendencia en el juzgamiento del ilícito si el Fiscal no las presenta o no puede presentarlas adecuadamente como prueba ante el Tribunal Penal cuando se realice la audiencia de juzgamiento, en cuyo caso el hecho delictivo quedaría en la impunidad.

En el criterio de algunos juristas , en el Código de Procedimiento Penal vigente, demasiadas cosas dependen del Fiscal o del Ministerio Público y de la Policía Judicial como instituciones; el agraviado e incluso el imputado inocente dependen excesivamente de sus actuaciones. El

acusador particular o el imputado o sus defensores tienen amplia participación sólo en la etapa del juicio, cuando ya se va a decidir la suerte de la acusación utilizando lo que el Ministerio Público hubiere hecho o podido hacer o querido hacer, con la calidad y la eficacia que tuvieren o pudieren alcanzar en el juicio las actuaciones o informaciones obtenidas durante la instrucción fiscal.<sup>17</sup>

El ejercicio de la acción pública es un deber legal; por lo tanto, en conocimiento de que se ha cometido un delito de acción pública del cual tuvieren noticia por medio de una denuncia presentada legalmente y reconocida en debida forma, es su obligación dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal, precisamente porque el Ministerio Público tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal. De omitirse tal obligación podría haber responsabilidad administrativa e inclusive sin descartar una de carácter penal por delito de omisión en el cumplimiento de deberes específicos.

La presencia del Fiscal en la sustanciación ante el Tribunal Penal es de gran importancia, ya que en la etapa de la instrucción es el principal protagonista de la gestión oficial. Debe estar presente en la Audiencia preliminar para sustentar y fundamentar oralmente su dictamen acusatorio; y con mayor razón cuando ante el Tribunal Penal debe cumplir el mandato constitucional de acusar a los presuntos infractores, impulsando la acusación en la sustanciación del juicio penal sobre la base de las actuaciones investigativas y elementos de convicción que hubiere reunido en la etapa de la Instrucción.

---

<sup>17</sup> Salazar Ochoa, Rómulo: *El nuevo Código de Procedimiento Penal*, Colegio de Abogados de Loja, Diciembre 2002.

Antes de que se inicie oficialmente un proceso penal pueden y deben cumplirse trascendentes actos de investigación o de aseguramiento de elementos de prueba, tal como se ha previsto en el artículo 215 CPP, que parte de un supuesto lógico : Antes de resolver la apertura de la Instrucción -antes que se inicie el proceso penal- si lo considera necesario, el Fiscal con la colaboración de la Policía Judicial que actuará bajo su dirección, deben investigar los hechos presumiblemente constitutivos de infracción penal que por cualquier medio hubieren llegado a su conocimiento.

En la investigación previa, que no puede durar más de un año, en los delitos reprimidos con prisión; y, más de dos años, en los delitos reprimidos con reclusión, plazos que deben contarse desde la fecha en que el Fiscal conoció del hecho, tanto la Policía Judicial como el Ministerio Público pueden y deben cumplir todo tipo de actuaciones investigativas no oficiales y que por lo tanto, pueden ser ignoradas de manera absoluta por el ciudadano sospechoso, ya que pueden ejecutarse sin su consentimiento, sin su conocimiento y sin su intervención o participación. Resulta aventurado que en base a una noticia del delito que no ha sido calificada previamente, ya que se permite que llegue a conocimiento del Fiscal, ~~por~~ por cualquier medio+ . sin descartarse anónimos- se proceda a una investigación que puede complicar gravemente y perturbar la vida de una persona, sin que el afectado tenga ni la más mínima sospecha de que está siendo objeto de una investigación.

Solamente cuando fuere necesario tomar medidas durante la indagación, para las cuales se requiera autorización judicial, el Fiscal deberá alcanzarla previamente, del Juez Penal, como en los casos en los que sea imprescindible intervenir comunicaciones telefónicas, ocupar la correspondencia del sospechoso, o allanar su vivienda.

Estas actuaciones del misterio Público y de la Policía Judicial que pueden ser precisarse para poder comprobar si efectivamente existen elementos de prueba o, por lo menos, indicios de que se ha cometido un delito y una persona es responsable de él, deben mantenerse en reserva, al menos hasta que esas actuaciones se conviertan en públicas durante la etapa de la Instrucción que ya es una etapa del proceso penal que a su vez es público.

La Ley advierte que jueces, investigadores policiales, fiscales y más personal que hubiere intervenido en estas actuaciones, serán sancionados en la forma prevista en el Código Penal en caso de que las divulgaran poniendo en peligro el éxito de la investigación.

Es en tales condiciones que se lleva a efecto la Instrucción Fiscal y la indagación previa.

Algunos sectores sociales han expresado su preocupación ante la posibilidad de que los fiscales, haciendo uso de esta disposición legal y atribución reconocida al Ministerio Público; reciban, recojan y utilicen en procesos penales ~~los~~ elementos de prueba enviados de manera anónima y que no siempre han sido obtenidos siguiendo los procedimientos legales ni dentro del respeto a los derechos constitucionales, como por ejemplo, cartas o denuncias ~~no~~ reservadas, sin firma de responsabilidad o con nombres falsos, o grabaciones de video o magnetofónicas, o conversaciones telefónicas, para lo cual no se obtuvo la autorización previa del Juez Penal. Es preciso que esta facultad de tanta trascendencia sea utilizada con sensatez, para evitar que se violen derechos fundamentales de las personas y por ello se anulen importantes investigaciones de la Fiscalía y se impida que el Estado cumpla eficazmente su obligación de sancionar a los delincuentes.



## 2.5 ATRIBUCIONES DEL FISCAL

El Artículo 216 del Código de Procedimiento Penal, contiene importantes disposiciones en cuanto se refiere a la adecuada aplicación del sistema procesal acusatorio y al correcto ejercicio de la acción penal, ya que en el se enumeran con precisión las atribuciones del Fiscal, y en general, del Ministerio Público, su ámbito de acción y sus limitaciones, sin que se trate de una descripción específica, pues el inciso primero dice que *el Fiscal deberá, especialmente, cumplir las siguientes atribuciones, lo cual demuestra que, además, podría cumplir otras tareas generales que no están mencionadas expresamente en la ley procesal penal, y bien podrían formar parte de la Ley Orgánica del Ministerio Público.*

Entre las atribuciones conferidas al Fiscal, parecen más importantes, por su trascendencia, las siguientes:

1) Recibir las denuncias presentadas por delitos de acción pública.

En estricto derecho, la noticia de la comisión del delito sólo puede llegar al Ministerio Público a través de la denuncia que se le presente directamente o a través de la Policía Judicial, tal como lo establece el artículo 42 CPP. La denuncia la puede presentar el propio interesado víctima del delito de acción pública o una persona que tenga conocimiento que se ha cometido un delito de acción pública, *excepto aquella a quien la ley se lo prohíbe.*

Algunos personeros de instituciones públicas no sólo por propia decisión sino por mandato legal deben presentar sus denuncias al Ministerio Público para que sean ellos los que prevengan en el conocimiento de las causas e inicien las investigaciones previas a la iniciación del proceso penal, para acumular elementos de juicio que les permitan llegar al

convencimiento de que podría haberse cometido un delito de acción pública,

En virtud de disposiciones legales expresas, algunos funcionarios presentan al Ministerio Público documentación o informes relativos a la supuesta comisión de delitos de acción pública. Tal es el caso de las disposiciones contenidas en la Ley de Compañías; de Concurso Preventivo; de Mercado de Valores; de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas y su Reglamento; y otras normas que se refieren al conocimiento que pueden llegar a tener funcionarios públicos de varias dependencias, quienes tienen la obligación de reportar supuestos delitos al representante del Ministerio Público o Agente Fiscal a fin de que sea él quien investigue antes de que se inicie la acción penal.

2) Practicar actos de reconocimiento material para establecer la existencia del delito e identificar a los posibles responsables. Esta actividad es parte esencial y objetivo específico del sumario y debe ser cumplida a través de una efectiva y eficaz labor investigativa del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

3) Recibir del ofendido y de las personas que hubieren presenciado los hechos o de aquellas que conozcan algún dato acerca del hecho o sus autores, sus declaraciones no juramentadas, de las versiones que dieran. Deben ser advertidos de que tienen la obligación de volver a presentarse para declarar ante el Juez o Tribunal ahí si para que sus declaraciones tengan valor de prueba testimonial.

4) Solicitar al Juez que con las solemnidades y formalidades previstas en el capítulo de la prueba testimonial, reciba el testimonio de quien se encuentre imposibilitado de concurrir cuando procesalmente le corresponda (del que vaya a ausentarse del país, del enfermo y del que

demuestre que no podrá concurrir al Tribunal Penal). En tales casos, estas declaraciones anticipadas rendidas ante el Juez Penal, con las formalidades legales, tienen igual valor probatorio que las rendidas ante el Tribunal Penal.

5) Impedir por un tiempo no mayor a seis horas que las personas cuya información sea necesaria se ausenten del lugar, de comisión del delito, se entiende, sin haberla proporcionado al mismo Fiscal o a la Policía Judicial.

Esta atribución que permite inmovilizar temporalmente a los testigos presenciales de un delito, corresponde exclusivamente al Fiscal, más no a los investigadores policiales, quienes deberán abstenerse de hacerlo para no incurrir en abusos o ilegalidades que podrían constituir delito, puesto que se trata de una limitación al derecho a la libertad de movilización y de tránsito que tienen todas las personas, más aún aquellas que no han cometido delito alguno, pero han presenciado o se han enterado de alguno por obra de las circunstancias o por mera casualidad.

6) Ordenar la detención de la persona sorprendida en delito flagrante y ponerla, dentro de las 24 horas siguientes a órdenes del Juez Penal Competente. En estricto rigor jurídico y legal no hace falta orden proveniente ni del Fiscal ni del Juez ni de ninguna otra autoridad, en razón de que para aprehender a una persona que hubiere sido sorprendida en delito flagrante, no se necesita orden de ninguna especie; más aún, como es bien sabido, cualquier persona, y obviamente, el propio Fiscal, la puede aprehender sin formalidad de ninguna naturaleza, siempre y cuando, de inmediato se la entregue a la Policía o al Fiscal o al mismo Juez Penal. De todas maneras, pueden haber situaciones en las que haga falta que el Fiscal ordene a la Policía Judicial o a un miembro de la Fuerza Pública, que detenga al que comete delito en su presencia.

