



Universitas, Revista de Ciencias Sociales
y Humanas

ISSN: 1390-3837

revistauniversitas@ups.edu.ec

Universidad Politécnica Salesiana
Ecuador

Granja S., Marco

MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLICÍA NACIONAL, EN EL
CONTEXTO DE LA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD, LA DEFENSA
NACIONAL, LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA DEFENSA CIVIL

Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas, núm. 3, 2003, pp. 47-74

Universidad Politécnica Salesiana

Cuenca, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476150822003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLICÍA NACIONAL, EN EL CONTEXTO DE LA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD, LA DEFENSA NACIONAL, LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA DEFENSA CIVIL

*Dr. Marco Granja S.**

1.1. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El estado social de derecho justifica el concepto del Estado como sociedad jurídica y políticamente organizada y perfecciona la noción del contrato social, pues no solo que evidencia los deberes y atribuciones del órgano público y los derechos y obligaciones que tienen los asociados, sino que es la aceptación de que el sistema jurídico, con sus normas de diversa categoría, permite la existencia del Estado y rige la vida jurídica de todos, dentro de un proceso constante de armonización de dichas normas con las de superior categoría en general, y las de la carta política en especial, como piedra angular y superior de la pirámide jurídica. Esto también permite explicar que la solución de los problemas fácticos de la sociedad se consigue mediante la aplicación de un sistema armónico de normas dictadas por el órgano competente, con el fin último de alcanzar el bien común.

“La sujeción al Derecho como sistema es el movimiento de rotación; la coherencia con la Constitución, es la traslación”.

Al mismo tiempo, la seguridad y la misión de la Fuerza Pública debe entenderse en el contexto constitucional del estado social de

* Coronel de Justicia y Estado Mayor de Servicios en Servicio Pasivo, Profesor de Introducción al Derecho del Instituto Superior de Post Grado de la Universidad Central del Ecuador.

derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, con un gobierno presidencial, responsable, participativo y de administración descentralizada.

La noción de responsabilidad no debe entenderse de manera corporativa, sino individual, como lo concibe la doctrina militar española que ha eliminado todo atisbo de decisión.

Pero también corresponde precisar que la noción de un Estado de Derecho supeditado al dogma constitucional, es una forma práctica de ejecutar una planificación de largo plazo, manteniendo objetivos concretos y posibles y evitando desviaciones a las que son tan propensos los pueblos que buscan desarrollarse en medio del caos y las contradicciones que produce la falta de un proyecto político concreto.

Por esta razón el concepto estratégico de la seguridad nacional que legalmente debe emitir el Presidente de la República, es la guía que permite que todos los órganos relacionados con la seguridad trabajen coordinadamente.

1.2. LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La doctrina de la seguridad nacional corresponde a un período, conocido como la guerra fría, consecuencia de la bipolaridad política y económica que existió hasta la caída del muro de Berlín. La Fuerza Pública, entonces fue ubicada en el contexto de un Estado que debía asegurar un grado de protección a sus ciudadanos, frente a las amenazas internas y externas. Lo interno había inspirado una represión de corte anticomunista que en otros países causó un incontable número de víctimas. En el Ecuador, la Ley de Seguridad Nacional, no contradijo lo que el común de los ecuatorianos se ha dado por llamar, “*Las dictaduras que eran dictablandas*”.

En ese contexto, resulta un anacronismo mantener la misma doctrina que era adecuada para una amenaza externa, entre fuerzas militares regulares y entre estas y una subversión de inspiración política que por lo mismo buscaba también el apoyo de la población, procurando mantener su lucha, en niveles que no afecten si-

no a las fuerzas e instalaciones oficiales, pero que por ello se hablaba alejada del terrorismo como método, la delincuencia común o no se había previsto que pueda aparecer un maridaje entre narcotráfico, subversión y delincuencia común.

La Constitución de 1979 traía un régimen de limitación de garantías constitucionales de tal manera que solo se había enumerado taxativamente qué no podía hacer el órgano público (vida, integridad, no confinamiento y no extradición), quedando implícito que todo lo demás era permitido, en circunstancias de estado de emergencia. En el régimen del Presidente SIXTO DURÁN-BALLÉN, se volvió al esquema inverso y de lógica jurídica, citando expresamente qué garantías puede restringir la autoridad publica.

La codificación constitucional vigente desde el 10 de agosto de 1998 terminó por consagrar un régimen que equilibra la relación entre el poder del Estado, con las garantías constitucionales de los individuos y los mecanismos eficaces para preservar tales garantías, pero es de anotar que la garantía prevista en el Art. 24 No. 9 de la Constitución es un equívoco en que incurrieron los constitucionalistas de ese año, pues ni aun a título de estado de excepción se puede violar el derecho natural de que el ser humano no puede ser obligado a declarar contra sí mismo. Consultados los propios asambleístas consideran que se trata de un error, su intención fue la de aludir al numeral 6, pues si tiene sentido el que en estado de emergencia se pueda detener a una persona sin que se precise de orden judicial.

Al 10 de agosto de 1998 la más probable hipótesis de conflicto era la amenaza que representaba el Perú, lo que cambió a partir de octubre del mismo año, en que se zanjó el diferendo territorial. A partir de entonces, el país enfrenta una realidad diferente. Las hipótesis de conflicto internacional clásico han disminuido su grado de probabilidad, en tanto que el abanico de amenazas comprende entre otros, los siguientes:

Una deuda externa que asfixia la multitud de necesidades insatisfechas de la población;

los desequilibrios financieros originados por un asalto bancario de cifras escalofrantes;

un estado de necesidad de muchos sectores de la población que se debaten en niveles de pobreza y miseria;

la vecindad con Colombia, cuyo gobierno tras un fallido intento de negociación pacífica, trata de terminar su secular conflicto, por la vía de la violencia legítima, con todos los recursos del Estado y si es posible, de la comunidad internacional;

la delincuencia común, en el contexto de una globalización que ha originado una intensificación e internacionalización de los delitos; y, La corrupción, como fenómeno cuyo sentido excepcional se ha transformado en regla y la honradez en rara virtud.

1.3. NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE DESDE EL 10 DE AGOSTO DE 1998

Relacionado con seguridad y Fuerza Pública, la Constitución introdujo las siguientes precisiones más importantes:

1.3.1. En el Art. 15 generaliza al mismo tiempo que flexibiliza los derechos de los extranjeros, en cuanto a que no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional, en tanto que corresponde al Presidente de la República la delimitación de tales zonas.

