

**Fronteras:  
rupturas y convergencias**

Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha,  
compiladores

# Fronteras: rupturas y convergencias



Canada 

---

Fronteras : rupturas y convergencias / compilado por Fernando Carrión y Víctor Llugsha. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

306 p. : cuadros, gráficos y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-401-7

FRONTERAS ; AMÉRICA LATINA ; ECUADOR ; COLOMBIA ; SEGURIDAD ; MIGRACIÓN ; DELINCUENCIA ; NARCOTRÁFICO ; COOPERACIÓN ECONÓMICA ; ACUERDOS INTERNACIONALES ; MERCOSUR ; POLÍTICAS PÚBLICAS

320.12 - CDD

---

### **Colección FRONTERAS**

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración).

### **Entidades gestoras**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador  
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

### **FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

### **IDRC-CRDI**

150 Kent Street  
Telf: (+1-613) 236-6163  
Fax: (+1-613) 238-7230  
[info@idrc.ca](mailto:info@idrc.ca)  
[www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)  
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-401-7

Editora: Isabel Ron Bazurto  
Cuidado de la edición: Daniel Félix  
Diseño de portada e interiores: FLACSO  
Imprenta: V&M Gráficas  
Quito, Ecuador, 2013  
1ª. edición: agosto de 2013

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

# Índice

Presentación .....	7
Introducción	
La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias .....	9
<i>Fernando Carrión M. y Víctor Llugsba</i>	
CAPÍTULO I	
ASIMETRÍAS EN LA FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA: ENTRE LA COMPLEMENTARIEDAD Y EL SISTEMA	
<hr/>	
Discursos de seguridad .....	31
<i>Roque Espinosa</i>	
Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad en la frontera norte .....	43
<i>María Daniela Pacheco P.</i>	
Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada .....	63
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
La Economía de la frontera norte del Ecuador .....	77
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza .....	95
<i>Laura González C.</i>	
Los derechos en la última frontera .....	107
<i>Anaité Vargas</i>	

## CAPÍTULO II

### FRONTERAS: EL CASO DE CENTRO Y NORTEAMÉRICA

---

La idea de seguridad fronteriza en Centroamérica: cambios y nuevas amenazas . . . . .	131
<i>Juan Carlos Arriaga-Rodríguez</i>	
La frontera Guatemala-México: un intento por reconocer sus múltiples dinámicas . . . . .	155
<i>Carol L. Girón Solórzano</i>	
Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza . . . . .	169
<i>José María Ramos García</i>	
Desafíos de la frontera México-Estados Unidos: el narcotráfico y sus implicaciones en la región fronteriza . . . . .	187
<i>Jorge Luis Sierra</i>	
La frontera México-Estados Unidos: entre imágenes de inseguridad y desarrollo . . . . .	203
<i>Tonatiuh Guillén López y Guillermo Alonso Meneses</i>	

## CAPÍTULO III

### FRONTERAS EN EL MERCOSUR

---

La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR. . . . .	215
<i>José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone</i>	
La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay . . . . .	241
<i>Silvia Montenegro</i>	
Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera . . . . .	255
<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
El Brasil y sus fronteras . . . . .	267
<i>Fernando Salla y Marcos César Álvarez</i>	

## CAPÍTULO IV

### OTRAS FRONTERAS: EL DILEMA DEL CASO EUROPEO

---

Cooperación transfronteriza y territorial en el proceso de integración europea . . . . .	287
<i>Raffaella Coletti</i>	
<b>Anexos</b> . . . . .	303

# Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad en la frontera norte

María Daniela Pacheco P. \*

## Introducción

El presente artículo tiene por objeto presentar algunos de los resultados encontrados en el análisis de normativa comparada en materia de seguridad en la frontera norte ecuatoriana, realizado durante los meses de mayo a septiembre de 2010, dentro del marco del Proyecto Gobernanza de la Seguridad, que lleva a cabo el Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador.

El estudio comparado de legislación internacional, regional, comunitaria y nacional, en temas de seguridad y conexo entre Ecuador y Colombia, pretendió identificar cómo ambos Estados han decidido establecer diferentes y similares estructuras internas para responder ante problemáticas comunes, desde su rol como actores de la comunidad internacional, así como actores independientes en el marco de su soberanía y los juegos internos de poder existentes alrededor de esta temática. Así, el análisis de legislación comparada evidencia cómo cada Estado, a través de sus diferentes leyes, ha decidido fijar las competencias y crear los órganos para ejecutar mandatos específicos en torno a la seguridad interna o externa.