7) Solicitar al Juez que realice la identificación del sospechoso o del imputado, cuando el agraviado o los declarantes no conozcan el nombre y apellido de la persona a la que consideran inculpada en el delito que es objeto del proceso, pero aseguran que la reconocerían si volvieran a verla. Esta diligencia debe cumplirse en presencia del abogado de la defensa.

8) disponer que la Policía Judicial recoja, custodie y preserve los objetos, documentos e instrumentos que puedan servir para asegurar las pruebas del delito y la identidad de sus autores; y cuide que tales señales no se alteren borren u oculten. De ser posible y necesario, realizará u ordenará que se realice el levantamiento de un croquis del lugar donde se cometió el delito y que se obtengan fotografías, grabaciones u otras pericias criminalísticas.

9) Solicitar al Juez Penal que dicte las medidas cautelares, personales y reales que considere oportunas. De la misma manera, debe pedir la revocatoria o cesación de dichas medidas, cuando estime que las investigaciones realizadas han desvirtuado los indicios que las motivaron. En estos casos, deberá remitir al Juez Penal copias certificadas de lo actuado. No puede el Fiscal, por su propia cuenta y sola decisión, ordenar la detención y prisión preventiva de una persona, pues esta facultad es atribución exclusiva del Juez Penal porque se trata de medidas que afectan de modo excepcional y temporal derechos fundamentales de las personas. Se da por hecho que para las otras actuaciones investigativas no es indispensable solicitar autorización del Juez Penal.

10) Practicar todas las demás investigaciones que juzgare necesarias para el esclarecimiento del hecho delictivo y para la fundamentación de la acusación.

El Fiscal podrá delegar la práctica de las diligencias a que se refieren los numerales 2, 3 y 5 a la Policía Judicial o investigadores especializados bajo la dirección de ésta.

En el inciso tercero se consigna la obligación del denunciante y de toda aquella persona que, a criterio del Fiscal deba cooperar para el esclarecimiento de la verdad, de concurrir a la Fiscalía para la práctica del acto procesal en el que deba colaborar para el descubrimiento de os hechos y de sus circunstancias, a cuyo efecto, el Secretario de la Fiscalía debe notificarle personalmente o por medio de una boleta dejada en su residencia. En caso de rebeldía, esto es, si no comparece voluntariamente y no acude al llamamiento que se haga el Fiscal

-algunos juristas consideran que existe un error de concepto y que se quiso decir el Juez- o Tribunal puede hacer uso de la fuerza pública; lo dicho en razón de que la coacción o apremio personal es una atribución de los jueces y tribunales, más no de los fiscales, bien entendido que para la comparecencia de la persona requerida y renuente será indispensable aprehenderle, privarle de la libertad temporalmente y conducirla por la fuerza a la Fiscalía para que allí cumpla con la diligencia para la que se requirió su presencia física puesto que tales medidas sólo corresponde autorizar al Juez Penal; no corresponden tales atribuciones al Fiscal por estar desprovisto de poder jurisdiccional. Existen muchos casos en los que los agraviados por delitos contra la propiedad o contra la libertad sexual se niegan a presentar denuncias o a colaborar con los organismos policiales que tiene a su cargo la investigación de un delito; por lo que se da por descontado que en tales casos, sin la colaboración de quien asume la calidad de víctima no es posible completar la investigación y reunir pruebas que permitan el juzgamiento y condena de los responsables.

No en vano el Artículo 24, numeral 6 de la Constitución Política prescribe que *Nadie* será privado de su libertad sino por orden escrita de juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades prescritas por la ley, salvo delito flagrante, en cuyo caso tampoco podrá mantenersele detenido sin formula de juicio, por más de veinticuatro horas+.

En consonancia con este principio Constitucional que privilegia la libertad de las personas, el artículo 217 del Código de Procedimiento Penal dispone que el fiscal sólo iniciará la instrucción fiscal en cuanto considere que existen fundamentos suficientes para imputar a una persona participación en un hecho delictivo. En el mismo sentido dispone el Artículo 221 CPP que durante la instrucción fiscal *En* cuanto aparezcan en el proceso datos que hagan presumir la autoría o participación de una persona, el Fiscal dictará resolución haciéndole extensiva la instrucción+.

Para que la gestión del Ministerio Público sea adecuada y efectiva en el servicio a la sociedad, evitando la impunidad de los delitos el ejercicio de la acción penal debe ser oportuno para realizar las investigaciones previas y dictar de ser el caso la resolución de iniciar la Instrucción Fiscal, todo ello dentro del tiempo apropiado para lograr la eficacia que se busca. Muchas de estas gestiones deben ser reservadas, si el caso lo amerita para evitar que el sospechoso se informe de la investigación que se ha iniciado y pueda eludir la acción de la justicia.

El Fiscal debe actuar con honestidad e independencia de todo tipo de presiones y consideraciones ajenas al interés público y al descubrimiento cabal de la verdad para presentar las evidencias al Juez Penal.

La responsabilidad que la norma legal otorga a los fiscales de ejercer o no la acción penal, de acuerdo a su criterio, debe ser asumida de manera imparcial, objetiva y desapasionada, motivados exclusivamente por el afán de servicio a la sociedad a la cual representan.

En el criterio de algunos sectores, el sistema actual permite que jueces y fiscales sean blanco fácil de influencias negativas exógenas, pues ellos definen quienes van o no van a la cárcel, quien es o no culpable.

Plantean como solución, que se implemente una transformación total en materia penal para que a través de un sistema de jurados sea la sociedad la que determine quien es culpable y quien es inocente y que el juez se dedique a garantizar el debido proceso para que no se violenten los derechos que garantiza la Constitución.

Otra propuesta es que los fiscales sean elegidos por elección universal, secreta y directa como en Estados Unidos, para liberar a la justicia de influencias externas y devolver la potestad de hacer justicia a la propia sociedad a través de sus elegidos.

De este modo sería la misma sociedad la que estaría decidiendo, con una fiscalía elegida por el pueblo, quien va o no va a la cárcel realizando el anhelo de libertad individual frente a la inseguridad que golpea a todos los ciudadanos.

## CAPÍTULO III

### FUERZA PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA: LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR

#### 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El vocablo *policía* tiene como origen etimológico la voz latina *politia* o *politeia*, como equivalentes del buen orden que se observaba en la guarda de las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.

La policía es el cuerpo encargado de vigilar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas.

Paralelamente con el desarrollo de las comunidades humanas, van apareciendo órganos cuya misión es el mantenimiento del orden<sup>18</sup>

Rafael Bielsa, en su obra *Derecho Administrativo*, expresa que *policía* significa, en su acepción más amplia, ejercicio de poder público sobre hombres y cosas.

En el concepto más restringido del Derecho Administrativo, el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aún moral, de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad personal, ya sea individual o colectiva.

---

<sup>18</sup> Marcel Le Clère, *Histoire de la Police*



Bielsa manifiesta que la policía tiene a su cargo el mantenimiento del orden público contra las posibles alteraciones de hecho, y que coopera con los jueces en el esclarecimiento de los delitos.

En el cumplimiento de la misión policial existen actividades de **prevención** y **represión**. Es preciso señalar que en la medida que se privilegia la prevención será menor la necesidad de aplicar la represión.

La Policía para el cumplimiento de su misión debe proceder en forma preventiva antes de llegar a la represiva o sancionadora.

La sabiduría popular ha expresado y con sobrada razón que:

**No es buena la Policía que llena las cárceles con detenidos, sino la Policía que las hace innecesarias; y que no se debe eliminar el delito sino sus causas.**

La Policía, desde sus comienzos, cualquiera que haya sido su nombre o constitución, tomó parte siempre en el desarrollo de los pueblos.

Hoy con su forma de servicio, vigila permanentemente en las ciudades y en el campo, en la cumbre y en el llano, la paz y la tranquilidad social; es guardián de los bienes de las personas y del Estado procurando hacer honor al lema institucional de **Orden y seguridad Social**.

Desde los inicios mismos de la nación, se requirió de un cuerpo orgánico, que guarde el orden y la seguridad interna de la sociedad. La existencia de la Policía en nuestro medio, se remonta a la época colonial, en la Real Audiencia de Quito.

En nuestro país, las Instituciones, y entre ellas la Policía, están nutridas básicamente de la tradición que nos impone nuestra herencia hispana. Posteriormente en la Gran Colombia y luego con la creación de la República, la Policía se incorpora al Estado Ecuatoriano como institución encargada del orden y la seguridad.

En 1938 se funda la Escuela de Carabineros y se inicia la etapa de profesionalización de la Policía Nacional. En este año se expide la primera ley institucional y se le asigna la misión de mantener el orden y garantizar la seguridad individual y social.

En 1964 se expide una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional, en la que se ratifican las funciones fundamentales de orden y seguridad para la República.

En 1975, con la nueva Ley Orgánica de la Institución, se concreta la estructura orgánica y funcional de la Policía Nacional como una institución jerarquizada y disciplinada, con la misión básica de mantener el orden y la seguridad pública; en síntesis, garantizar la convivencia pacífica y ordenada de todos los habitantes del País, respetando las libertades individuales y los derechos humanos.

El veinticuatro de julio de 1998 se expide una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional, la que se encuentra actualmente en vigencia.

En el criterio del Alto Mando Institucional, la Policía Nacional ha debido superar muchos obstáculos y sortear grandes dificultades y carencias porque los gobiernos no se han preocupado en atender su fortalecimiento técnico ni administrativo y no se ha dado la debida importancia a la capacitación profesional, lo que le ha impedido construir una verdadera identidad institucional, afectando la moral de sus

miembros y ha generado falta de credibilidad y aceptación ciudadana, atentando así contra los objetivos básicos institucionales.