1.3.2. Limita el uso del poder, en el Art. 23 No. 2, al señalar que los delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia serán imprescriptibles, no sujetos a indulto o amnistía y que la obediencia a órdenes superiores no eximirá de responsabilidad.

1.3.3. Entre las garantías constitucionales se introducen como tales, la seguridad jurídica, el derecho al debido proceso y dentro de este la asistencia obligatoria de los abogados, la motivación de las resoluciones del poder público y la invalidez de pruebas obtenidas con violación de las garantías. Pero respecto a la Fuerza Pública, la innovación consiste en que el Art. 186 de la Carta Política reco-

noce para los miembros de aquella, una aparentemente tautológica, pero necesaria afirmación, en cuanto, *“Tendrán las mismas obligaciones y derechos que todos los ecuatorianos, salvo las excepciones que establecen la Constitución y la ley”*. Concomitante, el Art. 272 establece la prevalencia del precepto constitucional y la escala jerárquica de las normas, con la precisión de que, *“Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior”*. De aquí surge la posibilidad jurídica de que los reglamentos militares no pueden por sí solos ser el fundamento para que se limiten derechos de los miembros de la Fuerza Pública, tanto más que, por ejemplo, el Reglamento de Disciplina Militar se contrapone al precepto constitucional del Art. 141 No. 2 que exige la expedición de una ley, para tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes, tanto más que el Art. 24 No. 6 del Código Político exceptúa los arrestos disciplinarios *“previstos en la ley”*, dentro de los organismos de la Fuerza Pública, como casos en que no se precisa de orden judicial para privar de la libertad a una persona, lo que da pie para entender que se refiere a que no habrá hábeas corpus, pero que en las reformas que deban efectuarse al futuro, es necesario que una ley, supla al reglamento o que por lo menos se refiera a él, para asignarle la legitimidad que en estricto sentido constitucional, no lo tendría.

1.3.4. En el Art. 81 señala que, *“No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por las otras causas expresamente establecidas en la ley”*, lo que concuerda con el derecho que el Art. 94 reconoce para toda persona, *“A acceder a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que se haga de ellos y su propósito...La ley establecerá un procedimiento especial para acceder a los datos personales que consten en los archivos relacionados con la defensa nacional”*.

1.3.5. El Art. 97 que establece los deberes y responsabilidades que tendrán todos los ciudadanos, cuya enumeración evidencia que el manejo del Estado y sus organismos, no es algo que incum-

be únicamente a los funcionarios públicos, sino que asigna a aquellos, un rol más protagónico en su propia forma de actuar y en el control y exigencia del correcto funcionamiento de las instituciones públicas y sus autoridades.

1.3.6. El Art. 119 que enmarca las iniciativas y gestiones del órgano público y sus autoridades, únicamente en las atribuciones, *“Consignadas en la Constitución y en la ley”*, precepto que es la línea demarcatoria entre el derecho público y el privado, pero que a la vez habla por vez primera del bien común, como fin último del derecho.

1.3.7. El Art. 181 que enuncia, las atribuciones del Presidente, en estado de emergencia.

1.3.8. El Art. 183 precisa las siguientes misiones de la Fuerza Pública:

INSTITUCIÓN	MISIÓN
FUERZAS ARMADAS	<ul style="list-style-type: none"> • CONSERVACIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL. • DEFENSA DE LA INTEGRIDAD E INDEPENDENCIA DEL ESTADO. • GARANTÍA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. • LA LEY DETERMINARÁ LA COLABORACIÓN PARA QUE SIN MENOSCABO DE SUS FUNCIONES ESPECÍFICAS, COLABORE EN EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL PAÍS. • CONCORDANTE CON LA NORMA CONSTITUCIONAL, EL ART. 2 DE LA LEY ORGÁNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS, <i>“COLABORAR E INTERVENIR EN LOS DEMÁS ASPECTOS CONCERNIENTES A LA SEGURIDAD NACIONAL”</i>.
POLICÍA	<ul style="list-style-type: none"> • SEGURIDAD. • ORDEN PÚBLICO. • FUERZA AUXILIAR DE LAS FFAA PARA LA DEFENSA DE LA SOBERANÍA NACIONAL. • LA LEY DETERMINARÁ LA COLABORACIÓN PARA QUE SIN MENOSCABO DE SUS FUNCIONES ESPECÍFICAS, COLABORE EN EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL PAÍS. (antes)

1.4. FENÓMENOS SOCIALES POSTERIORES A 1998

En un mundo de cambios tan rápidos, en menos de cinco años ya hemos podido experimentar cambios como los que siguen:

1.4.1. EN LO INTERNACIONAL

Las consecuencias de la caída del muro de Berlín, se vuelven más evidentes. La globalización, el neoliberalismo, la exacerbación del capitalismo y la unipolaridad adquieren mayor acento.

La comunidad internacional por vía de las Naciones Unidas, las transnacionales y las Organizaciones no Gubernamentales tiene una presencia fluctuante entre incomodar a los intereses de las potencias dominantes e influir en la realidad conceptual de lo que hasta entonces se conocía como soberanía de los estados y la autodeterminación de los pueblos.

El mundo occidental que había venido ponderando las ventajas de un sistema de reconocimiento de garantías individuales, por fuerza de los hechos del 11 de septiembre de 2001 ha tenido que priorizar la seguridad sobre el régimen de libertad, estableciendo diversas visiones sobre la estrategia de seguridad para el siglo XXI, lo que explica que la Comunidad Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, busquen medidas de cohesión, para impedir enfrentamientos diplomáticos, como el de la invasión contra IRAK¹.

Al socaire del método de lucha contra el terrorismo han tenido un traspié las más importantes instituciones del Derecho Internacional Público, pues unas naciones han ponderado lo eficaz, en tanto que otras han dado mayor valor al tema que podríamos llamar debido proceso, es decir el acuerdo unánime que según la ley internacional era menester para tomar acciones concretas contra Irak, acusado de desarrollar y poseer armas de destrucción masi-

¹ *El Comercio*, Pág. A8, domingo 4 de mayo de 2003. En igual sentido los propósitos de los encuentros del Presidente Bush, con sus homólogos europeos, en San Petersburgo, de lo que da amplia cuenta la prensa del 31 de mayo de 2003.

va. Superada la crisis, la posibilidad más probable es que los estados vuelvan al orden jurídico internacional.

