



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL
SESIÓN No. 149**

FECHA:

30 de enero de 2012.- Las 15h35

MIEMBROS DE LA COMISIÓN ASISTENTES:

Preside: Fernando Bustamante

Betty Amores

Vethowen Chica

Fausto Cobo

Linda Machuca

César Montúfar

Gabriel Rivera

Soledad Vela

Eduardo Zambrano

Fernando Aguirre

Wladimir Vargas

Secretaria Relatora : Dra. Cristina Ulloa

LUGAR:

Sala de sesiones de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, ubicada en el séptimo piso del Palacio Legislativo localizado en la Av. 6 de Diciembre y Piedrahita de la ciudad de Quito.

ORDEN DEL DÍA:

1. Continuar con el tratamiento de los Proyectos de Ley: Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y Ley de Seguridad



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Ciudadana. Asisten los siguientes invitados: Economista Lourdes Rodríguez, Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; Ingeniero Bernardo Ovalle, Director General del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Guayaquil; Arquitecto Fernando Carrión, catedrático universitario del Programa Estudios de la Ciudad, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO); y, Doctor Lautaro Ojeda, catedrático universitario y experto en materia de seguridad, quienes presentan su pareceres al respecto.

2. Puntos varios.

DESARROLLO.

Luego de aprobarse el Orden del Día que antecede y por existir quórum reglamentario el señor Presidente de la Comisión declara instalada la sesión. **PUNTO UNO: ECONOMISTA LOURDES RODRÍGUEZ, SECRETARIA GENERAL DE SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO:** La Constitución de la República en su artículo 242, en concordancia con el artículo 28 del COOTAD, reconocen como Régimen Especial en la organización del territorio a los Distritos Metropolitanos, y mediante Registro Oficial 345 del 27 de diciembre de 1993, se promulga la Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito. El COOTAD, en su Disposición General Séptima, reconoce a la Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito como la norma que cumple la función de declaración de creación del DMQ. Las competencias en temas de seguridad se basan en los artículos 393, 260 y 84 literal r), de la Constitución de la República del Ecuador. La misión de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad es, “velar por la seguridad integral y convivencia armónica de la ciudadanía en el marco de la estabilidad, confianza y respeto a los derechos humanos; por medio de lineamientos de acción que promueven el control efectivo, desconcentrado y territorializado de la violencia en todas sus expresiones, de los riesgos naturales, antrópicos y de movilidad urbana como elementos básicos del buen vivir a través de la participación de la ciudadanía”. “Proponer políticas de seguridad y convivencia ciudadana; orientar ética, democrática, educativa y socialmente a la comunidad en procura de promover la participación ciudadana; y, recomendar el diseño de procedimiento, planes, programas y proyectos que aseguren una convivencia armónica y segura en sus respectivas zonas en concordancia con las políticas propuestas por el Consejo Metropolitano de Seguridad y la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad”. Por su parte, la comunidad se compromete a organizarse en comités de seguridad para responder colectivamente en coordinación con la Policía Nacional y el Municipio, frente a los problemas de seguridad. ¿Qué son los comités de seguridad?. Son instancias de la ciudadanía que se conforman en los barrios, en planteles educativos, instituciones laborales, comerciales y que tiene la finalidad de trabajar organizadamente y en coordinación con la Policía Nacional, Municipio, CBQ (Controles de banda ancha), por la seguridad integral de su sector o su establecimiento. **-INGENIERO BERNARDO OVALLE, DIRECTOR GENERAL DEL OBSERVATORIO DE SEGURIDAD CIUDADANA DE GUAYAQUIL:** En el Proyecto de Seguridad Ciudadana, es obligación del Estado identificar el objeto de la Ley, el ámbito de aplicación, y los principios. Aquí falta una complementariedad, integralidad, y prevención por parte de la participación ciudadana. Sobre el Sistema Nacional de Seguridad, y del Consejo de Seguridad Ciudadana, en la conformación se podría considerar a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, como la representante del Instituto de Seguridad Ciudadana Nacional. A las instituciones de seguridad ciudadana, se debe entregar responsabilidades específicas y considerar al Consejo de la Judicatura y a la Fiscalía General del Estado como parte de ellas. En el título de la Seguridad Ciudadana, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se debe enfatizar los ámbitos de área social, educación, salud, recreación y