En los planes de desarrollo que los gobiernos señalaban como guía de su gestión, no se incluía a la Policía Nacional. Solamente en el año de 1985, la Institución Policial se integra a la planificación nacional, a fin de afrontar la solución de sus problemas en forma técnica y garantizar la seguridad que posibilite el proceso de desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

En el período 1992-1996 el Gobierno Nacional integra a la Policía Nacional en la Agenda para el desarrollo.

La realidad que vive el País ha cambiado sustancialmente en relación a la de hace pocos años. Se ha agudizado la crisis económica, lo cual ha generado el empobrecimiento de amplios sectores de la población.

El auge del narcotráfico, como un fenómeno de degradación social, tiene sus antecedentes en épocas relativamente recientes, no obstante, probablemente constituye el problema más destructivo que ha enfrentado el hombre en su historia contemporánea, debido a que paulatinamente ha invadido los más diversos ámbitos de la vida cotidiana, con sus secuelas de vicio , degradación, violencia y corrupción, que erosionan de manera progresiva tanto la salud individual como la integridad de las instituciones de los países que padecen este mal.

Estas situaciones acarrear, como consecuencias inevitables, un aumento impresionante de la delincuencia, la intensificación de la violencia, el quebrantamiento de las normas de convivencia y la decadencia de los principios éticos y morales; lo cual ha dado lugar a

nuevas competencias y responsabilidades que han transformado a la Seguridad Interna en un grave problema para el Estado, ya que la sociedad exige que el servicio policial sea considerado como prioritario, debido a que constituye un factor vital para el desarrollo económico y social del País.

El enfrentamiento de la inseguridad demanda una estrategia de control del problema en sus diferentes ámbitos, claramente delineada en el marco de un Estado modernizado, con una Policía Nacional sólida que se encargue de desarrollar las acciones de prevención y de represión a la delincuencia.

Las nuevas formas de gestión policial, obligan al Gobierno Nacional a asignar suficientes recursos, que permitan la ejecución de las diferentes operaciones y acciones programadas, para prevenir la violencia y contrarrestar la delincuencia en un estado de derecho, con libertad y de respeto de las garantías individuales a fin de garantizar un clima de bienestar y seguridad a los ecuatorianos.

### **3.2 LA POLICÍA, GARANTE DE LA SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO**

La Constitución Política de la República, vigente desde agosto de 1998, en el Capítulo V, Título VII, correspondiente a la Función Ejecutiva, trata sobre la Fuerza Pública, que está constituida tanto por las Fuerzas Armadas, como por la Policía Nacional.

La Policía Nacional es una Institución profesional y técnica, que depende del Ministerio de Gobierno, posee personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, se encuentra organizada bajo el sistema

jerárquico disciplinario, es centralizada y única. Tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social<sup>19</sup>.

A la Policía Nacional como parte integrante del Frente Interno le corresponde: ~~M~~antener el orden público y el bienestar de la colectividad, propiciando un ambiente de paz y armonía , de libertad y seguridad personales y de protección a los bienes y derechos ciudadanos<sup>20</sup>.

La Policía Nacional constituye el mecanismo de coacción del Estado para el cumplimiento de los objetivos atribuidos a cada uno de sus poderes

El Estado, asegura el mantenimiento del orden público, a través de la Policía Nacional, la cual ejerce el poder coactivo en representación de su autoridad.

Puede afirmarse que ninguna nación -independientemente del régimen político o económico que la caracterice- puede subsistir sin una adecuada organización de un cuerpo u organismo policial. La falta del mismo haría caer al Estado en una completa anarquía.

La Institución Policial estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley.

El mando policial se ejercerá de acuerdo con la ley.

La Carta Política, establece dos características de la Fuerza Pública, cuando establece que ~~s~~erá obediente y no deliberante<sup>+</sup>, y a continuación determina que ~~l~~a obediencia de órdenes superiores no eximirá a quienes

<sup>19</sup> Ley Orgánica de la Policía Nacional: Artículo 2

<sup>20</sup> Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional: Artículo 14, literal b.

las ejecuten de responsabilidad por la violación de los derechos garantizados por la Constitución y la ley.<sup>21</sup>

Asimismo se establece que ningún inferior podrá eludir la responsabilidad penal con la obediencia pasiva frente a su superior, en actos no conexiónados con el servicio o que llevan consigo la perpetración de un delito.<sup>22</sup>

Se establece la responsabilidad de todo superior por las órdenes que diere, por los abusos que cometiere, y por los escándalos y peligros que resultaren de la omisión, negligencia o debilidad en el cumplimiento de sus deberes o de la falta de constante vigilancia sobre sus subalternos.<sup>23</sup>

La Policía Nacional del Ecuador cuenta para el cumplimiento de su misión con unos 32 000 efectivos. En términos absolutos, esto equivale a un agente por cada 375 habitantes, relación que representa una baja proporción, aunque es similar a la de Colombia, donde hay 110 000 policías con una población de 37 millones de personas, esto es 336 habitantes por uniformado.

En Guayaquil está concentrado el 10% de la fuerza policial, aproximadamente 3 200 efectivos, y la relación aritmética con la población del puerto es de un policía por cada 650 habitantes. En Bogotá está igualmente el 10% de la fuerza policial total , esto es once mil efectivos, que equivale a 636 habitantes de la capital colombiana por cada uniformado.

La situación relativa de Guayas podría modificarse si en el número de efectivos policiales se incluye a los miembros de la Comisión de Tránsito

<sup>21</sup> Constitución Política de la República: Artículo 185

<sup>22</sup> Código Penal de la Policía Civil Nacional: Artículo 33

<sup>23</sup> Ídem: Artículo 32

del Guayas; ya que en el resto de provincias, el control de tránsito está a cargo de la Policía Nacional.

En el caso de la provincia de Pichincha, al concentrarse las actividades de gobierno en Quito, una parte importante de los efectivos de la Policía se dedican al cuidado del orden público y no necesariamente a garantizar la seguridad ciudadana.<sup>24</sup>

El número de efectivos policiales es deficitario en relación a los estándares internacionales de por lo menos tres policías por cada mil habitantes.

A fin de paliar este índice deficitario, cada año se incrementan alrededor de 4 000 nuevos miembros a la Institución Policial.

El incremento de la conflictividad social y los altos niveles de delincuencia que agobian al país, exigen que la Policía Nacional en su orgánico cuente con un número suficiente de recursos humanos, de una adecuada capacitación del mismo y lógicamente del equipamiento, incremento de recursos financieros y de la infraestructura física que albergue el aumento de personal.

Es pertinente recordar las expresiones del experto estadounidense en seguridad William J. Bratton, quien vino al Ecuador en el año 2002 para asesorar a la Municipalidad de Guayaquil en esta materia. De acuerdo a su criterio; no se trata de cuantos policías se tiene o se incrementa, sino de cuantos policías se tiene con salarios dignos. Señala que la Policía debe ganarse la confianza y el apoyo de la gente para lograr tener una ciudad segura. No se trata solamente del número de policías sino de su calidad. Es importante que la Institución Policial no actúe sola, se

---

<sup>24</sup> Arcos, Carlos, et al., Informe: Ecuador, seguridad ciudadana y violencia

necesitan leyes buenas, un buen sistema de justicia, jueces efectivos, fiscales efectivos y un sistema penitenciario óptimo.<sup>25</sup>

La actividad policial esta regida por la Ley Orgánica de la Policía Nacional, la cual establece cuales son la misión. Organización y funciones institucionales.

La Ley de la Policía Nacional, tiene el carácter y jerarquía de Ley Orgánica, según Resolución No. 22 del H. Congreso Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 280 de 8 de marzo del 2001.

Dentro de la ley señalada, se ratifica el carácter de la Policía de fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y en la Ley de Seguridad Nacional.

La actividad de la Policía Nacional debe enmarcarse dentro de las normas establecidas en los cuerpos legales pertinentes.

La Constitución, asigna como misión fundamental de la Policía Nacional, el garantizar la seguridad y el orden públicos.

La Ley Orgánica de la Policía establece como funciones específicas de la Policía Nacional, las siguientes:

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

---

<sup>25</sup> Bratton, William J. Entrevista a El Universo, 20 de enero de 2001



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

bienes fundamentales, consagrados en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador; y,

- l) Las demás que determinen la Constitución Política de la República y las leyes.

### **3.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR**

El Presidente de la República es la máxima autoridad de la Policía Nacional, sus atribuciones y deberes con la Institución las ejercerá de acuerdo a la Constitución Política de la República y la Ley.

La Policía Nacional, está constituida por los organismos Directivos, Superiores, Asesores, Operativos, Judiciales; y, Organismos adscritos

Son Organismos Directivos, el Ministerio de Gobierno y la Comandancia General.

Son Organismos Superiores, el Consejo de Generales, el Consejo Superior; y, el Consejo de Clases y Policías

Son Organismos Asesores: Estado Mayor, la Inspectoría General, la Asesoría Jurídica, la Auditoría Interna; y, la Dirección de Planificación

Son Organismos Operativos, los Comandos Distritales, los Comandos Provinciales; y, las Unidades Operativas Especiales.

Son Organismos Judiciales, la Corte Nacional de Justicia, las Cortes Distritales de Justicia, los Tribunales Penales, los Juzgados de Distrito; y, los Tribunales de Disciplina

### **3.3.1 MINISTERIO DE GOBIERNO**

Son funciones del Ministro de Gobierno:

- a) Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos de la Policía Nacional.
- b) Presentar directamente al Presidente de la República el Orgánico del Personal y la Proforma de Presupuesto de la Policía Nacional, para su aprobación con Decreto Reservado.
- c) Supervisar la administración de justicia policial.
- d) Solicitar al Presidente de la República los llamamientos al servicio de los oficiales, ascensos, transitorias, bajas y condecoraciones, a pedido del Comandante General, previa resolución de los respectivos consejos.
- e) Expedir el Acuerdo de Nombramientos de los agregados policiales, oficiales adjuntos y demás personal designado por el Comandante General, previa resolución de los respectivos consejos.
- f) Auspiciar los proyectos de leyes, tramitar reglamentos decretos y acuerdos que le presente el Comandante General para el mejor cumplimiento de sus funciones constitucionales.