La globalización ha traído como natural consecuencia el resurgimiento de ciertos fenómenos sociales, alentados por la intolerancia y el fanatismo, como los nacionalismos, la xenofobia, los temas religiosos, la diversidad, las minorías, la migración y las restricciones a ella, etc.

Las abismales diferencias de tecnología han llevado a que los grupos más extremistas de la comunidad internacional adopten nuevas formas de terrorismo o traten de desarrollar su propia tecnología de destrucción masiva.

El crimen organizado no tiene fronteras y conforme a la tendencia, también se ha globalizado, en ciertas actividades como terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, secuestro, tráfico de personas, etc.

1.4.2. EN LO NACIONAL

* Desde el 10 de agosto de 1998, en que se puso en vigencia la Constitución que nos rige, los gobiernos anteriores, enfrascados en superar su propia supervivencia y en capear una espantosa crisis moral, económica, jurídica y de toda índole, no tuvieron la fortaleza suficiente para introducir los cambios legales que requerían ciertas instituciones, entre ellas la Fuerza Pública, pues hasta ahora no se materializa la unidad jurisdiccional dispuesta por la vigésima Sexta disposición transitoria de la Carta Política y sus miembros aún continúan sometidos a un régimen en el que no tienen acceso a la casación que en último término significa el control de la legalidad que constitucionalmente corresponde realizar a la Corte Suprema de Justicia, sobre las sentencias de los tribunales de la Fuerza Pública. El personal de las Fuerzas Armadas es juzgado por jueces que no siendo abogados, no dominan el Derecho como ciencia, sino como experiencia subjetiva.

* En nombre de la obediencia debida, hay quienes, hasta de buena fe, consideran que en la Fuerza Pública, tienen igual o mayor fuerza jurídica los reglamentos o las órdenes superiores, en con-

trapunto con lo que el derecho constitucional enseña como escala jerárquica de las normas jurídicamente obligatorias.

- * Ni los gobiernos anteriores, ni la Función Legislativa, han sido eficaces en la expedición de las leyes que reformen la Ley Orgánica de la Policía Nacional, con el objeto de crear el Consejo Nacional de Policía, previsto en el inciso tercero del Art. 183 de la Constitución, pero permite ejemplificar que las leyes de iniciativa del legislador, respecto a la Seguridad y la Fuerza Pública son casi inexistentes. Siempre han sido de los propios organismos relacionados con aquellas, los que han elaborado y puesto a consideración del Congreso, los proyectos de leyes. A los políticos les parece inentendible la lógica de la construcción jurídica del tema seguridad y Fuerza Pública y han preferido que sean la propia institución, vía ejecutivo, la que proponga los proyectos o las reformas. Es decir nunca han tenido un discurso propio para el tema de seguridad.
- * El Consejo de Seguridad Nacional no ha funcionado con la constancia y eficacia que se espera de él. Conformado como se encuentra, con los tres jefes de las funciones del Estado y el frente militar, es el escenario ideal para la planificación y ejecución de los planes y medidas sobre la seguridad del país, en todas sus acepciones, sin embargo, ha sido utilizado de manera esporádica y solo para las crisis, sin advertir que el tema exige una periodicidad y método permanente.
- * La renuencia al cambio confunde la idea de mantener la institucionalidad, con repetir el equívoco u omitir la obligación de actualizar la organización frente a los nuevos desafíos que enfrenta el tema de la seguridad. Al mismo tiempo, se ve a quien cuestiona o plantea una acción judicial, por violación de una garantía constitucional, como un desleal, un ambicioso o un subversivo, pero no se advierte que quien ejercita su acción lo hace porque el Derecho lo permite y que esta es un factor de cambio en la incesante búsqueda del hombre por la justicia y el desarrollo del Derecho, porque este no es invariable, pues de ser así, hasta ahora existiría la esclavitud, la pena de muerte o la patente que la corona daba a sus corsarios.

- * El control constitucional sobre la Fuerza Pública se ha quedado en la idea de que fallar contra sus instituciones es hacer oposición al gobierno de turno o afectar la disciplina, sin advertir que por el contrario, es permitir que continúe un viejo sistema de irrespeto al derecho como sistema, lo que reproduce un estado de inseguridad jurídica, condicionado a la voluntad y sabiduría circunstancial de quien las comanda o dirige política y administrativamente.
- * Las instituciones que tienen que ver con la seguridad han reglamentado excesivamente su desenvolvimiento, en desmedro de la Constitución, los convenios internacionales y la Ley, llegando a poner en contrapunto las normas reglamentarias, con la Constitución y la Ley. Un claro ejemplo de la falta de entendimiento científico y aplicación consecuente del derecho como sistema armónico de normas de diferentes categorías, conforme prescribe el Art. 272 de la Constitución es el caso de la muerte del pundonoroso y querido señor Mayor de Policía VICENTE FERNANDO PROAÑO HIDALGO, en parte debido a la falta de atención médica inmediata en el Hospital de la Policía Nacional, aduciendo fundamentos reglamentarios, en desconocimiento y violación del precepto constitucional de derecho a la vida y de la obligación que tienen los hospitales públicos de atender casos de emergencia. (Arts. 23 1 y 43). En este punto existe la equívoca tendencia de que por ser de la Fuerza Pública, no se sujeta a las normas del resto del sector oficial.
- * Este ejemplo permite graficar que todo fenómeno social y en especial el de la guerra, como expresión de la política por otros medios y la seguridad ciudadana, como responsabilidad compartida de la sociedad, no es cuestión exclusiva de las Fuerzas Armadas y de la Policía, pues hay que examinar y aplicar correctamente, los niveles de conducción de la Fuerza Pública.
- * A este propósito también hay que anotar que en algunos casos se han presentado atisbos de celos institucionales, en circunstancias en que las instituciones que antes se consideraban exclusivamente competentes y responsables, requieren el concurso de otras del Estado como el Ministerio Público, en general los órganos de Control, la Defensa Civil, los municipios y consejos

provinciales y de la sociedad civil, como la Cruz Roja, las Cámaras, las organizaciones no gubernamentales, las empresas de seguridad privada, etc. Mientras la criminalidad sin fronteras hace de las suyas, los órganos públicos ajenos a su deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común, se desgastan en rivalidades intrascendentes y en autonomías superespeciales.