20



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

empleo. Sobre el registro y medidas de seguridad en establecimientos e instituciones, éstos deben estar bien identificados, para prohibir lugares no autorizados, como por ejemplo los matines para menores escolares, controlar la venta de alcohol en los barrios, en lugares de fácil acceso. La planificación de la seguridad ciudadana debe enfocarse en la prevención y no la represión, teniendo observatorios como unidades técnicas, que utilizan fuentes de datos cuantitativos y cualitativos. En el Proyecto de Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, hay que poner énfasis en el frente social, para lo cual hay que involucrar al Ministerio del Deporte a fomentar y promover la investigación científica-técnica de la seguridad ciudadana, a través del Instituto Nacional de Seguridad Ciudadana. Como conclusiones finales, se debe invertir en prevención, para alejarlos a los jóvenes de la delincuencia y no para llevarlos tras las rejas, comprender que la violencia no es un accidente, es evitable y de ahí, que el análisis de estudios longitudinales confirma que la propensión de los jóvenes a la delincuencia aumenta debido a experiencias como: una educación de los padres inconsciente y descuidada y el abandono de los estudios. Tenemos que invertir en la crianza y desarrollo de los niños, en ayudar a los jóvenes a salir adelante con educadores, escuela y universidad, en mayor seguridad en la escuela, y en mantener a la juventud en la comunidad. Hay que buscar los métodos para proscribir la violencia, no a las personas, proscribir la violencia contra las mujeres, el abuso del alcohol, la guerra antinarcóticos, la resolución violenta de conflictos, las armas de fuego y las maneras destructivas de conducir vehículos. Finalmente, las recomendaciones serían: que la ciudadanía reconozca la necesidad de utilizar medidas de autocuidado, que van desde la prudente utilización del celular en la espacios públicos, hasta la utilización de los cajeros automáticos, porque el descuido ciudadano es muchas veces el disparador de oportunidades para el delito. La organización barrial es fundamental, genera barrios seguros, las familias estables son formadoras de sociedades saludables, con políticas públicas de seguridad ciudadana claras. Se logra un mayor compromiso de los componentes de la seguridad ciudadana y con un cambio cultural ciudadano, promoviendo el autocuidado, así tendremos menos víctimas. **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:** Declaro receso siendo las 17h42. Se reinstala la sesión siendo las 17h48.- **ARQUITECTO FERNANDO CARRIÓN, CATEDRÁTICO UNIVERSITARIO DEL PROGRAMA ESTUDIOS DE LA CIUDAD, DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, SEDE ECUADOR (FLACSO)**- El problema de la inseguridad ha venido creciendo de manera sistemática, en 20 años se ha duplicado la tasa de homicidios y han aparecido nuevos delitos como el secuestro express y el sicariato que no están siquiera tipificados. El delito ha cambiado, hoy el delito es internacional, y pongo dos ejemplos como el narcotráfico, y los delitos informáticos, como segunda característica, el robo es organizado y existen alrededor de 700 bandas criminales, y es económico, porque la delincuencia y los delitos generan alrededor de 1.500 millones de dólares. El delito es altamente flexible, por ello no puede ser respondido con políticas rígidas, la tipificación del delito siempre ha estado rezagada y las instituciones encargadas de la seguridad se mantienen siendo conservadoras. Las políticas que se viene utilizando, vieron resultados precarios, a pesar de la nueva institucionalidad; Ministerios del Interior, Justicia y Coordinador, el haber invertido mucho dinero en políticas de shock, tecnología, un nuevo marco institucional con leyes inconexas (Seguridad Pública y del Estado), y lograr la participación de nuevos actores como municipio y sector privado. La seguridad ciudadana es la primera demanda de la población ecuatoriana: encuestas, marchas blancas, medios de comunicación y grupos temáticos, provocando impactos económicos cerca del 6% del PIB, sociales con aproximadamente 3.000 muertos, político administrativo en la corrupción y culturales en el temor organizado en las acciones cotidianas. Debido a todo esto es imperativo tener un nuevo marco jurídico para el sector seguridad, que no lo va a resolver, pero su aporte es de gran ayuda. Dentro de los proyectos presentados, voy a resaltar los siguientes principios básicos; todos los proyectos tienen principios, pero son distintos, dentro de la integralidad y las condiciones estructurales del delito, tenemos en dos sistemas delictivos y políticos. En cuanto a la territorialización, hay que identificar al delito en el espacio geográfico, para darnos cuenta si requiere de descentralización y desconcentración. Tener en cuenta la soberanía