---

\* Abogada por la Universidad San Francisco de Quito y Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO-Sede Ecuador. Entre sus áreas de investigación se encuentran los temas de migración, derechos humanos, género y justicia, entre otros.

En este artículo se presentarán las principales competencias, órganos comunes y diferenciados, la normativa común y las lagunas legales entre ambos países, desde el análisis de la normativa internacional (ONU), regional (OEA) y comunitaria (CAN), la normativa constitucional, las leyes orgánicas de seguridad nacional y pública del Estado y la normativa penal vigente en cada Estado.

La metodología utilizada para la investigación fue la revisión y análisis de fuentes secundarias (normas) a nivel internacional, regional, comunitario, de carácter constitucional, legal y regulación secundaria, vigentes para Colombia y Ecuador en materia de seguridad y temas relacionados.

### Normativa Internacional

En el marco de la Organización de Naciones Unidas, Colombia y Ecuador han firmado y ratificado varios instrumentos relacionados con temas de desarme nuclear<sup>1</sup>, seguridad, derechos humanos, drogas y sustancias psicotrópicas. La normativa de estos instrumentos es de carácter general y macro, es decir, contiene disposiciones comunes para ambos, que han sido desarrolladas en su normativa interna.

Sobre drogas, narcóticos y sustancias estupefacientes<sup>2</sup>, el objetivo de la ONU ha sido que los gobiernos fiscalicen la producción y distribución de estas sustancias y que luchen contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas; así también, que realicen oportunamente la rendición de cuentas a través de informes a los organismos internacionales sobre las medidas internas adoptadas para alcanzar estos fines.

1 Convenios sobre armas nucleares: Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP), 1970. Convención sobre las armas químicas, entró en vigencia en 1997. Convención sobre las armas biológicas, 1975. Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, aprobado en 1996. Convención sobre la prohibición de minas, entró en vigor en 1999. Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 2007.

2 Convenios sobre drogas, narcóticos y sustancias estupefacientes: Convención Única sobre Estupefacientes, 1961. Protocolo de la Convención, 1972. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, 1971. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988.

Sobre el terrorismo internacional (ver Anexo 1), en el marco de Naciones Unidas se han elaborado dieciséis instrumentos internacionales (trece instrumentos y tres enmiendas). Asimismo, en el 2006, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Estrategia Mundial de Naciones Unidas contra el Terrorismo, con su plan de acción anexo, encaminado a hacer frente a las condiciones conducentes a la difusión del terrorismo; prevenir y combatir el terrorismo; adoptar medidas para desarrollar la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo; fortalecer la función de las Naciones Unidas de combatir el terrorismo, y velar por el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. La estrategia se basa en el consenso excepcional de condenar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, al que llegaron los líderes mundiales en su Cumbre de septiembre de 2005.

En materia de derechos humanos (ver Anexo 2) y derecho internacional humanitario, Colombia y Ecuador han ratificado varias convenciones y declaraciones internacionales. Las normas de garantía y protección de los derechos humanos contenidos en dichos instrumentos han sido plasmadas en las Constituciones de ambos Estados y posteriormente reguladas por la normativa legal y secundaria. Las garantías establecidas por los tratados, convenciones, protocolos de DDHH, dan estándares básicos de protección de los derechos para los ciudadanos y ciudadanas que deben ser cumplidos, garantizados y respetados por los Estados miembros de la organización. Estos estándares pueden tener incluso un mayor alcance de protección a los derechos si así lo deciden los Estados, pero bajo ningún criterio pueden ser inferiores a los parámetros y obligaciones que establecen los instrumentos internacionales.

### Normativa regional

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos, OEA, Colombia y Ecuador han suscrito instrumentos regionales en materia de seguridad<sup>3</sup>,

3 Convenciones sobre seguridad y armas: Convención Interamericana contra la fabricación y el Tráfico Ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Convención Interamericana contra el Terrorismo. Convención para prevenir y sancionar los actos de

terrorismo, armas, transporte, delitos transnacionales, así como instrumentos de protección de los derechos humanos.

En materia de derechos humanos, los principales instrumentos regionales de protección son: la Declaración Americana de Derechos del Hombre (DADH), la Convención Americana (CADH) y la Carta de la OEA, que se erigen como instrumentos marco, que conforman la base del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, al establecer su estructura básica, órganos (Corte Interamericana de DDHH y la Comisión Interamericana de DDHH), propósitos, alcance de protección y normas de expansión (ver Anexo 3).