- * En lo operativo se han asestado golpes aislados a ciertos grupos delictivos, pero no existe un registro nacional de datos individualizados y compartidos por los sectores responsables de la seguridad, sobre antecedentes personales y delictivos de todos los habitantes del Ecuador.
- * La administración de justicia, no siempre responde a una aplicación de las normas jurídicas que tenga como telón de fondo el tema de la seguridad y el propósito común de crear un ambiente favorable a ella. Más de una vez, la Policía se ha quejado que su trabajo de investigación y captura de algunos sospechosos de la comisión de delitos, se queda en la realidad de que hallan en la justicia los argumentos para ser absueltos con cierta facilidad.
- * La firma de la paz con el Perú ocurrida en Brasilia, el 26 de octubre de 1998 generó una amplia discusión respecto a la redefinición de las misiones de las Fuerza Armadas, sin que se haya producido otra conclusión de que no han variado las mismas.
- * El conflicto interno que vive Colombia, alentado por la intención estratégica de los Estados Unidos de regionalizarlo y la imperceptible pero real penetración ideológica (partidos de extrema izquierda y jóvenes idealistas o necesitados) y económica (vía cadena logística y lavado de dinero) ha cambiado la hipótesis de un conflicto de tropas regulares (Ecuador – Perú), por otro de carácter político que tiene por naturales aliados a los gobiernos legítimos de Colombia y sus vecinos, frente a las tropas irregulares de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, Ejército de Liberación Nacional, FLN, y Autodefensas Unidas de Colombia, indebidamente conocidos como *“paramilitares”* y el apoyo que estas puedan recibir de las poblaciones fronterizas.

- * La falta de una política criminal definida, el incremento del índice delictivo, la saturación de las cárceles y la secular declaración de los mandos policiales sobre la insuficiencia de recursos humanos y materiales en la lucha contra el crimen da la impresión de que la Policía Nacional podría verse superada en cuanto a la eficacia que se espera de ella.
- * Mientras la Constitución acertadamente establece como “más alto deber del Estado”, el respeto a los derechos humanos, se ha omitido el contrapeso necesario, como es el la noción de la defensa social, muy utilizada, por ejemplo, en la jurisprudencia penal del sistema anglosajón. El resultado es que no se respetan los derechos humanos con el énfasis que impone el dogma constitucional y al mismo tiempo, se ha hecho muy poco en cuanto a proteger a la sociedad del delito.
- * No se conoce que, como resultado del trabajo de la burocracia de seguridad nacional, la planificación en esa materia haya producido resultados concretos, frente al cambio de hipótesis de conflicto y el nuevo discurso que en esa materia y en la de seguridad ciudadana, trae la Constitución de 1998.
- * La corrupción como constante social ha pasado los niveles tolerables para convertirse en un fenómeno del que no puede sustraerse institución o sociedad alguna. Políticos, religiosos, banqueros, burócratas, militares, policías, gente de toda condición social y profesional se han visto involucrados en escándalos, tornando ineficaz el esquema de control planteado por la Constitución. El peor mal que ha traído la corrupción, además de la inseguridad jurídica, es la desconfianza que tenemos de todo y en contra de todos.
- * Sin un paradigma de la construcción socialista, sus ideólogos y simpatizantes, en el área burocrática se han reagrupado en organizaciones sindicales y los ciudadanos en agrupaciones contrarias a la globalización, al libre mercado o han optado por posiciones radicales en materia ecológica o de derechos humanos.
- * En el campo de la seguridad ciudadana, la marcha por la vida y por la paz, organizada en la ciudad de Quito, a instancias del se-

ñor FAUSTO CORDOBÉS CHIRIBOGA, ex Ministro de Defensa Nacional, con motivo del alevé asesinato de una nieta suya, es una clarinada de que la seguridad ciudadana también es cuestión de todos.

* El acierto alcanzado por dos ilustres mujeres, en instituciones en donde los varones no hemos sido capaces de probar nuestra eficacia, permite aseverar que solo la decisión materializada en acciones concretas sirve para enfrentar los desafíos de una sociedad con tantos y tan variados problemas.

2. COMENTARIOS AL ENUNCIADO CONSTITUCIONAL DE 1998, SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

2.1. EL DISCURSO CONSTITUCIONAL DE 1998

El texto constitucional vigente desde el 10 de agosto de 1998 trae ciertas ideas que dan las pautas de las misiones de las instituciones de la Fuerza Pública y la planificación de seguridad nacional y defensa nacional.

La primera referencia que la Carta Política realiza sobre esta idea, es la *“seguridad jurídica”*, como garantía constitucional, establecida en el Art. 23 No. 26. La segunda es de la *“seguridad social”*, prevista en los Arts. 55 y siguientes; y, la tercera es la que corresponde a las facultades excepcionales que el Art. 181 No. 4 de la Constitución reconoce al Presidente de la República, para *“establecer como zona de seguridad, todo el territorio o parte de él, con sujeción a la Ley”* y las expresiones ya señaladas sobre la Fuerza Pública. Al decir *“sujeción a la Ley”* se refiere a la Ley de Seguridad Nacional, a la que alude también el texto constitucional, en el Art. 189.

El contexto de estas ideas es el casi milenario discurso jurídico de Santo Tomás de Aquino, para quien, los fines esenciales del derecho son la justicia y la seguridad jurídica. Los secundarios, el orden y la paz. La base de lo que podríamos llamar seguridad física y la obligación de los terceros, incluido el órgano público, es la garantía constitucional de seguridad jurídica, en cuya violación, se producen daños a la vida, integridad o propiedad de los asociados, de modo que, la seguridad social, ciudadana, nacional, física o de

cualquiera otra índole, tienen como fundamento, la seguridad jurídica, como fin del derecho y como garantía constitucional que el Estado reconoce a todos sus habitantes.

Pero la seguridad del Estado o seguridad nacional supone dos actitudes estratégicas para mantenerla incólume: ofensiva y defensiva. La primera se materializa por todas las acciones positivas, activas, de iniciativa, incluso preventivas que realiza un estado para asegurar su propia supervivencia y hegemonía frente a los demás estados o a las amenazas de diverso orden que pueden afectarlo, sea por sí solo o mediante alianzas de intereses con otros estados. La segunda es pasiva, disuasiva, sujeta a lo que el enemigo haga, en cuyo caso el estado reacciona, para neutralizar una amenaza concreta, en cuyo caso estamos frente a la defensa nacional. De modo que la defensa es solo una actitud estratégica de la seguridad en tanto que esta es la noción macro del grado de protección jurídica, física, moral, de todo orden que el Estado se halla obligado a proporcionar a sus asociados y que todos sus habitantes estamos forzados a contribuir para que tal cosa suceda.