- g) Gestionar las asignaciones de los fondos presupuestarios y otras de la Policía Nacional; y
- h) Autorizar o revocar el funcionamiento de las empresas de guardianía privada, previo informe del Comandante General de la Policía Nacional.

### **3.3.2 SUBSECRETARÍA DE POLICÍA**

Es el Organismo de Asesoría y coordinación entre el Ministerio de Gobierno y la Institución Policial; y estará fuera de línea de comando.

El Subsecretario de Policía será nombrado por el Ministro de Gobierno de entre los Oficiales Generales en servicio activo.

Son funciones del Subsecretario de Policía las siguientes:

- a) Asesorar al Ministro de Gobierno en las políticas institucionales y en todos los problemas administrativos policiales.
- b) Gestionar la transferencia oportuna de las partidas presupuestarias e informarse de la ejecución de los correspondientes programas.
- c) Opinar sobre los anteproyectos que fueren presentados y sobre los presupuestos policiales.
- d) Controlar los trabajos de las comisiones especiales designadas por el Ministerio de Gobierno para la Policía Nacional; y,
- e) Las demás que le fueren asignadas en las leyes y reglamentos.

### 3.3.3 COMANDANCIA GENERAL

La Comandancia General es el órgano máximo de comando y administración de la Policía Nacional.

El Comandante General es designado por el Presidente de la República, a pedido del Ministro de Gobierno de entre los tres Generales más antiguos en servicio activo.

#### Son funciones del Comandante General:

- a) Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos de la Policía Nacional, así como las resoluciones de los respectivos consejos.
- b) Comandar y administrar la Institución Policial.
- c) Velar por el honor y prestigio de la Policía Nacional.
- d) Presentar al Ministro de Gobierno, anualmente, el informe de labores, necesidades de la Institución, la proforma presupuestaria y el orgánico del personal de la Institución.
- e) Tramitar ante el Ministerio de Gobierno los llamamientos al servicio de los oficiales, ascensos, transitoria, bajas y condecoraciones, previa solución de los respectivos consejos.
- f) Resolver y disponer sobre altas, ascensos, transitorias, bajas, y condecoraciones del personal de clases, policías y empleados civiles, previa resolución del respectivo Consejo.
- g) Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Institución.
- h) Destinar al personal de oficiales, clases y policías para cargos, comisiones, cursos y otras actividades profesionales, de acuerdo con la Ley.
- i) Designar a los agregados policiales, oficiales adjuntos y demás personal, previa resolución de los respectivos consejos.

- j) Presidir el Consejo de Generales y el Consejo Superior del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.
- k) Solicitar a la Corte Nacional de Policía el nombramiento de Ministros, Fiscales, Jueces Distritales y agentes fiscales, enviando las respectivas ternas previa consulta y aprobación del Consejo ampliado de Generales.
- l) Planificar la colaboración que debe prestar la Policía Nacional para el desarrollo social y económico de acuerdo con la Constitución de la República.
- m) Sancionar la reglamentación interna de la Institución, previa la resolución del Consejo de Generales
- .
- n) Las demás que consten en las leyes y reglamentos pertinentes.

### **3.3.4 COMANDOS DE DISTRITO**

Los Comandos de Distrito son los órganos operativos responsables de la administración, planificación, organización, ejecución y control de las actividades técnico-tácticas policiales en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las leyes y reglamentos de la Policía Nacional. Cada distrito contará con un Estado Mayor Distrital.

Para los efectos de esta Ley, el territorio nacional está organizado en los siguientes distritos:

- a) Primer Distrito con sede en Quito, comprende las provincias de: Carchi, Imbabura, Pichincha, Esmeraldas, Napo y Sucumbíos.
- b) Segundo Distrito con sede en Riobamba, comprende las provincias de: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Pastaza.

- c) Tercer Distrito con sede en Cuenca, comprende las provincias de: Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe; y,
- d) Cuarto Distrito con sede en Guayaquil, comprende las provincias de: Guayas. Manabí, El Oro, Los Ríos y Galápagos.

### **3.3.5 COMANDOS PROVINCIALES**

Los Comandos Provinciales son órganos operativos encargados de cumplir y hacer cumplir las directivas y órdenes emitidas por el Comandante de Distrito; así como administrar, planificar, organizar y controlar las actividades policiales en los diferentes servicios de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes y reglamentos de la Policía Nacional. Cada Comando Provincial contará con una Plana Mayor.

La sede del Comando Provincial estará en la capital de la provincia, tendrá bajo su dependencia a todos los jefes de servicios y unidades operativas.

### **3.3.6 ÓRGANOS ESPECIALIZADOS**

Las unidades especiales son comandos tácticos de reacción inmediata, flexibles y de gran capacidad de maniobra y movilización, con adiestramiento especializado y apto para utilizarlos en diversas acciones policiales y sin perjuicio de otras que se crearen, son las siguientes:

1. Grupo de Intervención y Rescate (GIR).
2. Unidad de Investigaciones Especiales (UIES).

3. Grupo de Operaciones Especiales (GOE).
4. Unidad de Equitación y Remonta (UER).
5. Unidad Antisecuestros (UNASE).
6. Unidad de Protección del Medio Ambiente (UPM); y,
7. Unidad de Acción Comunitaria (UNACO).
8. Grupo de Intervención y Rescate (GIR).
9. Unidad de Investigaciones Especiales (UIES).
10. Grupo de Operaciones Especiales (GOE).
11. Unidad de Equitación y Remonta (UER).
12. Unidad Antisecuestros (UNASE).
13. Unidad de Protección del Medio Ambiente (UPM); y,
14. Unidad de Acción Comunitaria (UNACO).

Estas unidades dependen operativamente de cada Comando de Distrito y administrativamente de la Comandancia General.

### **3.4 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA POLICIAL**

La Constitución Política de la Republica en su disposición transitoria Vigésima Sexta, en cuanto hace referencia a la Función Judicial establece



que todos los magistrados y jueces que dependan de la Función Ejecutiva pasarán a la Función Judicial y, mientras las leyes no dispongan algo distinto, se someterán a sus propias leyes orgánicas. Esta disposición incluye a los jueces militares, de policía y de menores.

Señala asimismo la mencionada disposición transitoria que el Consejo Nacional de la Judicatura presentará al Congreso Nacional los Proyectos que modifiquen las leyes pertinentes, para que estas disposiciones puedan cumplirse.

Esta disposición confiere al Consejo Nacional de la Judicatura la facultad de presentar al Congreso Nacional los proyectos de ley que sean necesarios para viabilizar el cumplimiento de las disposiciones mencionadas; pese a que dicho Consejo no tiene atribución para ello, de acuerdo a lo establecido específicamente por el Artículo 144 de la Constitución.

El Consejo de la Judicatura no ha presentado aún los proyectos aludidos anteriormente, por lo cual hasta que se cumpla ese requisito la Institución Policial deberá regirse por su propia normatividad jurídica, contenida en la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

Hasta que se cumplan las condiciones establecidas en la Constitución la Administración de Justicia Policial se ejercerá a través de la Corte Nacional de Justicia Policial, Cortes Distritales y Juzgados, las funciones de estos órganos estarán determinadas en la Ley Orgánica de la Función Judicial de la Policía Nacional.

En los juicios penales de acción pública seguidos contra miembros de la Policía Nacional en servicio activo por delitos cometidos en ejercicio de funciones específicas policiales o con ocasión de tal ejercicio, se aplicará

el fuero especial a que tienen derecho de conformidad con la Constitución Política de la República.

El Código de Procedimiento Penal de la Policía Civil Nacional y su Ley Orgánica establecen que el fuero mencionado es aplicable únicamente respecto de las infracciones cometidas en ejercicio de la función que les corresponde específicamente como miembros de esta Institución, y por infracciones determinadas en este Código y en el Reglamento disciplinario.

Considero adecuado que los miembros de la Policía Nacional en servicio activo que sean procesados por delitos cometidos en ejercicio de funciones específicas policiales o con ocasión de tal ejercicio, se acojan al fuero especial a que tienen derecho de conformidad con la Constitución Política de la República, ya que de esa manera serán juzgados por jueces conocedores de las circunstancias y de los parámetros legales dentro de los cuales debe realizar su labor la Policía Nacional.

Asimismo considero apropiado que las órdenes de prisión preventiva y las penas privativas de libertad dictadas por juez competente, en contra de miembros de la Policía Nacional en servicio activo, sean cumplidas en los centros de rehabilitación social policiales o en las unidades policiales de la respectiva jurisdicción del juez o tribunal que las dictó: y que los Oficiales Generales en servicio activo y pasivo, cumplan dichas penas en las unidades policiales de la respectiva jurisdicción. En mi criterio la mencionada disposición contribuye a preservar la integridad de los miembros de la Institución Policial que han sido sometidos a juicio y sentenciados por delitos cometidos en ejercicio de funciones específicas policiales o con ocasión de tal ejercicio, quienes no deben ser reclusos en un centro de detención ordinario ya que en ese caso serían víctimas

de la venganza de los delincuentes a quienes han perseguido y aprehendido.

Los órganos de Administración de Justicia de la Policía son independientes en el ejercicio de sus funciones judiciales. Ninguna autoridad podrá interferir en los asuntos propios de los mismos.

A continuación mencionaré los principales órganos de administración de justicia dentro de la Institución Policial y las principales atribuciones que deberán ejercer.

### **3.4.1 CORTE NACIONAL DE JUSTICIA POLICIAL**

La Corte Nacional de Justicia Policial tiene jurisdicción en toda la República y su sede en la capital. Depende administrativamente del Ministerio de Gobierno, sus funciones estarán determinadas en la Ley Orgánica de la Función Judicial de la Policía Nacional.