Las convenciones e instrumentos temáticos de DDHH dentro del régimen interamericano establecen, en el plano regional, los procedimientos particulares y garantizan los estándares internacionales de protección y promoción de los derechos que los Estados deben respetar. Ecuador y Colombia han incorporado estos derechos y garantías, principalmente, a través de sus Constituciones, códigos de garantías penales y normas procesales.

### Normativa comunitaria

En el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador y Colombia han firmado varias decisiones de carácter general, vinculante y de aplicación directa, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Las decisiones comunitarias analizadas en el estudio comparado regulan, dentro de la CAN, materias como transporte, aduanas, comercio exterior, migración, aranceles, propiedad intelectual, y afectan particularmente el uso de las fronteras (ver Anexo 4).

---

terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

### Análisis comparado de normativa constitucional

Para el estudio comparado se tomó en consideración, en el caso ecuatoriano, dos textos constitucionales, el de 1998 y el vigente (2008). En relación a Colombia, se analizó la Constitución de 1991 con las enmiendas que han sido realizadas hasta la fecha.

En relación a las *atribuciones del presidente de la República* en materia de seguridad interna y externa, estas son similares en ambos Estados: mantener el orden interno y la seguridad pública, ser máximas autoridades dentro de las FFAA y policía, hacer respetar la soberanía e integridad del Estado. Por su parte, la Constitución colombiana, faculta al presidente, en receso del Senado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, situación que la Constitución ecuatoriana no permite al mandatario.

Sobre la *Declaratoria de estado de emergencia, estado de excepción o conmoción interna*, en el Ecuador esta medida se rige por los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, mismos que fueron incorporados en el 2008. Colombia se rige por principios como los antes citados.

En ambos países la declaratoria la dicta el presidente; sin embargo en el caso colombiano, el mandatario no puede atribuirse la potestad, como en el caso ecuatoriano, de dictar esta medida de excepción, ya que requiere de la autorización del poder legislativo del Estado. En el caso colombiano se fija un plazo máximo de noventa días; en el ecuatoriano no se establece el límite de días en la Constitución, dicho plazo está establecido en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (sesenta días, renovables por treinta más).

Sobre la *fuerza pública*, en ambos casos, estará conformada por las FFAA y la Policía Nacional. La Policía Nacional, tanto en Colombia como en Ecuador, tiene igual naturaleza, es de carácter civil cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, para asegurar que los habitantes convivan en paz. En ambos países, la fuerza pública no es deliberante. En el caso colombiano, los miembros de la fuerza pública no pueden ejercer las funciones del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, lo que no ocurre en el Ecuador con el voto facultativo (*Constitución del Ecuador*, 2008: Art. 62, num.2).



En el caso ecuatoriano, en relación a la fuerza pública, la Constitución del 2008 da un giro a la naturaleza de las FFAA y de la Policía Nacional y manda que sean instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, que deberán tener formación en DDHH, que incorporarán alternativas al uso de la fuerza, y sanciona el precepto de la *obediencia debida*, es decir, no exime de responsabilidad a los miembros de fuerza pública de la responsabilidad de sus actos por las órdenes que les impartan.

En relación al tema de *descentralización de la seguridad* en ambos casos, tanto en Colombia como en Ecuador, son facultades privativas de la autoridad central en los Estados que, si bien pueden ejecutarse por órganos seccionales, deben ser vigilados y supervisados por el gobierno central.

Sobre la *instalación de bases militares*, la Constitución colombiana no establece normativa alguna, mientras que en el caso ecuatoriano hay norma expresa para la prohibición del establecimiento de bases militares extranjeras, o de instalaciones extranjeras con propósitos militares, así como, para la cesión de bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

Sobre la *seguridad humana*, Colombia no ha incorporado en su texto constitucional ninguna disposición al respecto. En el Ecuador, desde el 2008, se incorporó este término que se refiere a la seguridad personal, integridad de la persona, que deberá ser garantizada por el Estado a través de acciones y políticas integrales que aseguren la convivencia pacífica, la cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos (Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013). Este concepto de seguridad humana varía un poco del concepto de desarrollo humano propuesto por el PNUD.

En el tema de *fabricación de armas y explosivos* ambas constituciones prohíben la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. Dicha normativa constitucional se desprende de las obligaciones internacionales contraídas por Colombia y Ecuador en la Convención de Basilea, que regula los derechos tóxicos; la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción

(Convención sobre Armas Biológicas) de 1972; el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, TNP (1968), entre otros relacionados.