Las expresiones del Art. 183, sugieren que el aspecto de la defensa nacional corresponde a las Fuerzas Armadas y la seguridad interna y el orden público, a la Policía Nacional, quedando claro que esta pasa a constituirse en fuerza auxiliar, para la defensa de la soberanía nacional, pero este concepto a su vez involucra a la defensa interna y externa del país, por lo que podría decirse que la Policía Nacional es fuerza auxiliar en todas las hipótesis de conflicto en que se rebasen sus capacidades. Esta aparente contradicción de términos obedece a su vez a que el legislador constitucional de 1998 tuvo una actitud ambigua frente al tema. En efecto, en el Art. 189 establece por primera vez una referencia constitucional al término seguridad nacional, al prescribir que, *“El Consejo de Seguridad Nacional, cuya organización y funciones se regularán en la Ley, será el organismo superior responsable de la defensa nacional, con la cual, los ecuatorianos y los extranjeros residentes estarán obligados a cooperar”*; es decir elimina el antiguo antagonismo que la extrema izquierda tenía sobre la Ley de Seguridad Nacional, pero pretende limitar el alcance y las atribuciones de dicho Consejo, circunscribiéndolo a los aspectos de defensa, sin advertir el contenido macro que tiene la palabra seguridad.

En definitiva de todo este discurso jurídico se puede entender que la seguridad jurídica, además de garantía constitucional, es el marco conceptual de todo lo que se entienda por seguridad; que las Fuerzas Armadas tienen como misión la defensa nacional, entendida esta como seguridad externa (integridad y soberanía); garantía del ordenamiento constitucional y jurídico del Estado y colaboración en el bien común y el desarrollo nacional, por la forzosa concordancia que corresponde realizar entre los Arts. 119 y 183 último inciso, de la Carta Política. Al mismo tiempo, la referencia de seguridad y orden públicos que trae el inciso cuarto del Art. 183, se refiere a seguridad interna y orden público.

Pero estos últimos enunciados responden al sentido de fase o dosificación que tiene la planificación y el empleo efectivo del poder disuasivo del Estado, en materia del uso institucional de la fuerza. En circunstancias normales, la cotidiana presencia de la Policía en las calles significa el control de la seguridad interna y el orden público, la garantía específica a las órdenes judiciales y la prevención y represión del delito común, incluido el narcotráfico, además de otras actividades de control administrativo como el tránsito terrestre, el flujo migratorio y en una fase siguiente, la lucha frontal contra la delincuencia organizada, el terrorismo, la obtención de información y la violencia callejera en las calles.

Pero a veces, el grado de violencia o la situación específica puede superar la capacidad operativa de la Policía, supuesto en el cual, estamos frente a los estados de emergencia nacional, por las causales establecidas en el Art. 180 de la Constitución, esto es, por inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofe natural, en cuyo caso es imprescindible el decreto ejecutivo que reglamentadamente establezca el empleo de las Fuerzas Armadas, en cuestiones de seguridad interna, como estado de excepción o que requiere la decisión político administrativa del Jefe de Estado.

2.2. LA INDIVIDUALIDAD DE LA FUERZA PÚBLICA

Hay un período instintivo en el que toma el mando del grupo social, el individuo más fuerte y ágil. El período protointeligente pone al mando al más astuto, pero con la evolución de la inteligencia se

inicia el uso del fuego y las armas y surge el dominio de los que son más diestros en el manejo de las técnicas de guerra. Las primeras clasificaciones corresponden al cazador, recolector de frutos y al mismo tiempo guerrero, encargado de la seguridad del grupo.

Platón, en su República, enuncia la concepción organicista de la ciudad Estado, comparando con la cabeza a los filósofos y gobernantes; con el corazón, a los guardianes del Estado y con las extremidades, al pueblo llano. La realidad esbozada por este concepto ha ido desarrollando en todo el mundo, un estilo de vida y una individualidad de lo que la Constitución de 1830 llama la Fuerza Armada o milicia nacional cuyo destino es defender la independencia de la patria, sostener sus leyes y mantener el orden público ². Entonces y hasta el 1998, la Fuerza Pública fue considerada en la estructura del Estado, como un órgano no incluido en las funciones del Estado, pues aquella se debía a la Nación.

La Carta de 1998 ubica por primera vez a la Fuerza Pública dentro del título de la Función Ejecutiva y en el Art. 184 declara que aquella *“se debe al Estado”*. Pero en general, el sistema constitucional opta por lo que podríamos llamar una semi individualidad de la Fuerza Pública. O sea, se reconoce la individualidad de la Fuerza Pública en tanto su misión, organización, preparación empleo y control se regulará en la ley, pero sus miembros en activo tendrán los mismos derechos y obligaciones que todos los ecuatorianos, con las excepciones que establece la Constitución y la Ley, conforme al Art. 196. En este punto es importante hacer notar que falta desarrollar en la Ley qué ha de entenderse por garantizar el ordenamiento jurídico del Estado, como misión asignada a las Fuerzas Armadas, pues no han faltado quienes equívocamente aseguren que la expresión del Código Político se refiere al propio ordenamiento de las Fuerzas Armadas.

² TRABUCCO Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Editorial Universitaria, 1975, Pág. 43.