La Corte Nacional de Justicia Policial estará integrada por cinco ministros jueces, tres serán Oficiales Generales en servicio pasivo, de los cuales uno por lo menos deberá ser doctor en jurisprudencia, y, dos doctores en Jurisprudencia que hayan ejercido con notoria probidad la profesión de abogado o, pertenecido a la Función Judicial, ejercido la cátedra universitaria por el lapso mínimo de quince años; serán nombrados por el Presidente de la República, quienes durarán en sus funciones dos años pudiendo ser reelegidos.

Para el cumplimiento de esta disposición el Comandante General de la Policía remitirá al Presidente de la República la lista de Oficiales Generales en servicio pasivo.

Los magistrados suplentes deberán reunir los mismos requisitos que los principales y serán nombrados en igual forma que éstos.

El Presidente de la Corte Nacional de Justicia Policial, será el Oficial de mayor jerarquía y antigüedad; en caso de ausencia o impedimento, le subrogará el Oficial que le siga en antigüedad.

### **3.4.2 CORTES DISTRITALES POLICIALES**

En cada Distrito Policial habrá una corte Distrital, integrada por tres Oficiales Generales o Superiores en servicio pasivo, de los cuales uno, por lo menos, deberá ser doctor en jurisprudencia o abogado; y, dos doctores en jurisprudencia o abogados que hubieren ejercido con notoria probidad o hayan pertenecido a la Función Judicial o ejercido la cátedra universitaria por el lapso mínimo de diez años; quienes durarán dos años en sus funciones pudiendo ser reelegidos, nombrados por la Corte Nacional de Justicia Policial de las ternas enviadas por el Comandante General.

Los magistrados suplentes deberán reunir los mismos requisitos que los principales y serán nombrados en igual forma que éstos.

El Presidente de la Corte Distrital Policial será el Oficial de mayor jerarquía y antigüedad y en el caso de ausencia o impedimento le subrogará el Oficial más antiguo.

Para efectos de competencia, las Cortes Distritales comprenderán la circunscripción territorial de su respectivo Distrito Policial.

Sus sedes serán: de la Primera en la ciudad de Quito; de la Segunda en la ciudad de Riobamba; de la Tercera en la ciudad de Cuenca; y, de la Cuarta en la ciudad de Guayaquil.

### **3.4.3 TRIBUNALES PENALES POLICIALES**

La Ley dispone que en cada Distrito habrá un Tribunal Penal con competencia para sustanciar el Plenario y dictar sentencia en todos los procesos penales iniciados por los respectivos jueces distritales.

Los tribunales penales estarán integrados por dos Oficiales Superiores en servicio activo que ostentarán el título de doctor en jurisprudencia o de abogado; y, un oficial de justicia, nombrado por la Corte Distrital respectiva de las ternas presentadas por el Comandante General. Durarán en sus funciones dos años, pudiendo ser reelegidos.

El Presidente del Tribunal Penal será el Oficial de mayor jerarquía y antigüedad.

### **3.4.4 JUZGADOS DE DISTRITO Y TRIBUNALES DE DISCIPLINA**

En la base del sistema de administración de justicia de la Policía Civil Nacional se encuentran los Juzgados de Distrito

Existen asimismo, de acuerdo a la Ley, Tribunales de Disciplina que tienen la facultad de juzgar las faltas disciplinarias previstas en el respectivo Reglamento y de acuerdo con el procedimiento señalado en el mismo.

### **3.4.5 MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público como parte de la Administración de Justicia Policial se ejercerá a través del Ministro Fiscal, ministros fiscales de Distrito y los agentes fiscales.

El Ministro Fiscal de Policía reunirá los mismos requisitos que el Ministro Fiscal General del Estado, será nombrado por el Presidente de la República por una terna enviada por el Comandante General, durará dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

Los ministros fiscales de Distrito, deberán reunir los mismos requisitos que los ministros de las cortes distritales y serán nombrados por el Ministro Fiscal, de ternas enviadas por el Comandante General, durarán dos años, pudiendo ser reelegidos.

Los agentes fiscales, serán agentes de Policía en servicio activo, designados por el Comandante General.

### **3.5 PROYECCIÓN INSTITUCIONAL: PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN INTEGRAL**

La Policía Nacional ha planteado un proceso de transformación, orientado a la modernización de su estructura interna, la profesionalización de sus miembros y el acercamiento del servicio de seguridad a la ciudadanía. Para ello se ha realizado un proceso participativo con las autoridades civiles, las autoridades de la Policía y la ciudadanía en general, en su condición de actores corresponsables de la convivencia armónica y la seguridad ciudadana, en el marco de la política de la seguridad integral

establecida en los Objetivos Nacionales Actuales trazados por los últimos gobiernos.

El Eje Tres del Plan Plurianual de Gobierno presentado por el Ing. Lucio Gutiérrez propone como objetivo:

Impulsar el desarrollo de un sistema integral de seguridad ciudadana que permita garantizar el ejercicio de las libertades y de los derechos individuales y colectivos.<sup>26</sup>

Para cumplir tal objetivo plantea las siguientes políticas:

- Impulsar la modernización, fortalecimiento y profesionalización de la Policía Nacional.
- Incentivar la participación de la ciudadanía individual y colectiva sobre la seguridad en general.
- Cambiar la visión de la seguridad ciudadana de represiva a preventiva.
- Promover una cultura de convivencia pacífica.
- Regular la gestión de la seguridad privada.
- Propiciar un servicio de seguridad honesto, transparente y eficiente a la comunidad.
- Descentralizar la gestión y ejecución de los planes de seguridad.
- Aprovechar adecuadamente los mecanismos de cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico.
- Impulsar un proceso moderno e integral para la Rehabilitación Social.

El Acuerdo Nacional propuesto por el Presidente Doctor Alfredo Palacio González , plantea como quinto punto prioritario:

---

<sup>26</sup> SENPLADES: Plan Plurianual de Gobierno, Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa

Fortalecer la seguridad física y jurídica de los ecuatorianos.

Manifiesta: «Vivimos en un entorno nacional de incremento de la criminalidad, en sus formas más peligrosas. Es urgente la consolidación del sistema judicial, la revisión del sistema policial y la precisión del papel de las Fuerzas Armadas. Sin seguridad no es posible sentirnos libres. En el largo plazo debemos combatir la pobreza extrema, la inequidad, la injusticia social y la enfermedad, como caldo de cultivo delincencial»<sup>27</sup>

La seguridad y el desarrollo integral de la sociedad ecuatoriana exigen de todas las instituciones del Estado un atento y continuo proceso de modernización, con el fin de que actualicen sus estructuras legal, orgánica y funcional, convirtiéndolas en herramientas del progreso colectivo. Bajo estas consideraciones la Policía Nacional del Ecuador ha ejecutado los estudios, análisis y definiciones indispensables para estructurar un «Programa de modernización y Transformación integrales», sobre el fundamento básico de que el ser humano ha de constituir siempre la medida, la inspiración y la referencia esencial de su misión.<sup>28</sup>

Se plantea como visión institucional una Policía cada vez más humanizada; con un vínculo más firme al servicio de las mejores causas de la sociedad ecuatoriana; un compromiso indeleble hacia el respeto de la dignidad humana y los derechos humanos; cambios radicales de mentalidad y de actitud por parte de todos los policías, para mejorar continuamente la calidad de los servicios policiales y racionalizar los servicios administrativos y operativos, de modo que se ofrezca una mejor atención al público y se elimine de manera radical la corrupción.

---

<sup>27</sup> Mensaje a la Nación del Presidente Dr. Alfredo Palacio González, Mayo 24 de 2005.

<sup>28</sup> Policía Nacional del Ecuador: Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral para el Siglo XXI.



Dentro del proceso, que contó con la participación de representantes de diferentes sectores del país, se obtuvo valiosa información referente a la percepción de la ciudadanía y de los diferentes estamentos institucionales sobre la inseguridad reinante y de la imperiosa necesidad de coparticipar en la búsqueda de soluciones a este grave problema social.

La Policía Nacional debe contribuir a la satisfacción de las necesidades de seguridad y tranquilidad pública, mediante un efectivo servicio, con ética, dentro del marco de la legislación vigente, respetando los derechos humanos, de modo que los ecuatorianos puedan convivir en paz y ejercer con libertad sus derechos.

El servicio policial debe privilegiar la prevención; investigar y ejercer el control de delitos y contravenciones, generando una cultura de solidaridad que permita a los habitantes del Ecuador una convivencia en paz y armonía.

Como resultado de este Plan, se han planteado seis objetivos institucionales:

### **3.5.1 OBJETIVO I**

**Modernizar y fortalecer la capacidad operativa de los servicios policiales para aumentar los niveles de seguridad ciudadana.**

Deben reestructurarse los sistemas operativos policiales, acorde a las demandas ciudadanas e índices delincuenciales.

Es necesaria una gran concertación nacional a favor de la institución policial como cuerpo encargado de la protección ciudadana.

La Policía debe adoptar decisiones basadas en un soporte estadístico y realizar una adecuada labor preventiva fundada en el conocimiento de la realidad,

¿ En que barrios se cometen más delitos ? ¿ Qué tipo de delitos ?  
¿ Quienes los cometen ? ¿ A qué hora ?

La estadística es vital para poder planear acciones y verificar resultados.

Si existen patrones en la comisión de delitos, estos pueden ser previstos y evitados.

### **3.5.2 OBJETIVO II**

**Incrementar permanentemente el nivel de satisfacción de la comunidad en los servicios policiales.**

En el cumplimiento de su labor el policía es un agente social reconocido por la ciudadanía a quien el Estado le ha conferido autoridad para actuar como regulador de comportamientos. La interacción de la policía se da de manera directa con los ciudadanos, quienes demandan mejor trato y mayor profesionalismo.

Es preciso generar una cultura de calidad en el servicio policial y crear un sistema de medición del nivel de satisfacción de la ciudadanía respecto de la labor policial.

Asimismo debe difundirse la acción policial e informar a la ciudadanía sobre la colaboración requerida para la prevención, disuasión y control del delito.