Para la *protección y garantía de los derechos humanos* tanto Ecuador como Colombia, en sus textos constitucionales, reconocen la primacía de los derechos fundamentales, la igualdad y principio de no discriminación, su aplicación inmediata y la garantía de los derechos reconocidos por la Constitución, como los contenidos en Convenciones, Tratados, Pactos y otros instrumentos internacionales de DDHH.

Sobre la *primacía y jerarquía suprema de la Constitución*, tanto la normativa ecuatoriana como colombiana reconocen dichos principios, siendo la Constitución la norma que prevalece sobre el ordenamiento jurídico.

En relación a los *tratados internacionales*, ambas legislaciones reconocen que estos instrumentos se subordinan a la Constitución, pero en materia de protección y garantía de los DDHH, prevalecen en el ordenamiento interno, en el caso ecuatoriano incluso se establece la aplicación inmediata, directa y de cláusula abierta.

En el ámbito de *las responsabilidades y deberes de los ciudadanos y ciudadanas en relación a la seguridad*, tanto en el texto constitucional colombiano como en el ecuatoriano, se obliga a sus nacionales a defender la integridad territorial, respetar la ley y las autoridades, y propender al mantenimiento de la paz.

El tema de la *movilidad humana* fue incorporado en la Constitución ecuatoriana del 2008 y garantiza el derecho a migrar, a no ser considerados ilegales por su condición migratoria. Se establece la obligación del Estado de desarrollar acciones para la protección y el ejercicio de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, a través de asistencia a los migrantes y sus familias, asesoría, protección integral, promover los vínculos y reunificación familiar, protección a las familias transnacionales, protección de los derechos de las personas privadas de libertad en el exterior. También se establece la creación de una política migratoria ecuatoriana.

En el caso de Colombia, la Constitución no reconoce el derecho a migrar al exterior y las obligaciones del Estado frente a los derechos de sus connacionales en dicha situación, sino que garantiza el derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar, permanecer y residenciarse en Colombia.

En relación a los *extranjeros y extranjeras*, tanto la Constitución colombiana como la ecuatoriana reconocen que tendrán los mismos derechos y deberes que los nacionales. Sin embargo, en el caso colombiano los derechos políticos son reservados para los nacionales, sin perjuicio de que la ley conceda el derecho al voto en las elecciones y consultas populares, de carácter municipal o distrital, a los extranjeros residentes. En Ecuador el texto constitucional reconoce el derecho al voto de las personas extranjeras siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

### Análisis comparado sobre la ley de Seguridad Nacional y la ley de Seguridad Pública y del Estado

El *objeto* de ambas leyes<sup>4</sup> es bastante similar, pues consiste en regular los sistemas de seguridad y defensa nacional del Estado; sin embargo, la ley ecuatoriana tiene un ámbito de aplicación más amplio, ya que no solo abarca los elementos que pueden afectar la seguridad nacional o el orden público, sino también la seguridad humana; en tal virtud, la ley norma asuntos que puedan afectar el medio ambiente o la calidad de vida de las y los ecuatorianos.

La ley colombiana no establece expresamente los *principios* que rigen la organización y el funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, pero se infiere de su normativa que debe aplicarse la coordinación, subsidiariedad y concurrencia entre autoridades y órganos.

En el caso ecuatoriano sí existen principios específicos y son: Integridad, Complementariedad, Prioridad y Oportunidad, Proporcionalidad, Prevalencia, Responsabilidad (*Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Art. 4)

Ambas leyes de seguridad establecen los *Sistemas Nacionales de Seguridad y Defensa*. Su estructura es bastante similar ya que está conformada por miembros de varios sectores estratégicos como Defensa, Relaciones

<sup>4</sup> Colombia: *Ley 684* de 2001, del 13 de agosto, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones. Ecuador: *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, del 28 de septiembre de 2009, publicada en el Registro Oficial. Suplemento # 35.

exteriores, Justicia, Seguridad interior, Función Legislativa. Estos sistemas son dirigidos por un órgano colegiado denominado Consejo Superior de Seguridad y Defensa (Colombia), y Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Ecuador); ambos Consejos tienen similar representación en las áreas de defensa, relaciones exteriores, seguridad nacional, seguridad pública (del interior), fuerzas militares o Fuerzas Armadas, Policía Nacional, legislativa. En el caso ecuatoriano, se incorpora también al vicepresidente de la República y en el colombiano al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En términos generales, las funciones de los Consejos son similares: evaluación y asesoramiento en materia de defensa.