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

del delito, perseguir los delitos nacionales y no los que se determinan internacionalmente. Para la ciudadanía hay que deseguritizar políticas, derecho a la protección, participación y equidad con eficacia y eficiencia poder obtener los resultados esperados según los planes estratégicos diseñados. Los proyectos presentados tienen confusión conceptual que lleva a la indefinición del objeto a legislarse. Como claros ejemplos tenemos a la seguridad pública, humana, global, nacional, pública, ciudadana y privada. Las propuestas no son integrales en el sentido del marco institucional de las políticas. La Ley de Seguridad Pública y del Estado regula el sistema de inteligencia y el área principal de defensa. El Proyecto de Ley Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, transforma la Policía Judicial y crea la protección pública. El Proyecto de Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana territorializa los consejos y el proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana incorpora el régimen autonómico y de participación. En Ecuador, gracias a estos proyectos, por primera vez se piensa en un sistema y sus componentes público, nacional y privado. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, supera la lógica de la seguridad interna y el enemigo interno pasa a ser global y de convivencia. La recomendaciones serían que sobre la base de las leyes existentes se debe plantear una Ley, o un Código que regule el sector de seguridad ciudadana, con una visión internacional, con asimetrías jurídicas, mostrando una armonización de los distintos proyectos presentados, para construir un sistema con nodos claramente definidos en la representación y la actuación, para así lograr incorporar nuevas dimensiones como el sector privado. **-DOCTOR LAUTARO OJEDA, CATEDRÁTICO UNIVERSITARIO.**-La problemática de la Seguridad Ciudadana y de la reforma de la Policía Nacional en las últimas dos décadas, la violencia y criminalidad, no solamente han aumentado, sino que también han crecido las organizaciones delictivas que cuentan con un amplio desarrollo logístico y operativo. La inseguridad deteriora severamente la calidad de vida de los ecuatorianos y amenaza al fortalecimiento democrático. Es notoria la ausencia de conocimiento y diagnósticos que fundamenten la normatividad, estrategias, políticas y planes. La violencia se ha instalado como una manera de resolver todo tipo de conflictos cotidianos. La violencia y delincuencia son fenómenos que deben ser conocidos y abordados en forma multidimensional y multifactorial, la pobreza, la inequidad, el desempleo, la violencia intrafamiliar, la falta de respeto a las leyes, la impunidad y ausencia de medios e instancias de rehabilitación social, entre los principales. Entre los fenómenos cuyos costos humanos, económicos y políticos son muy altos, tenemos en el contexto de crecimiento y diversificación de formas de violencia y delincuencia, la industria de la seguridad privada se incrementa sin que sea objeto de regulación, control y evaluación suficiente. La investigación de los delitos es una tarea policial, bajo la dirección de autoridades judiciales competentes. Es notoria la ausencia de estrategias sociales de prevención de la violencia y del delito, así como la ausencia de mecanismos de resolución pacífica de conflictos. Las deficiencias institucionales que pesan sobre el Estado, así como en subsistemas de seguridad pública que se mantienen a pesar de los esfuerzos gubernamentales por superarlas, por lo que es fundamental reformarlas o reestructurarlas, en particular la Policía Nacional, el Sistema Judicial y el Sistema Penitenciario. La inteligencia criminal es todavía precaria, así como la impericia del grueso de los fiscales y jueces de instrucción. Es fundamental lograr acuerdos conceptuales mínimos respecto de conceptos como seguridad ciudadana, seguridad pública, orden interno, etc., a fin de precisar los contenidos, alcances y por tanto definición de los actores con sus respectivas atribuciones y responsabilidades sobre este problema. La Policía Nacional es una institución pública, especializada y profesional encargada de velar por la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas, a través del desarrollo de un conjunto de labores institucionales que giran en torno del control del delito. La reforma de la institución policial, como organismo gubernamental, constituye un proceso diversificado y complejo de reestructuración que posee diversas dimensiones: normativa, organizacional y funcional, por lo que debe ser desarrollada en forma integral. A los problemas señalados hay que agregar la carencia de políticas de convivencias, la insuficiente información confiable, la tendencia de tomar la justicia por propia mano, y el endurecimiento de penas. Respecto al Proyecto de Ley Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana,