Las excepciones expresas de la Constitución son:

- * En el Art. 24 No. 6 se exceptúan los arrestos disciplinarios dentro de los organismos de la Fuerza Pública, del régimen general de que nadie puede ser detenido sin fórmula de juicio, por más de 24 horas y por tanto el hábeas corpus del Art. 93, por estos castigos establecidos en los reglamentos de disciplina militar o policial, aunque no se ha dilucidado el conflicto que existe con el Art. 140 No. 2, en cuanto solo la Ley puede tipificar infracciones y establecer sanciones, en tanto que la Fuerza Pública aún utiliza la norma reglamentaria.
- * Según el Art. 27, en concordancia con el 101 No. 5 y 178 No. 4, los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no pueden elegir ni ser elegidos para los cargos de elección popular, ni ser nombrados ministros de estado.
- * En el régimen administrativo del Art. 226, las cuestiones de defensa y seguridad nacional, no son susceptibles de descentralización las competencias del gobierno central.
- * En Art. 259 establece que solo para fines de defensa nacional, se destinarán fondos de uso reservado.
- * Según el Art. 265, solo cuando hay un conflicto bélico o desastre natural, el Banco Central podrán conceder créditos a las instituciones del Estado o adquirir bonos u otros instrumentos financieros emitidos por ellas.
- * La vigésima sexta disposición condiciona la aplicación de la unidad jurisdiccional del Art. 121, mientras no se modifiquen sus propias leyes orgánicas. Aquí debe anotarse que la cita se refiere a las leyes orgánicas, pero no a los aspectos de mayor valor que son los contenidos dogmáticos de la Constitución, referentes a los derechos civiles o garantías de los Arts. 23 y 24.

Excepciones tácitas:

- * No existe igualdad ante la Ley, en el trámite de los juicios penales militares pues sus jueces no son abogados como lo son en el

campo penal común, ni existe derecho a la casación, ni a la posibilidad de queja por incorrecciones de los jueces y funcionarios judiciales militares, ante el Consejo de la Judicatura, ni a la presunción de inocencia, mientras no se haya dictado sentencia condenatoria, pues el auto de llamamiento a juicio es causa suficientes para la disponibilidad, la posibilidad de no ser ascendido ni llamado a cursos y para que se nieguen las condecoraciones por tiempo de servicios.

- * El derecho a la libertad de opinión y expresión del pensamiento, pues por norma reglamentaria, los miembros de la Fuerza Pública no pueden hacer declaraciones en los medios de comunicación, sino con anuencia de sus superiores.
- * No es absolutamente aplicable el derecho a fijar libremente el lugar de su residencia, pues los pases impuestos en razón de las necesidades del servicio, imponen el domicilio.
- * El derecho de queja y petición se encuentra limitado reglamentariamente al órgano regular y al pedido individual. No se ha esclarecido si se observará el órgano regular en los casos en que se deba denunciar la corrupción de los superiores directos.
- * No hay absoluta libertad de empresa y de trabajo con relación a los miembros de la Fuerza Pública, toda vez que ciertos individuos de la Fuerza Pública no pueden realizar actos de comercio ni formar compañías de nombre colectivo, ni desempeñar funciones en la administración pública, salvo que hayan obtenido autorización del Comando Conjunto o del Ministerio de Defensa Nacional. Arts.7 del Código de Comercio, 266 del Código Penal, 42 de la Ley de Compañías y 196 de la Ley de Personal. Tampoco se reconocen los derechos laborales de horas extras, la libertad de contratación, ni la libertad de asociación con fines sindicales.
- * No obstante la garantía de decisión libre y responsable sobre la vida sexual, no se ha dilucidado jurídicamente los casos homosexualidad, pues el Art. 117 del Reglamento de Disciplina Militar (Orden General 144 de 31 de agosto de 1998) manda separarlos por haber sido *“sorprendidos en actos de homosexualidad”*. Similar y en este caso justificable disposición existe respecto a

quienes hayan sido sorprendidos en actos de tenencia, uso indebido, tráfico o comercialización de drogas o estupefacientes, dentro o fuera de actos del servicio.

- * Salvo contadas excepciones que corresponden a años anteriores, hasta ahora no se ha logrado conseguir que las resoluciones de ciertos órganos administrativos de la Fuerza Pública, como los Consejos de Personal, emitan sus resoluciones debidamente motivadas y no por vía de memorando.
- * No es compatible con la Fuerza Pública ni la contratación, ni el conflicto colectivo, el derecho a la huelga, ni la paralización del servicio público.
- * No se conoce que exista la interpretación pro trabajador de las leyes y reglamentos aplicables al personal de la Fuerza Pública.

En resumen, la individualidad absoluta de la Fuerza Pública en las sociedades modernas resulta un absurdo, porque todas las instituciones públicas se sujetan a su vez al control de otros órganos del poder. Existen corrientes de pensamiento que creen que se debe modificar esta realidad, reconociendo a los miembros de la Fuerza Pública, todos, absolutamente todos los derechos del resto de ciudadanos, lo cual también es una exageración fácil de plantear, pero sus efectos serían contraproducentes a los propios fines del Estado de Derecho.

2.3. EL CONTROL DE LA FUERZA PÚBLICA

Ninguna institución del Estado es ajena al control y a la responsabilidad que tiene frente al Estado y al ciudadano común que a la cuenta ha renunciado sus derechos y libertad, a cambio de su seguridad y que contribuye con sus impuestos para financiar a aquellas. En derecho no pueden existir órganos públicos que no tengan un mínimo de transparencia en su gestión y su eficacia frente al requerimiento de la población. Si *“más rápido llega una pizza que la policía o los bomberos”*³, o cualquier institución o autoridad públi-

³ Hidalgo Andrés, miembro de la Comisión “Ciudad” de la Cámara de Comercio, entrevista publicada en el *Diario Hoy*, de lunes 26 de mayo de 2003, P. 3 A.

ca simplemente ignora el pedido que formula un ciudadano o lo contesta en un plazo superior al que permite la ley, el ciudadano tiene derecho a contar con mecanismos que le permitan materializar efectivamente la idea del control y la responsabilidad que corresponde a todos los servidores públicos.

* *“La seguridad es muy relevante como para dejarla a la Policía”*⁴. De la misma manera que se atribuye al ministro George Clemenceau la expresión de que *“La guerra es un asunto demasiado completo como para dejarla en manos de los militares”*, también podemos decir que la seguridad tampoco es patrimonio del estamento político el cual, por cierto, nunca ha formulado consideraciones sobre la debida coordinación de las acciones en materia de seguridad y bien común entre todos los componentes del Estado y el énfasis que corresponde poner en los aspectos preventivos o represivos inherentes a dicha materia.

* Si la guerra es la continuación de la política por otros medios, la justicia es la continuidad de la seguridad del ciudadano, en un mundo en el que la víctima tiene derecho a alguien responda porque el Estado no fue capaz de garantizar dicha seguridad.