Sobre la *organización o estructura orgánica* de la seguridad, en el caso colombiano, tanto las fuerzas militares como las fuerzas policiales y sus máximas autoridades, están bajo la autoridad del presidente de la República y el ministro de Defensa. En el Ecuador, las fuerzas policiales tienen autonomía en su ámbito de la seguridad, la seguridad del orden público, y no están bajo la supervisión del Ministerio de Defensa sino del Ministerio del Interior, antes Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

La Policía Nacional ecuatoriana desarrolla sus tareas de forma descentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La ley colombiana crea los Consejos regionales, departamentales, distritales, metropolitanos y municipales de Seguridad y Defensa nacional, entidades que tienen como funciones: asesorar a las autoridades, evaluar y recomendar planes específicos en materia de seguridad. Estos órganos no existen en la estructura del sector Defensa del Ecuador.

La ley colombiana contiene, dentro del ámbito de la *Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional*, los conceptos de planeamiento estratégico y sus niveles nacional, general, operativo, táctico. Estos niveles de estrategia y planteamiento no existen en la ley ecuatoriana.

Sobre la *seguridad ciudadana y la participación ciudadana*, la ley colombiana garantiza la acción integrada de las autoridades y la comunidad para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana. Le corresponde a los ministerios, departamentos administrativos y

demás organismos gubernamentales, desarrollar los elementos del Plan de Seguridad Ciudadana.

En el Ecuador, la *sociedad civil* no solo es un sujeto de protección de la seguridad y defensa, sino que es *un actor clave y participativo*, dentro de la seguridad ciudadana. En tal virtud, el Ministerio Coordinador de la Seguridad debe “coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la sociedad civil para lograr una articulación integral de la defensa nacional, el orden público y la seguridad ciudadana” (*Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Art. 10, literal l).

A diferencia del caso colombiano, donde la participación está considerada solo en el ámbito de la movilización cuando el presidente lo solicite, en el Ecuador la ciudadanía puede ejercer su derecho de participación en el Sistema de Seguridad Pública, de modo individual u organizado, en los procesos de definición de las políticas públicas y acciones de planificación, evaluación y control, exceptuando la participación en la aplicación del uso de la fuerza.

Sobre el *control de los órganos de la seguridad*, en el caso ecuatoriano la ley manda que la Secretaría Nacional de Inteligencia y las máximas autoridades de los órganos ejecutores, rendirán cuentas de su gestión cada tres meses ante el Ejecutivo, Asamblea Nacional y la Contraloría General del Estado. Cada órgano del Sistema Nacional de Inteligencia establecerá un mecanismo de control interno (*Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Art. 25). Los gastos especiales que realice la Secretaría Nacional de Inteligencia deberán rendir cuentas ante el contralor general. No existe una disposición similar en la ley colombiana.

En relación a las *zonas de seguridad*, la ley colombiana no dictamina norma alguna; por el contrario, la ley ecuatoriana las define como “el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad” (*Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Art. 38). Son zonas de seguridad *las de frontera y las áreas reservadas de seguridad* que establezca el presidente o presidenta de la República, por recomendación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, previo informe elaborado por el Ministerio de Coordinación de Seguridad.

Tanto la *Ley de Seguridad Nacional* (Colombia), como la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* (Ecuador), son las normas fundamentales en materia de seguridad, ya que establecen el Sistema Nacional de Seguridad, los principios que lo rigen, las autoridades y sus competencias, los principales órganos, así como las disposiciones específicas en la materia.

En términos generales son leyes bastante similares en torno a los aspectos que regulan su estructura orgánica, pero se diferencian en cuestiones puntuales como el rol de la ciudadanía, el establecimiento de zonas de seguridad, el control de estos órganos, entre otros.

### Análisis comparado de normativa penal

El análisis de la normativa penal en el estudio comparado tuvo como objetivo identificar qué tipos de delitos existen, enmarcados dentro de la seguridad nacional o pública contra los bienes del Estado y la integridad de las personas, y cómo cada Estado estructura sus sistemas penales para responder ante la lógica de la violencia y los actos que se realizan al margen de la ley.

En el caso colombiano, las acciones delictivas penadas por el Código penal convergen dentro de las categorías de delitos y contravenciones. En el caso ecuatoriano, las acciones delictivas penadas por la ley están clasificadas a *grosso modo* en infracciones, las mismas que se dividen en delitos y contravenciones. Adicionalmente, se tipifica las contravenciones y las clasifica como de primera, segunda, tercera, cuarta clase y ambientales.

En las dos legislaciones penales, los delitos y contravenciones se rigen por los *principios de territorialidad y extraterritorialidad* de la ley. Ambas legislaciones reconocen el nivel de *intención del autor, cómplice o encubridor* de un delito y de causar el daño en términos de dolor y culpa. Tanto la legislación penal colombiana como la ecuatoriana *sancionan la tentativa del delito*, es decir, cuando la acción no se consuma o el acontecimiento no se verifica.