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

estructura sus contenidos en tres libros: De la Policía Nacional, servicio público de carácter civil, prioritariamente preventivo con intervención disuasiva y reactiva ante la infracción, del Servicio Civil de Investigaciones de la Infracción; servicio público de carácter civil y profesional, que interviene en el ámbito de la investigación de la infracción; y, del Servicio de Protección Pública (SPP); servicio de protección para dignatarios y dignatarias, dirigido a prevenir y neutralizar cualquier acción que pretenda atentar contra la integridad de la persona protegida. Los fundamentos del proyecto destacan que dentro de la estrategia de garantizar la seguridad ciudadana es necesario contar con un servicio que trate de manera científica la investigación de las infracciones con la finalidad de colaborar con el sistema de justicia y permitir una mayor certeza de los habitantes del Ecuador. Precisa además, que se ha visto la necesidad de estructurar el Servicio de Protección Pública, que supone personal civil y de apoyo en caso requerido de talento humano, técnico, logístico y operativo de las FFAA y de la Policía Nacional. Con este nuevo modelo institucional, precisa el considerando de la Ley: *“Se garantizaría el deber primordial del Estado de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática, garantizando la seguridad ciudadana, la protección interna y el mantenimiento del orden público, a través de políticas y acciones integradas para prevenir las formas de violencia y discriminación, para lo cual se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno, la planificación y aplicación de políticas”*. Ante todo esto, sale a la luz las siguientes interrogantes: Si una de las funciones fundamentales de la Fiscalía General del Estado es precisamente la investigación de las infracciones, ¿Por qué el Servicio Civil de Investigaciones de la Infracción no pasa a depender de la Fiscalía, o es que también se duda de la independencia y eficacia de esta institución? ¿Cuáles son los fundamentos que garantizan que este nuevo servicio será más eficiente, idóneo y oportuno en relación con el sistema judicial? ¿La protección a dignatarios y dignatarias (funcionarios, personas relevantes ecuatorianas o extranjeras) a través del nuevo Servicio de Protección Pública, superaría la ineficiencia demostrada por inteligencia estratégica, supuestamente mejorada con la expedición de la Ley Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana? ¿Los principios constitucionales referentes a la misión de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, deberían reformarse, así como el proyecto Ley Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana? ¿Los proyectos presentados a la Asamblea Nacional como el Código Penal Integral, la Ley Orgánica de Entidades de Seguridad Ciudadana, deberán adecuarse en sus contenidos? ¿Cuál es el contenido y alcance de la fase referente a que el objetivo del servicio de investigación de la infracción, contará con los datos de los vestigios de las infracciones?. En lo que tiene que ver a los Proyectos de Ley de Seguridad Ciudadana y de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se incorpora a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como un actor protagónico de la seguridad ciudadana. Reconoce el carácter multicausal y plural de la seguridad ciudadana, afirmación inviable en la práctica si no se dispone del conocimiento y peor aún de un diagnósticos del fenómeno aludido e implicaciones de su aplicación. Entre las funciones del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana se destaca la de desarrollar la doctrina nacional para orientar la gestión de seguridad ciudadana, función que implica un serio y meditado trabajo de investigación. La integración de Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana es de tal magnitud que se vuelve en la práctica inviable, pero además excluye instituciones relacionadas con causas y factores fundamentales en la etiología de la inseguridad. Los conceptos sobre seguridad ciudadana se manejan en los proyectos analizados, incluido el del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, y sostienen diversos énfasis y características. En el caso del Proyecto de Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, incorpora a cada uno de los niveles de gobierno (provincial, cantonal y parroquial) secretarías y comités técnicos, lo que implica disponer de recursos económicos y técnicos en cada uno de estos niveles de gobierno para llevar a la práctica las políticas, programas y acciones. Al parecer, la seguridad se reduce a la criminalidad, la violencia se mantiene en el discurso, fenómeno que generalmente no es parte de las políticas, planes y acciones de seguridad ciudadana.- **ASAMBLEÍSTA BETTY AMORES**: Me gustaría profundizar el tema de



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

las recomendaciones, para tener un abordaje integral al tema de seguridad. Con todos los elementos que tenemos, debemos elaborar el Código Orgánico de Seguridad Pública y del Estado, y ¿Cuál debe ser la propuesta para que dé solución a los problemas de la Policía Nacional?.- **ARQUITECTO FERNANDO CARRIÓN, CATEDRÁTICO UNIVERSITARIO DEL PROGRAMA ESTUDIOS DE LA CIUDAD, DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, SEDE ECUADOR (FLACSO).**- ¿Por qué una Ley de Seguridad Ciudadana?. Está es necesaria, por ser una problemática nueva en América Latina, que se dispara a partir de mediados de la década del 80, lo que provoca que se encuentren nuevos causas para procesarla, por medio de Ministerios de Seguridad, por Comisiones de Seguridad y en nuestro caso a través del Ministerio del Interior. De igual forma aparece todo un proceso de reformas constitucionales y reformas legales que son necesarias para armonizarlos problemas actuales. Respecto a la Policía Nacional es necesario rescatar el proyecto propuesto por el ex ministro Gustavo Jalk, porque ahí se encontraba doctrina respecto a cómo debe reestructurarse la Policía Nacional. Lo fundamental es hacer una gran ley marco, para tener una posibilidad de coordinación y políticas integradas.- Siendo las 19h19, y una vez agotado el orden del día el presidente de la Comisión clausura la sesión, firmando la presente acta con la Secretaria, que certifica.

Dr. Fernando Bustamante

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Dra. Cristina Ulloa

SECRETARIA DE LA COMISIÓN