* ¿Si la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas la misión de garantizar el ordenamiento jurídico del Estado, qué debe hacerse ante la evidencia de que existe el pensamiento oficial de que la expresión del Art. 186 se refiere a garantizar únicamente su propio ordenamiento, alejado del resto del Estado?⁵

* Entonces, surgen de manera lógica los niveles de control de los órganos de la seguridad y defensa nacional. Así:

* El control constitucional. Es el primero y más elevado. Se da en sus dos modalidades, difuso que consiste en el deber que tienen los funcionarios públicos de procurar que sus resoluciones guar-

⁴ Guerrero Rodrigo, ex Alcalde de Cali y ex Director del Plan Colombia. Entrevista del Diario El Comercio de Domingo 18 de mayo de 2003, P. C 8.

⁵ Oficio No. 2003-014-E-1-K4 de 12 de febrero de 2003, suscrito por el Director de Personal de la Fuerza Terrestre.

den la debida armonía con el texto de la Carta Política, inaplicando los textos contrarios a ella, y directo, mediante las impugnaciones por vía de inconstitucionalidad o amparo en el que interviene el Tribunal Constitucional y en primera instancia, en su caso, los jueces o tribunales de la función judicial.

- * El control político. Corresponde al Presidente de la República, al Consejo de Seguridad Nacional, a la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional y otras específicas del Congreso Nacional y al Ministro de Defensa Nacional. Esto también da pie para explicar que la función de Ministro de Defensa Nacional es eminentemente política, sin que sea suficiente para desempeñar tal cargo una carrera militar o una jerarquía determinada, sino una formación que permita manejar el contexto político, entendido como la máxima expresión de la vida del Estado y en cuanto a la persona, conforme al pensamiento platónico, los filósofos y gobernantes que forman la cabeza del Estado. Es en este nivel en donde las sociedades latinas no han desarrollado su capacidad de gestión. Sus universidades son huérfanas de materias y profesiones que enseñen cómo entender, conducir y controlar políticamente a la Fuerza Pública y permite entender por qué los políticos se limitan a discutir y aprobar los proyectos que les remiten las instituciones de la Fuerza Pública, vía Ejecutivo.
- * El control administrativo. Corresponde a los órganos de control establecidos en la Carta Política, como la Comisión Cívica de Control de la Corrupción, la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las Superintendencias. Se materializa en el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (RO. 536 de 18-MAR-2002) y sus reformas (RO. 616 de 11-JUL-2002 y RO.733 de 27-DIC-2002) por vía de recursos de reposición, comúnmente llamado reclamo o reconsideración en la Fuerza Pública y de apelación entre las diversas jerarquías de la administración.
- * El control judicial. Corresponde al derecho de impugnación judicial establecido en el Art. 196 de la Constitución, respecto a todo acto administrativo, sea por acción ante el Tribunal Contencioso Administrativo o los jueces comunes.

- * Control estratégico, operativo y táctico. Son propios de las profesiones militar o policial, en función de la magnitud de la unidad o fuerza de empleo de la que se trate. En este aspecto corresponde insistir en que es la parte técnico profesional en la que no debe interferir el estamento político, a menos que existan precisamente cuestiones políticas o jurídicas, debidamente explicadas que lo justifiquen.

2.4. LAS HIPÓTESIS DE CONFLICTO

La planificación y el empleo de las instituciones de la Fuerza Pública, además de los condicionantes jurídicos de las misiones constitucionales y legales, toman en cuenta las hipótesis de conflicto, pues estas son las que determinan la organización, preparación, empleo y control de aquellas.

Firmada la paz con el Perú, las nuevas hipótesis no son precisamente las del enfrentamiento clásico entre Fuerzas Armadas del Ecuador con las de otros países, sino las siguientes:

- * Un conflicto que tenga por naturales aliados a los gobiernos legítimos de Ecuador y Colombia (u otros de la región y Estados Unidos) frente a las tropas irregulares de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, Ejército de Liberación Nacional, ELN y Autodefensas Unidas de Colombia. AUC, indebidamente conocidos como *“paramilitares”* y el apoyo que estas podrían recibir de ciertos sectores de la población ecuatoriana.
- * Una grave conmoción interna originada por operaciones subversivas de elementos nacionales, apoyados por tropas irregulares de Colombia.
- * Una grave conmoción interna por un alto nivel delictivo producido por infractores comunes y otros de influencia narco guerrillera originaria de Colombia.
- * Un conflicto que reúna algunos elementos de las hipótesis antes planteadas, en el interior de nuestro país, de tal intensidad que torne imprescindible el empleo de todo el poder nacional, incluida la Fuerza Pública.

La legislación vigente no se ha armonizado con estas hipótesis de conflicto, ni se han dilucidado temas como la organización de las fuerzas, para el empleo conjunto de las Fuerzas Militares y Policiales en casos en que se dé el presupuesto del Art. 183 No. 2, defensa de la soberanía nacional.

Es claro que en los casos en que se trate de una operación que no involucre la defensa de la soberanía nacional, el problema es de la Policía Nacional, pero ¿Podría decirse que no involucraría a la soberanía nacional, el hecho de que un Ministro de Defensa tuvo que tomar la heroica medida de ordenar la detención de un banquero acusado de delitos comunes, que quiso fugar del país, en circunstancias en que se había puesto de moda que así procedan algunos funcionarios oficiales, perseguidos por la justicia? (léase Economista Verduga)

Pero hay otros ejemplos, así:

- ¿Cuáles son las misiones deducidas que corresponden a las instituciones de la Fuerza Pública?
- ¿Qué relación jerárquica debe establecerse entre el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Nacional de Policía, considerando que el primero es responsable de la Defensa Nacional y el segundo de la supervisión, evaluación y control de la Policía?
- ¿La actual conformación del Consejo de Seguridad Nacional es la adecuada para las hipótesis antes indicadas?
- ¿Cómo debe estar conformado el Consejo Nacional de Policía y por qué hasta el momento no se ha estructurado legalmente?
- ¿Quién debe comandar un operativo de control de armas en la ciudad o en el campo?
- ¿Entre un Tnte. del Ejército y uno de Policía, qué relación jerárquica puede darse en una operación conjunta, tomando en cuenta que la Policía es fuerza auxiliar?

- ¿Podrá elaborarse una teoría que establezca que cada institución tiene sus propios mandos y opera independiente, si la clave de la defensa interna es planificación centralizada y ejecución descentralizada?
- ¿Qué ha hecho el órgano público para legalizar y controlar la existencia y funcionamiento de las cada vez más numerosas empresas de seguridad privada y de qué manera contribuyen aquellas a ese fin, considerando el uso necesario de armas de fuego?