En relación a los *agravantes de los delitos*, ambas legislaciones reconocen como agravantes realizar el acto con alevosía, por precio o recompensa (que podría reflejarse por ejemplo, en el homicidio con pago, conocido en nuestro medio como sicariato), incendio, veneno, armas prohibidas,

fraude, con tortura, utilizando el autor la calidad de autoridad, ejecutar la conducta sobre bienes destinados a actividades de utilidad pública, ejecutar la infracción por motivos de discriminación, sexo, etnia, color, origen social, idioma religión, afiliación política, entre otras.

El Código penal colombiano sanciona a los autores del delito, coautores, partícipes (que es el ente determinador) y el cómplice. Por su parte, el Código penal ecuatoriano sanciona también a los autores de la infracción, los cómplices y los encubridores, cada uno con su especificidad en la pena según su grado de involucramiento en la comisión de los delitos. El tipo de penas varía entre los códigos penales colombiano y ecuatoriano.

En Colombia la ley penal establece las penas *principales* (la privativa de la libertad, de prisión, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos), *sustitutivas* (prisión domiciliaria, arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido), *accesorias* (multas), *privativas de otros derechos*.

En el Ecuador las penas peculiares del delito son: reclusión mayor; reclusión menor; prisión de ocho días a cinco años; interdicción de ciertos derechos políticos y civiles; sujeción a la vigilancia de la autoridad; privación del ejercicio de profesiones, artes u oficios; incapacidad perpetua para el desempeño de todo empleo o cargo público. Las penas peculiares de las contravenciones son: la prisión de uno a treinta días y multas. Las penas comunes a todas las infracciones: multas y comiso especial (*Código Penal Ecuatoriano*).

Para el análisis comparativo de los delitos, se los clasificó en aquellos que se realizan contra la vida e integridad física de las personas, los que afectan la seguridad interna y externa así como a la integridad del Estado y sus bienes, y otros delitos relacionados a la seguridad.

## Delitos contra la vida e integridad física de las personas

### *Homicidio y asesinato*

La legislación colombiana, al igual que la ecuatoriana, tipifica el delito de homicidio con agravantes o el asesinato respectivamente, incluyendo aquel

que se configura cuando existe la causal de una remuneración o pago. Este delito vendría a asimilarse a la figura que hoy en día se conoce cotidianamente como sicariato. En el caso colombiano, la pena va desde veinticinco hasta cuarenta años de prisión, el Ecuador por su parte, lo tipifica con una pena de dieciséis a veinticinco años con reclusión mayor.

### *Delito de trata de personas y delitos sexuales de trata de personas*

La tipificación del delito de trata de personas en Colombia se refiere solo a la explotación sexual por motivo de prostitución y no considera otro tipo de explotación, por tanto, no se adecúa a la tipificación que establece el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños”, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La pena es de prisión de cuatro a seis años pudiendo extenderse a catorce años si la víctima es menor de edad.

El Código penal ecuatoriano tipifica al delito de trata de personas reconociendo toda acción para promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta con fines de explotación ilícita, con o sin fines de lucro. Incluye otros tipos de explotación como trabajos o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento para fines delictuosos.

La sanción para este delito varía de reclusión menor ordinaria de seis a nueve años, reclusión menor extraordinaria o reclusión mayor extraordinaria de nueve a doce años, pudiendo alcanzar los doce o dieciséis años de reclusión mayor extraordinaria cuando la víctima sea menor de edad. La sanción dependerá de los diferentes agravantes del delito, de conformidad con los artículos enumerados del Código penal ecuatoriano, agregados por *Ley N.º 2*, publicada en Registro Oficial 45 de 23 de junio del 2005.

*Tráfico ilegal de migrantes*

Este delito no está tipificado en el Código penal colombiano. En el Código penal ecuatoriano se sanciona este delito con una pena de reclusión mayor de cuatro a ocho años. Por los delitos concurrentes a la infracción de tráfico ilegal de emigrantes se establecerá una acumulación de penas de hasta un máximo de veinticinco años de reclusión mayor especial. Cuando los actos de ejecución del delito de tráfico de emigrantes produjeren la muerte del emigrante, los culpables serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años.