### **3.5.3 OBJETIVO III**

#### **Institucionalizar un sistema de control para prevenir y eliminar la corrupción.**

Es necesario promover la reflexión ética de la acción policial. Una lucha frontal contra la corrupción devolverá la credibilidad social en la Institución Policial y mejorará la percepción de seguridad. En el caso de policías que hayan cometido delitos comunes, no debe permitirse la impunidad y deber cumplir sus penas.

### **3.5.4 OBJETIVO IV**

#### **Elevar los niveles de formación humana, cultural y técnica de los miembros de la Institución, para mejorar los servicios policiales.**

Debe implementarse un proceso de capacitación permanente de los policías a fin de fortalecer los conocimientos teóricos existentes y asimilar nuevas ideas que permitan un mejoramiento cualitativo de la labor policial.

La experiencia policial debe ser organizada y sistematizada, de manera que los conocimientos socializados sean aplicados en la práctica cotidiana.

El Estado debe realizar una adecuada inversión social para promover un cambio cualitativo en la Policía a través de un proceso de capacitación continua en los centros educativos del país y del exterior en el que se integren capacitación profesional y educación en derechos humanos a fin de prevenir los conflictos y consolidar la paz.

La sociedad y el Estado deben prestar un apoyo más decidido al esfuerzo policial en recursos materiales y humanos y también en solidaridad moral. La Policía por su parte debe actuar con estricto apego a las normas y procedimientos de manera que la ciudadanía valore su carácter profesional en su desempeño como guardianes del orden.

### **3.5.5 OBJETIVO V**

**Lograr que la Policía Nacional reformule su base legal y su estructura orgánica, que guíen a su acción institucional en el marco de las políticas sociales del Estado.**

La Función Legislativa debe tener una activa participación a fin de actualizar la normativa que rige la actividad policial.

La actividad policial debe enmarcarse en las políticas sociales del Estado.

Debe incorporarse a representantes de la sociedad civil en la conformación del Consejo Nacional de Policía

La experiencia positiva de otros países en el ámbito de la Seguridad Ciudadana que pueda ser adaptada a la realidad de nuestro país, debe aplicarse en lo policial y social.

Sería conveniente introducir reformas legales que permitan que los bienes incautados, a través de un proceso legal pasen a formar parte del apoyo logístico de la Policía.

### **3.5.6 OBJETIVO VI**

**Asegurar la dotación oportuna de recursos económicos , logísticos y tecnológicos para el cumplimiento de su misión.**

Es imprescindible que el Estado dote a la Policía con medios técnicos de investigación, peritaje y presentación de pruebas, para garantizar la confiabilidad de las indagaciones y asegurar la sanción para los culpables de los delitos.

Es obligación del Estado proveer a la Policía Nacional de los recursos que requiere para lograr resultados positivos en el combate contra la delincuencia.

La sociedad civil debe apoyar a la Policía en los procesos de consecución de recursos.

La Institución Policial debe implementar mecanismos que permitan optimizar el uso de los recursos así como lograr la eficiencia en los gastos y la transparencia de los mismos.

### **3.5.7 OBJETIVO VII**

**Incrementar permanentemente el nivel de satisfacción laboral de los miembros de la Policía.**

Se debe establecer un sistema que permita remunerar adecuadamente y con justicia a los miembros de la Policía Nacional.

Debe mejorarse los servicios sociales en beneficio del personal policial.

Al estar sujeta la actividad policial a múltiples riesgos, debe mejorarse los servicios de atención médica, y en caso se producirse el fallecimiento de uno de los integrantes de la Policía debe existir un seguro de vida que ampare a la familia de dicho servidor para que no quede desprotegida.

## CAPÍTULO IV

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD

#### 4.1 LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO Y COMO DEBER

La violencia y delincuencia urbana así como su antítesis la seguridad y convivencia ciudadana son cuestiones que deben ser asumidas de manera inmediata por el conglomerado social.

El problema de la inseguridad, debe concitar el interés colectivo, ya que compromete a la sociedad como conjunto y a sus instituciones. Su solución no es de exclusiva responsabilidad de la policía, ni de la administración de justicia, ni solamente del gobierno, los ciudadanos no pueden excluirse y quedar al margen ni observar pasivamente lo que sucede ya que la seguridad ciudadana es ante todo un derecho al que le corresponde un deber.

Resulta indispensable generar estrategias ciudadanas de prevención y control que involucren a toda la sociedad en la búsqueda de caminos hacia una convivencia ciudadana armónica.

Indudablemente se requiere la participación de la ciudadanía en la solución del problema. En su representación podría asumir esta responsabilidad el Municipio, por ser un gobierno de cercanía y por lo tanto más estrechamente vinculado con la sociedad civil y la vida cotidiana.

## **4.2 ORGANISMOS SECCIONALES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA SEGURIDAD**

Es preciso que la sociedad en su conjunto transforme su visión tradicional sobre la seguridad ciudadana como una tarea exclusiva de la Policía; y que las municipalidades como gobiernos de cercanía asuman su propia responsabilidad frente a un problema de tanta trascendencia como la violencia e inseguridad que afectan peligrosamente a la base social.

### **4.2.1 PROPUESTAS DE LOS MUNICIPIOS DE QUITO, GUAYAQUIL Y CUENCA EN SEGURIDAD CIUDADANA**

#### **4.2.1.1 PROPUESTA DEL MUNICIPIO DE QUITO**

En marzo de 1979, el Municipio de Quito creó la Dirección de Seguridad Ciudadana, como una instancia orientada más al manejo de los temas de emergencia y prevención de fenómenos naturales como los deslaves y la posible erupción del volcán Pichincha. Con posterioridad se estableció la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana que amplió su campo de acción hacia el tratamiento de la delincuencia.

Se ha establecido asimismo el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana, orientado a proponer políticas de seguridad ciudadana, promover la participación de la sociedad civil y asegurar el compromiso de la comunidad.

El Plan Metropolitano de seguridad del Municipio de Quito considera la participación de la Policía Nacional, con fines preventivos y de control, de acuerdo al enfoque de policía comunitaria. Sobre esta base, la Municipalidad y la Policía han conformado una unidad especial llamada

Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito, cuyas funciones principales son prevenir, disuadir y controlar la acción delictiva.

Para promover la participación de la ciudadanía se ha propuesto reactivar las brigadas barriales y conformar los frentes de seguridad, a fin de realizar acciones de concientización sobre responsabilidad ciudadana. También se ha establecido la necesidad de capacitar a los jóvenes, así como llevar adelante acciones de desarrollo comunitario.

Con el apoyo de las Naciones Unidas, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, de la Alcaldía de Medellín y de expertos de diversas partes del mundo se ha establecido un Pacto por la Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante el cual se establece un compromiso de la ciudadanía por la convivencia solidaria y la paz.

Hoy la ciudad dispone de políticas de seguridad, de planes estratégicos y operativos, de una Comisión especializada del Concejo Metropolitano, una Corporación de Seguridad, y un Observatorio de Seguridad Ciudadana que cumple con la entrega de indicadores sobre la situación de inseguridad del Distrito Metropolitano de Quito.

Se ha apoyado a la Policía con la entrega de un helicóptero, camionetas, motocicletas, caballos, cuarteles, equipos de comunicación; instalación del sistema de video vigilancia y del Centro de atención para emergencias.

Pero lo más importante, es haber incentivado la participación ciudadana con policía comunitaria, sistemas de alarmas comunitarias, organizaciones barriales, cursos de capacitación para líderes y en general apoyo a la comunidad para que pueda ser parte de la solución de este terrible azote que afecta a la humanidad entera a inicios de siglo.



#### 4.2.1.2 PROPUESTA DEL MUNICIPIO DE GUAYAQUIL

La Municipalidad de Guayaquil está llevando adelante el programa **%Más seguridad+** que es parte del plan de trabajo que se ha planteado la administración municipal.

El programa **%Más seguridad+** ha sido establecido como una respuesta al pedido ciudadano de enfrentar la delincuencia, sobre la base de un enfoque que promueva la participación ciudadana. Su ejecución se realiza desde septiembre del 2000, de acuerdo a un convenio firmado entre el Municipio y la Gobernación de la provincia del Guayas que se denomina **%Compromiso Cívico de Cooperación Interinstitucional y Ciudadanía+**.

Por medio de este programa se busca mejorar la capacidad de la Policía, dotándola de vehículos y equipos de comunicación, a fin de que sus miembros junto con los de la Policía Metropolitana, realicen acciones de patrullaje en la ciudad, durante las 24 horas del día. El programa es coordinado por la Dirección de Policía Metropolitana; existe además un responsable de coordinar las acciones entre la Policía y la Municipalidad de Guayaquil.

La Municipalidad de Guayaquil considera que los resultados obtenidos por el programa **%Más seguridad+** son altamente exitosos, ya que han permitido una reducción significativa del porcentaje de homicidios, asaltos a bancos robo de vehículos, así como un incremento del número de denuncias y de respuesta a las llamadas de auxilio.

Según la información del Municipio, el programa centra sus actividades principalmente en el control de la violencia.

Desde el 13 de junio de 2005, cuatro compañías de seguridad privada apoyan la labor de la Policía dentro del plan **Más seguridad+** de la Municipalidad y Cámaras de la Producción.

Desde el 9 de junio del presente año, la Escuela Superior Politécnica del Litoral se encarga de la elaboración de estadísticas de los delitos el Guayaquil.

Gaudencio Zurita, Director de Estadística de la ESPOL señaló que se ha clasificado los delitos en tres grupos: contra las personas, contra la propiedad y otros. En el primero están: homicidio, secuestro, robo agravado y violación. En el segundo, el robo simple, hurto, robo en domicilio, robo de vehículos y robo en local comercial y bancario. El tercero agrupa alrededor de 30 delitos como amenazas, agresión, estafa entre otros.

Cada viernes personal de la ESPOL obtiene la información del libro de registro de la Fiscalía adjunta a la Policía Judicial de Guayas y de los archivos de la oficina principal de esa dependencia.