Es verdad que el cuarto inciso del Art. 183, enuncia la relación entre las dos instituciones, pero no se ha elaborado la legislación y la reglamentación que dilucide situaciones como estas.

Tampoco se han compatibilizado la norma constitucional del Art. 226 que exceptúan de la descentralización la defensa y la seguridad nacional, en tanto que el Art. 1 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, remitida y expedida en los últimos días del gobierno del ex Presidente Fabián Alarcón (RO. 368 de 24 de julio de 1998), admite la inédita figura de una policía dotada de autonomía, lo cual además de que resultaría inconstitucional y ajeno a la tradición jurídica de occidente que concibe al Estado como una unidad constituida por órganos⁶, trae el contrasentido de que las Fuerzas Armadas no son autónomas ni tienen otra personería que la que corresponde a los organismos del gobierno central, en tanto que la fuerza auxiliar si lo tendría.

Pero también el Art. 272 de la Constitución coadyuva en los procedimientos jurídicos que han de observarse en los distintos campos de interés de la conducción del Estado, al referirse a las leyes orgánicas, lo que lleva a pensar en la necesidad de examinar a la luz de una ley de ese tipo, el empleo conjunto de las Fuerzas Armadas y la Policía, frente a estas hipótesis, como lo ha hecho España a partir de su legislación de 1984, en que se expidió la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional.

⁶ GALLEGO Anabitarte Alfredo, *Constitución y Personalidad Jurídica del Estado*, Editorial Tecnos SA. Madrid, 1992, Pag. 42.

Debe tenerse en cuenta la perspectiva histórica de la relación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, desde su institucionalización en el gobierno militar del General Alberto Enríquez Gallo, los episodios del 28 de mayo de 1944, las disposiciones de la Constitución de 1945, que eliminaron temporalmente el fuero policial, el pedido de la Policía por constituirse en la cuarta fuerza, durante la dictadura del General Rodríguez Lara y la violenta irrupción policial en la Academia de Guerra del Ejército, en 1998, para expresar su inconformidad de una eventual unificación de las instituciones de la Fuerza Pública.

El poder político nunca ha intentado discutir, menos aún resolver lo que debe hacerse al respecto, con vista de las nuevas hipótesis.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es necesario plantear un nuevo proceso de análisis, entendimiento, dirección y control de las misiones de la Fuerza Pública para fortalecer la seguridad frente a estos nuevos desafíos y profundizar la institucionalización, profesionalización, constitucionalización y juridización de la Fuerza Pública, lo cual redundará en un incuestionable beneficio para la vida jurídica del Ecuador, sin omitir que si los fines primordiales del derecho son la justicia y la seguridad jurídica y que esta es la expresión mayor de la seguridad física a la que tiene derecho todo ser humano.

Se debe mantener el concepto de individualidad de la Fuerza Pública, pero un contexto que no sacrifique innecesariamente las garantías individuales básicas que corresponden a sus miembros, como seres humanos, ni la creatividad e iniciativa que caracteriza a toda persona, pero conservando aquellos aspectos que son con-naturales con ella, como la disciplina, la obediencia jerárquica, el sentido de deber y sacrificio, la prohibición del conflicto y contrato colectivo, el pago de horas extras, etc.

La administración de justicia no debe seguir funcionando en un contexto en el que lo principal es la letra de una norma que por vetusta es ajena al texto constitucional, prescindiendo de los fines del derecho, y la aplicación del mismo como ciencia sistémica.

La antigua doctrina de seguridad nacional resulta insuficiente frente a una realidad jurídica que ha sido modificada por la Constitución de 1998 y los formidables cambios ocurridos en el campo internacional y nacional, en la vida de el Ecuador, no obstante lo cual, hasta el momento no se ha formulado una teoría y mucho menos un proyecto de ley orgánica que reexamine los temas de seguridad y defensa nacional, la coparticipación ciudadana en ese tema y el papel de la Fuerza Pública en un entorno cada vez más complejo, globalizado y difícil, las necesarias relaciones de poder que deben darse entre las Fuerzas Armadas y la Policía y la manera en que estas deben proceder para “coordinar sus acciones para la consecución del bien común”, en el campo de la seguridad y concretamente en temas como los siguientes ⁷:

- * Diferenciar desde cuando el tema de seguridad ciudadana se convierte en seguridad nacional y consecuentemente, hasta dónde llega el papel de la Policía y desde cuándo empiezan las Fuerzas Armadas a realizar su importante misión de garantizar el ordenamiento jurídico del Estado y por tanto definir la competencia de las autoridades en materia de seguridad y rendición de cuentas, especialmente en cuanto a los gobiernos municipales y nacionales y la relación que debe necesariamente existir entre la autoridades civiles y las de la fuerza pública.
- * Diseñar mecanismos absolutamente morales y jurídicos que permitan al Estado obtener y procesar información en un sistema unificado, confiable, profesional y oportuno, sobre las actividades que pueden afectar a la seguridad ciudadana y a la defensa armada del país.
- * Informar y educar de manera integral en los temas de seguridad ciudadana y defensa nacional, especialmente frente al tema coyuntural de la hipótesis de mayor probabilidad que corresponde a la frontera con Colombia, a fin de obtener el apoyo y la comprensión de la población en cuanto a los planes y acciones que tarde o temprano tendrán que realizarse con el concurso de la comunidad internacional.

⁷ Merchán Cornelio, *Propuestas para el diseño de una política de Estado, en materia de seguridad. Diez propuestas para seguridad ciudadana. Diario Hoy, miércoles 28 de mayo de 2003. P. 3-A.*

- * Reformar de manera integral en una norma orgánica la legislación de seguridad y defensa nacional, fuerza pública, misiones expresas y deducidas y el marco general de aquellas garantías constitucionales que quedan restringidas para los miembros de la Fuerza Pública.
- * Comprometer a todos los medios de comunicación a contribuir educativa y orientadoramente en los temas de seguridad, defensa nacional y administración de justicia y a autoregularse en torno al tratamiento de la violencia.
- * Comprometer a las universidades del país a educar y preparar profesionales que conozcan, entiendan y sean capaces de contribuir efectivamente en temas de seguridad ciudadana, seguridad privada, seguridad y defensa nacional, administración de justicia y control político administrativo de los órganos del Estado, existentes para ese propósito