*Delitos cometidos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario*

La legislación penal colombiana como la ecuatoriana reconocen la aplicación de las normas de protección del derecho internacional humanitario y tipifican los delitos reconocidos por convenciones internacionales en esta materia, como el homicidio de persona protegida, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes en persona protegida, castigos colectivos en persona protegida, mutilaciones y experimentos en persona protegida, lesión a la integridad física de persona protegida, atentado a la integridad sexual y reproductiva de persona protegida, privación de la libertad de persona protegida.

*Desaparición forzada*

La desaparición forzada no está tipificada en el Código penal ecuatoriano. El Art. 114.8 establece la imprescriptibilidad para las acciones y penas previstas para los delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura, o crímenes de agresión a un Estado. En el Código colombiano se tipifica este delito y se sanciona con veinte a treinta años de prisión.

*Tortura y desplazamiento forzado*

El delito de tortura está tipificado en ambas legislaciones. En Colombia se lo sanciona con prisión de ocho a quince años; en el Ecuador con prisión de uno a cinco años e interdicción de los derechos políticos por igual tiempo. El desplazamiento forzado solo está tipificado en Colombia, la pena para este delito es de seis a doce años de prisión.

*Secuestro o plagio*

En la legislación penal colombiana se tipifica el delito de secuestro mientras que en el Ecuador es conocido como plagio de personas. La pena en Colombia por la ejecución de este delito es de diez a veinte años de prisión pudiendo extenderse a veintiocho años si es de carácter extorsivo. En el Ecuador las penas varían desde seis meses a tres años de prisión, reclusión menor ordinaria de tres a seis años, reclusión menor extraordinaria de nueve a doce años, reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años, reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años, dependiendo de la gravedad de los actos relacionados.

**Delitos relacionados con la seguridad**

El Código colombiano, en su título XII, establece los delitos contra la seguridad pública, a diferencia del Código ecuatoriano que no hace una división única sobre este tipo de delitos, sino que los desagrega en delitos contra la seguridad del Estado, delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado, delitos contra la seguridad interior del Estado, delitos contra la seguridad pública, delitos que atenten contra la soberanía y la integridad territorial, entre otros.

Los *delitos contra la seguridad del Estado* se refieren a aquellos que atentan contra la seguridad externa, o contra la integridad nacional. En Colombia se sancionan con prisión de veinte a treinta años y en el Ecuador de doce a dieciséis años de reclusión mayor extraordinaria.

Entre los *delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado* se encuentran tipificados por los códigos colombiano y ecuatoriano: violar la tregua o armisticio celebrado con el enemigo; violación de un tratado celebrado con otro Estado; atentar contra la vida, inmunidad o libertad personal de un jefe de Estado extranjero; fomentar medios de separatismo; impedir el libre tránsito de vehículos, personas y mercaderías por las vías públicas del país; ultrajar símbolos patrios. Las penas varían según la legislación y va desde prisión a multas.

Dentro de los *delitos contra la seguridad interior* del Estado se tipifican aquellas conductas que se refieren a la afectación del orden interno, constitucional y legal dentro del Estado, que pueden afectar la obediencia al mandato de autoridad.

El *delito de terrorismo* está tipificado por ambas legislaciones: en Colombia se sanciona el terrorismo en el marco de un conflicto armado con una pena de prisión de quince a veinticinco años y en tiempo de paz con una pena de diez a quince años. En el caso ecuatoriano el Código penal no tipifica al terrorismo como lo hace Colombia, sino que tipifica los actos que podrían configurarse como terroristas, la agresión terrorista y la amenaza terrorista. Las penas varían desde reclusión mayor ordinaria de cuatro a ocho años a reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años dependiendo de la gravedad de las circunstancias.

El *delito de rebelión* en Colombia se refiere a los actos que se realicen con armas, con la intención de derrocar el Gobierno y su sanción es de seis a nueve años. En el Ecuador este delito se refiere a la resistencia con violencia o amenazas a empleados públicos, los depositarios o agentes de la fuerza pública, a los comisionados para la percepción de los impuestos y contribuciones, a los ejecutores de los decretos y fallos judiciales, a los guardas de las aduanas y oficinas de recaudación y a los agentes de policía cuando obran en ejecución de las leyes o de las órdenes o reglamentos de la autoridad pública. La sanción para este delito va desde la prisión de ocho días hasta seis años de reclusión menor y reclusión mayor de ocho años, según la gravedad del caso.

En los *delitos contra la seguridad pública*, se refiere a la asociación ilícita con el fin de atentar contra las personas o los bienes (Ecuador)

o el concierto para delinquir (Colombia). El Código penal ecuatoriano lo sanciona con penas que varían desde prisión de dos meses hasta la reclusión menor de seis años, por su parte el Código colombiano, lo sanciona con seis a doce años de prisión y de uno a tres años de prisión cuando se trata de la *asociación para la comisión de un delito contra la administración pública*.