El nuevo plan de seguridad que anunciará en breve el alcalde Jaime Nebot, contempla que fuerzas militares se unan a la Policía Nacional, Comisión de Tránsito del Guayas y a las cuatro empresas de seguridad privada para defender el orden.

Se considera que la intervención de las Fuerzas Armadas al menos atenuaría el creciente fenómeno delincriminal y bajaría la percepción de violencia que hay en la sociedad.

El Presidente de la Junta Cívica, Carlos Estrada, señaló que este sería un primer paso hacia la implantación de una Corporación de Seguridad

Ciudadana, la cual estaría conformada por la Alcaldía, Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Cámaras de la Producción y la Junta Cívica.<sup>29</sup>

Estrada convino que la contratación de guardias privados no es la solución al ambiente de violencia que vive la ciudad sino parte de un proyecto; ya que es necesario conformar una corporación debidamente estructurada que no brinde solamente soluciones coyunturales sino que constituya un elemento decisivo en la lucha contra la delincuencia.

Los militares, agrupados en una Fuerza de Tarea Conjunta, conformada por Ejército, Marina y Aviación apoyarán la labor de la Policía para controlar las vías de acceso a la ciudad y realizar operativos móviles de requisita de armas y vehículos, así como verificación de documentos a los transeúntes.

El alcalde Jaime Nebot, ha pedido al presidente de la Corte Superior Gustavo Von Buchwald y al Ministro Fiscal de Guayas Walter Tomsich que ejerzan una mayor vigilancia sobre los jueces y los fiscales a fin de evitar que dejen libres a supuestos delincuentes.

Algunos sectores ciudadanos justifican que se adopte una línea represiva más fuerte contra delincuentes contumaces y de gran peligrosidad que de modo reiterado cometen delitos graves; ya que, según manifiestan, existe impunidad derivada de la ineficiencia de la Función Judicial y la incapacidad de la administración de las cárceles.

El titular de la Junta Cívica asegura que la justicia es rápida en liberar a culpables y lenta en tramitar la excarcelación de inocentes.

---

<sup>29</sup> La Junta propone crear una Corporación de seguridad. El Comercio, 6 de julio de 2005. A7.

En reiteradas ocasiones avezados delincuentes han sido sobreseídos por los jueces penales o los fiscales se han abstenido de acusarlos; y en otras oportunidades han fugado de los centros penitenciarios para delinquir nuevamente.

Lo anteriormente señalado ha generado malestar en los policías, ya que mientras ellos arriesgan la vida para poder aprehender a los delincuentes, estos logran con facilidad evadir la acción de la justicia para reincidir en la comisión de actos delictivos graves. Estas condiciones adversas no permiten aminorar el impacto delincuenciales.

Existen también quienes manifiestan su desconfianza frente a la intervención de policías municipales en el mantenimiento de la seguridad, ya que en algunos casos, estos se han convertido en fuerza de choque para agredir a los ciudadanos, especialmente a los de menores recursos económicos que se desempeñan como vendedores informales y realizan actividades económicas en la calle.

#### **4.2.1.3 PROPUESTA DEL MUNICIPIO DE CUENCA**

La Municipalidad de Cuenca considera de alta prioridad ubicar el tratamiento de la violencia como un aspecto central de la agenda pública local. Para ello, plantea la necesidad de fortalecer el Consejo de Seguridad Ciudadana de Cuenca, sobre la base de dos niveles: consultivo y directivo.

El Comité Consultivo funcionará de manera permanente y estará conformado por: Alcalde de Cuenca, quien lo presidirá, Gobernador de la provincia el Azuay, presidente de la Corte Superior de Justicia, Comandante del III Distrito de la Policía Nacional, Comandante de la III Zona Militar, presidente de la Asociación de Cámaras de la Producción,

Secretario General del Sindicato de Chóferes y, los representantes de instituciones como las redes de prevención de la violencia, juntas parroquiales, organizaciones urbanas barriales, medios de comunicación y Comisión de Derechos Humanos.

El comité directivo del Consejo estará conformado por: Alcalde de Cuenca, gobernador de la provincia, comandante del III Distrito de la Policía, comandante de la III Zona Militar, comandante provincial de la Policía, presidente de la Asociación de Cámaras de la Producción, y los representantes de las redes de prevención de la violencia y de los medios de comunicación.

Este Consejo tendrá a su cargo principalmente la formulación de políticas, el diseño, la ejecución y evaluación de planes integrales y la implementación de un sistema de seguridad, de acuerdo a las facultades y funciones de las instituciones participantes.

La propuesta del Municipio de Cuenca todavía se encuentra en el plano teórico y su puesta en práctica requerirá de mucha decisión política, debido al número y diversidad de representantes institucionales.

#### **4.3 LA SEGURIDAD PRIVADA**

Según el Departamento de Control de Armas del Comando Conjunto, en el año 2000, existían en el país 593 compañías de seguridad; de las cuales 350 estaban debidamente registradas y 243 en proceso de constitución. Esto evidencia un acelerado proceso de conformación de empresas privadas de seguridad en el Ecuador; esto sin considerar un significativo número que opera de manera informal.

La sensación de inseguridad que vive la ciudadanía ha supuesto el surgimiento de un inmenso negocio que ha convertido a la profesión de guardia privado en una de las de mayor demanda.<sup>30</sup>

La seguridad privada, manifiesta el gerente de una empresa de seguridad, es el complemento de la Policía porque esta no se abastece en cuanto al cumplimiento de sus deberes y obligaciones. Los clientes han confiado a la seguridad privada sus bienes y sus empresas, ya que la Policía tiene otro campo de acción como el orden público y la seguridad de todos los ciudadanos del país.<sup>31</sup>

Hasta hace poco no existían reglas de juego claras y las empresas de seguridad no estaban regidas por una norma legal específica a pesar de la enorme conflictividad del terreno en el que les corresponde actuar.

Hasta julio de 2003, las empresas de seguridad funcionaban solamente en base a un reglamento expedido por el Ministerio de Gobierno.

La Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, en actual vigencia, fue promulgada en el Registro Oficial Nro. 130 del 22 de julio de 2003.

De acuerdo al cuerpo legal anteriormente mencionado, quien constituya una empresa de seguridad privada, debe hacerlo jurídicamente bajo la forma de compañía de responsabilidad limitada y proceder a registrarla en la Superintendencia de Compañías, previo a legalizar su inscripción en los ministerios de Gobierno y Defensa.

Asimismo las empresas privadas de seguridad, conforme a lo estipulado en la Ley de fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y

---

<sup>30</sup> Diario El Comercio, Febrero 20 de 2004. A9.

<sup>31</sup> Latorre, Patricio: *La seguridad privada es necesaria*, Revista Criterios, Mayo 2004

Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios+deben registrar en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las armas que disponen, a fin de que se les extienda los permisos correspondientes.

Existen criterios contrapuestos en cuanto se refiere a la proliferación de empresas de vigilancia privada que se atribuyen la capacidad de defender la vida y los bienes de determinados sectores ciudadanos.

Hay quienes piensan que su presencia refleja la debilidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana; en cambio otros consideran que hay que dar un impulso a las empresas privadas de seguridad que son los ojos y oídos de la Policía Nacional, porque donde hay un guardia de seguridad no está un policía. Sostienen asimismo que se debe realizar un trabajo coordinado entre la Policía y todas las entidades que tienen que ver con la seguridad para proteger a la ciudadanía.

## CONCLUSIONES

- La creciente inseguridad y el surgimiento de nuevas amenazas, propias de un mundo globalizado, han generado en nuestro país justas demandas de seguridad ciudadana, por parte de la sociedad, que se siente amenazada y exige de las instituciones del Estado el cumplimiento efectivo del mandato constitucional de garantizar la seguridad y el orden público.
- La falta de seguridad ciudadana afecta negativamente la armonía social y el bienestar de la colectividad, constituyéndose en un factor adverso para el desarrollo integral de la sociedad.
- No se han actualizado las leyes pertenecientes a la Seguridad Ciudadana, de manera que el mantenimiento de la misma no tiene un soporte legal adecuado.
- La inestabilidad de jueces y magistrados, encargados de la administración de justicia, debido a problemas institucionales de la Función Judicial, ha incidido negativamente en el juzgamiento oportuno de los transgresores de la Ley.
- No existe una conciencia clara en los ciudadanos ecuatorianos sobre el mantenimiento de la seguridad que no solamente es una obligación de los estamentos e instituciones del Estado, sino la responsabilidad de todo el conjunto social.
- La falta de una coordinación adecuada entre los Jueces y Magistrados encargados de la Administración de Justicia y los



Organismos especializados responsables de la Seguridad Ciudadana inciden negativamente en la consecución del Objetivo Nacional Permanente de Seguridad.

- La seguridad ciudadana se refiere al derecho (y, por tanto, deber) que le asiste al ciudadano o, en sentido más amplio, al integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes hace referencia al vínculo entre persona y el Estado.
- Para que pueda darse la convivencia social y se preserve la armonía, existen normas que deben ser respetadas y acatadas por todos los ciudadanos, cuyo cumplimiento está respaldado por la coacción legítima ejercida por el Estado a través de una fuerza que evite el desorden y el imperio de la anarquía.
- El diagnóstico de la aplicación de la justicia en el Ecuador es negativo. Según los registros de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, publicados en Diario El Comercio, la población carcelaria asciende a 11 512 reclusos, de los cuales 6 477 varones y 744 mujeres no han sido sentenciados. Este número representa más del 80% del total de reclusos.
- El problema de la inseguridad, debe concitar el interés colectivo, ya que compromete a la sociedad como conjunto y a sus instituciones. Su solución no es de exclusiva responsabilidad de la policía, ni de la administración de justicia, ni solamente del gobierno, los ciudadanos no pueden excluirse y quedar al margen ni observar

pasivamente lo que sucede, ya que la seguridad ciudadana es ante todo un derecho al que le corresponde un deber.

- Es preciso que la sociedad en su conjunto transforme su visión tradicional sobre la seguridad ciudadana como una tarea exclusiva de la Policía; y que las municipalidades como gobiernos de cercanía asuman su propia responsabilidad frente a un problema de tanta trascendencia como la violencia e inseguridad que afectan peligrosamente a la base social.
- La criminalidad en Sudamérica tiende a incrementarse, transformando a la región en una de las más violentas del mundo. Según la Organización Mundial de la Salud el índice de criminalidad sudamericano, es de 27.5 homicidios por cada 100.000 habitantes, comparado con 22 de África, 15 de Europa del Este y 1 de los países más ricos de Europa.
- En Quito, de acuerdo con las encuestas, el 93% de la población cree que la delincuencia aumentó y para ello se basa en experiencias propias y de familiares y amigos; el 80% teme ser asaltado o robado, y el 75% se siente inseguro hasta en su propia casa.
- La falta de seguridad ciudadana, afecta la paz social y perjudica al desarrollo económico. De acuerdo a las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, en 1997, el crimen violento le ha costado a la región el 14% de su producto bruto anual.
- La falta de seguridad ciudadana se expande cada vez con mayor fuerza en las ciudades del Ecuador. El constante incremento de los índices delictivos y de los niveles de violencia provocan cambios

evidentes en las ciudades del país, donde se manifiesta una percepción de inseguridad de la ciudadanía, la cual se expresa en un reclamo, cada vez más intenso a las instituciones encargadas de mantener la paz social.

- Es preciso también considerar los datos de percepción de la criminalidad en la *opinión pública*, que lo ubica en los primeros lugares de las encuestas sobre los problemas más graves. Este tipo de percepción tiene su origen en la difusión con frecuencia sesgada de la noticia en medios de información que la explotan comercialmente por su valor de mercado.
- No puede haber seguridad sin justicia. El Poder Judicial debe ser el garante del Estado de derecho cuya vigencia implica el cabal cumplimiento de la ley por parte de todos los ciudadanos, que exige a todos por igual y guarda que nadie este por encima de ella.
- La coordinación de esfuerzos entre la Policía Nacional, garante de la seguridad y orden públicos, con los Jueces y Magistrados, encargados de la administración de justicia constituye la condición esencial para incrementar los niveles de seguridad ciudadana y generar el marco referencial para el desarrollo integral que requiere nuestro país.
- Un indicador preocupante es el del número de policías asesinados en cumplimiento de sus funciones frente a la delincuencia. Así se establece que a lo largo de la década de los años ochenta, murieron ochocientos tres, mientras que para el año mil novecientos noventa un policía por semana fue asesinado en el

país<sup>32</sup>. Es preciso señalar que este es un índice creciente que se ha acelerado en los años más recientes.

- El diagnóstico de la aplicación de la justicia en el Ecuador es negativo. Según los registros de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, publicados en Diario El Comercio, la población carcelaria asciende a 11 512 reclusos, de los cuales 6 477 varones y 744 mujeres no han sido sentenciados. Este número representa más del 80% del total de reclusos.
- En un Estado de Derecho es imperativa la vigencia de las normas que garantizan los derechos de los ciudadanos y que se encuentran consignadas en la Constitución de la República, en las leyes y en los Pactos, Tratados y Convenciones que han sido ratificados y que por lo tanto forman parte de la normativa del país y su cumplimiento es obligatorio.

---

<sup>32</sup> Revista Vistazo, 20 de septiembre de 1990, pp.75-77.

## RECOMENDACIONES

- El servicio policial debe privilegiar la prevención; investigar y ejercer el control de delitos y contravenciones, generando una cultura de solidaridad que permita a los habitantes del Ecuador una convivencia en paz y armonía.
- Es necesario promover la reflexión ética de la acción policial. Una lucha frontal contra la corrupción devolverá la credibilidad social en la Institución Policial y mejorará la percepción de seguridad. En el caso de policías que hayan cometido delitos comunes, no debe permitirse la impunidad y deber cumplir sus penas.
- El Estado debe realizar una adecuada inversión social para promover un cambio cualitativo en la Policía a través de un proceso de capacitación continua en los centros educativos del país y del exterior en el que se integren capacitación profesional y educación en derechos humanos a fin de prevenir los conflictos y consolidar la paz.
- Es imprescindible que el Estado dote a la Policía con medios técnicos de investigación, peritaje y presentación de pruebas, para garantizar la confiabilidad de las indagaciones y asegurar la sanción para los culpables de los delitos.
- El problema de la inseguridad, debe concitar el interés colectivo, ya que compromete a la sociedad como conjunto y a sus instituciones. Su solución no es de exclusiva responsabilidad de la policía, ni de la administración de justicia, ni solamente del gobierno, los ciudadanos no pueden excluirse y quedar al margen ni observar

pasivamente lo que sucede ya que la seguridad ciudadana es ante todo un derecho al que le corresponde un deber.

- Es preciso que la sociedad en su conjunto transforme su visión tradicional sobre la seguridad ciudadana como una tarea exclusiva de la Policía; y que las municipalidades como gobiernos de cercanía asuman su propia responsabilidad frente a un problema de tanta trascendencia como la violencia e inseguridad que afectan peligrosamente a la base social.

Adicionalmente a las recomendaciones formuladas, considero conveniente incorporar las realizadas en el Informe: Ecuador, Seguridad Ciudadana y Violencia.<sup>33</sup>

- Se hace indispensable adecuar la estructura institucional y los métodos de trabajo policiales a una perspectiva de seguridad ciudadana. En este contexto es crucial la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil.
- Es urgente actualizar todo el marco legal e institucional actualmente vigente en el país, como el Código Penal, la ley y el reglamento que regulan el uso y tenencia de armas, así como el funcionamiento de las empresas de seguridad, el proceso de administración de justicia, etc.
- Se requiere establecer criterios técnicos para la distribución de los efectivos policiales, en función de la población y del tipo de delito observado en el nivel local.
- Asimismo, se requiere apoyar a la Policía Nacional en un proceso de reforma y capacitación que ayude a fortalecer una perspectiva

---

<sup>33</sup> Arcos, Carlos, et al. Ecuador: Informe de Seguridad ciudadana y violencia, FLACSO, Quito, 2003.



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

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

de seguridad ciudadana, colaboración con autoridades locales, organizaciones de la Sociedad Civil.

- Se precisa identificar mecanismos de participación de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de prevención y control de la violencia.
- La sociedad civil debe recuperar los espacios públicos y mitigar el miedo mediante la multiplicación de actividades de recreación, deporte, fiestas populares, festivales musicales, ventas, exposiciones artísticas , mítines ciudadanos, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Ayala Mora, Enrique: ECUADOR, PATRIA DE TODOS. Manual de Cívica. Corporación Editora Nacional, Quito, 2004.
2. Arcos Carlos, et al: INFORME ECUADOR, SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA. FLACSO, Quito, 2003.
3. Borja, Raúl: VIOLENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. Ediciones Gallo Rojo, Quito, 2004.
4. Bossano, Guillermo: EVOLUCIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO, 4º edición. Editorial Universitaria, Quito, 1985.
5. Carrión, Fernando, et al: SEGURIDAD CIUDADANA, ¿ESPEJISMO O REALIDAD?. FLACSO OPS/OMS, Quito, 2002.
6. Carranza, Elías: DELITO Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES. Editorial siglo XXI, México, 1997.
7. Echeverría, Julio, et al: VIOLENCIA EN LA REGIÓN ANDINA: EL CASO DE ECUADOR. FLACSO, Quito, 1994.
8. Enciclopedia Jurídica OMEBA.
9. Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 4º informe, Quito, 2004.
10. ONU: Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Resolución aprobada por la Asamblea Nacional, A/Res/55/25.2000.
11. Quito, Distrito Metropolitano: PACTO POR LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2004.
12. Sistema Integrado de Índices Socioeconómicos del Ecuador (SIISE) 11.



## ARTÍCULOS

1. Carrión, Fernando, 2004: LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN LA COMUNIDAD ANDINA, en ICONOS No. 18. FLACSO, Ecuador, Quito, pp. 109-119.
2. Arroba Bermúdez, Milton, 2004: POLICIA NACIONAL: ES HORA DEL CAMBIO, en CRITERIOS No. 69, Cámara de Comercio de Quito, pp. 8-15.
3. LO QUE LOS ECONOMISTAS OLVIDAN. The Miami Herald, 7/12/03.
4. Reportajes: INSEGURIDAD EN GUAYAQUIL. EL SECUESTRO EXPRESS SE IMPONE. EL COMERCIO (Quito) 19 de junio 2005: D8.
5. LOS RECLUSOS VAN AL CONGRESO PARA EXIGIR LAS REFORMAS LEGALES. EL COMERCIO (Quito) 23 de junio 2005: A7.
6. PROSPERINA ENFRENTA LA DELINCUENCIA. EL UNIVERSO (Guayaquil) 17 de junio 2005: 10A.
7. MEXICANOS PENAN SECUESTRO EXPRESS HASTA CON CUARENTA AÑOS. EL UNIVERSO (Guayaquil) 17 de junio 2005: 1A.
8. EL MIEDO INUNDA LAS CALLES PORTEÑAS. EL COMERCIO (Quito) 19 de junio 2005: A1.
9. PARTICIPACIÓN MILITAR EN LA SEGURIDAD CIUDADANA, SIEMPRE ADELANTE, Órgano de Difusión del BHI-41 %Chacras+ No. 14 (Quito) 25 de mayo 2004, pp. 8.
10. EL SENSACIONALISMO EN TV AZUZA LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD, EL COMERCIO (Quito), 26 de junio 2005: C6.



**PDF**  
Complete

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

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

## FUENTES DE TIPO LEGAL

1. Constitución Política de la República del Ecuador. Reg. Ofic. 1, agosto 11, 1998.
2. Código Penal.
3. Código de Procedimiento Penal.
4. Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.
5. Reglamento de la Policía Judicial
6. Ley de Seguridad Nacional.
7. Código de la Niñez y la Adolescencia.
8. Ley Orgánica de la Policía Nacional.