En los *delitos contra la seguridad, la soberanía y la integridad territorial (traición a la patria)* ambas legislaciones tipifican: La traición a la patria, tentativa, conspiración y proposición de traición a la patria, prolongación de hostilidades y espionaje.

### Otros delitos relacionados con la seguridad que tipifican ambas legislaciones

#### *Hurto y robo*

En Colombia, el hurto es sancionado con prisión de dos a seis años; si es calificado, es decir cuando existen agravantes específicas, la pena puede aumentar de tres a diez años de prisión. En el Ecuador el hurto está sancionado con prisión de un mes hasta cinco años, mientras que el robo con prisión de uno a cinco años y con reclusión menor de tres a seis años en los casos en que se perpetre con violencia contra las personas.

#### *Lavado de activos*

En Colombia, el Código penal tipifica este delito y lo sanciona con una pena de seis a quince años de prisión. La pena puede aumentar de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea desarrollada por quien pertenezca a una persona jurídica, una sociedad o una organización dedicada al lavado de activos, y de la mitad a las tres cuartas partes cuando sean desarrolladas por los jefes, administradores o encargados de las referidas personas jurídicas, sociedades u organizaciones.

En el Ecuador este delito está sancionado por la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, no por el Código penal. La pena para este delito es de cuatro a ocho años de reclusión mayor ordinaria y si la comisión de esta infracción se hubiere realizado mediante la organización de una asociación destinada a preparar, facilitar, asegurar los resultados o garantizar la impunidad, la pena será de ocho a doce años de reclusión mayor ordinaria.

### *Tráfico de estupefacientes*

En el Ecuador, el tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos están sancionados por la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, mientras que en Colombia se encuentra en el Código penal. Las penas para estos delitos dependen de la gravedad del caso, pero corresponden a prisión en Colombia, y de reclusión mayor extraordinaria en Ecuador.

### **Conclusiones**

Este artículo recoge las principales diferencias y semejanzas en la normativa internacional, regional, comunitaria, constitucional, penal, y de las leyes orgánicas de seguridad, de Colombia y Ecuador, en materia de seguridad y temas conexos, con la finalidad de presentar cómo cada Estado, a través de su normativa interna, ha dispuesto las diferentes competencias de sus órganos ejecutores de política en estos temas comunes de ambos países.

Si bien Colombia y Ecuador en la actualidad viven un momento histórico, político, económico y social diferente, la seguridad interna y externa es y seguirá siendo un tema de interés primordial, de supervivencia, orden, juegos de poder, soberanía, representación y reconocimiento nacional e internacional de ambos Estados.

Este estudio de legislación comparada entre Ecuador y Colombia, permite conocer el marco normativo nacional que regula el comportamiento

de los actores en cada circunscripción territorial, incluyendo la zona de frontera norte. Si bien las fronteras, en sí mismas, tienen dinámicas sociales particulares en relación a otras zonas pobladas, en virtud del constante intercambio de bienes y valores, así como procesos de movilidad humana, las fronteras siguen siendo territorios nacionales regulados por una legislación interna común. Es así como este estudio comparado, presentado brevemente a través de este artículo, privilegia las competencias, estructuras y órganos creados en el ordenamiento nacional por sobre lo local.

En términos generales, y a manera de conclusión de la investigación realizada, se evidencia que la normativa y estructura estatal de Colombia y Ecuador, en materia de seguridad y temas conexos, es bastante similar y responde a una lógica securitista que tienen ambos países en el ámbito internacional. Es decir, cuentan con normas y mecanismos semejantes para responder ante amenazas a la seguridad interna y externa del Estado. En mi criterio, y como se desprende de este estudio comparado de legislación vigente, no es en el ámbito normativo donde se encuentran las diferencias profundas en materia de seguridad, sino en el ámbito procesal de la aplicación de leyes, cumplimiento de los mandatos y penas, así como en el diseño y ejecución de políticas nacionales e internacionales de seguridad.

### **Bibliografía**

- Comisión Legislativa y de Fiscalización (2009). *Ley de Seguridad Pública*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Convención sobre seguridad y armas (1977): *Convención Interamericana contra la fabricación y el Tráfico Ilícito de armas de fuego*.
- Organización de los Estados Americanos (1997). *Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego*.
- Código Penal de Colombia (2000).
- Código Penal de Ecuador (2000).