

**Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia:  
entre la complementariedad y el sistema**

Compilador: Fernando Carrión M.

## **Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema**



**Canada**<sup>ca</sup>

---

Asimetrías en la frontera Ecuador – Colombia : entre la complementariedad y el sistema / compilado por Fernando Carrión M. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

260 p. : il., cuadros, gráficos, mapas, tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-397-3

FRONTERAS ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; ASPECTOS JURÍDICOS ; LEGISLACIÓN ; SEGURIDAD CIUDADANA ; SEGURIDAD NACIONAL ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECUADOR ; COLOMBIA.

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

#### IDRC-CRDI

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

ISBN: 978-9978-67-397-3

Editora: Isabel Ron Bazarro  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: FLACSO  
Imprenta: V&M Gráficas  
Quito, Ecuador, 2013  
1ª. edición: julio de 2013

---

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

## Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b>	
De la frontera binacional al sistema fronterizo global .....	9
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Capítulo 1</b>	
Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica .....	17
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Capítulo 2</b>	
La economía de la frontera norte del Ecuador. ....	45
<i>Pablo Samaniego</i>	
<b>Capítulo 3</b>	
Análisis comparado de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia respecto a su zona de frontera .....	89
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
<b>Capítulo 4</b>	
Análisis comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia .....	189
<i>María Daniela Pacheco Posso</i>	
<b>Sobre los autores</b> .....	259

# Cápítulo 4

## Análisis comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia

María Daniela Pacheco Posso

### Antecedentes

La realización de un estudio comparado de legislación sobre una misma materia, entre dos o más estados, permite identificar las estructuras internas de los países, sus lógicas, sus mecanismos de respuesta ante una problemática similar en el marco de su soberanía y los juegos de poder existentes. En otras palabras, la manera en que cada Estado, a través de la ley ha decidido fijar las competencias y crear los órganos para ejecutar un mandato específico.

Además, un estudio comparado de legislación permite determinar las competencias y órganos comunes y diferenciados sobre una misma temática, al mismo tiempo que identificar los vacíos normativos o lagunas legales existentes en cada Estado, también establecer las principales falencias dentro de los sistemas legales y estudiar los roles de los actores políticos y los protocolos de acción interinstitucional, entre otros.

En el marco del proyecto de investigación “Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana”, el presente estudio tiene como objetivo presentar un análisis comparado de la legislación a nivel nacional de Ecuador y Colombia, principalmente en materia de seguridad nacional o pública, seguridad interna y seguridad ciudadana.

Antes de empezar, cabe precisar que, aunque el área geográfica de estudio se enfoca en la zona fronteriza conformada por Ecuador y Colombia,

dicho espacio territorial limítrofe –con sus características particulares de violencia y delitos como el tráfico de migrantes, trata de personas, narco-tráfico, delitos sexuales, delitos contra la vida y los bienes, entre otros– en el ámbito normativo, debe ser concebido como una parte del todo, del Estado-nación, y no como un ente particular. Así, la legislación que norma el tema de seguridad y otras temáticas relacionadas como la temática migratoria, aduanera, derechos humanos, surge de la potestad o competencia legislativa de los órganos legislativos, es decir, la Asamblea y el Senado.

En este sentido y por razones de jerarquía normativa, el presente estudio solamente analizará la normativa emitida por dichos órganos legislativos en el plano internacional, regional y nacional, y no la normativa local, misma que es expedida por las autoridades de gobiernos autónomos o descentralizados, pero que principalmente tiene como función reglamentar a mayor detalle la normativa nacional.

Así, los objetivos específicos de la presente investigación son, primero, examinar la normativa internacional (ONU), regional (OEA) y comunitaria (CAN) que se vincule con la temática de la seguridad. Segundo, establecer las principales diferencias en la normativa sobre seguridad entre Ecuador y Colombia, mediante un análisis comparado de su legislación constitucional, leyes y normativa secundaria (leyes orgánicas de seguridad pública, normativa penal, normativa específica de seguridad nacional y de orden público, de movilidad humana, entre otras).

### 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, seguridad, derechos humanos, drogas y sustancias psicotrópicas. La normativa contenida en estos instrumentos ha sido incorporada en la legislación interna de los países y contiene disposiciones marco, las cuales son comunes para ambos.

En materia de desarme nuclear y la limitación de armas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional los principales instrumentos

ratificados son: 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, 1996; Convención sobre la Prohibición de Minas, 1999; y Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, 2007.

Sobre drogas, narcóticos y sustancias estupefacientes, el objetivo de la Organización 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 como, la rendición de cuentas a través de informes a los organismos internacionales sobre las medidas adoptadas para alcanzar estos fines. Los instrumentos relevantes en esta materia son: Convención Única sobre Estupefacientes, 1961; Protocolo de 1972 de la Convención; Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, 1971; Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988.

En materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario los principales instrumentos ratificados por Ecuador y Colombia son los siguientes: Carta de las Naciones Unidas; Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de lesa Humanidad; Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad; Convenio de Ginebra Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra; Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Las normas de garantía y protección de los derechos humanos contenidos en estos instrumentos han sido plasmadas en las constituciones de ambos estados y posteriormente reguladas por normativa legal y secundaria. Las garantías establecidas por estos tratados, convenciones y protocolos de derechos humanos, nos dan estándares básicos de protección para los ciudadanos y ciudadanas que deben ser cumplidos y respetados por los Estados. Estos estándares pueden tener incluso un mayor alcance de protección a los derechos si así los Estados lo deciden, pero bajo ningún criterio pueden ser inferiores a los parámetros y obligaciones que establecen los instrumentos internacionales citados.

### Normativa regional

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), Colombia y Ecuador han suscrito instrumentos regionales en materia de seguridad, terrorismo, armas, transporte, delitos transnacionales, así como instrumentos de protección de los derechos humanos.

En seguridad, armas, delitos transnacionales y terrorismo las principales convenciones son: Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados; Convención Interamericana contra el Terrorismo; Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa Cuando Estos Tengan Trascendencia Internacional; y Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

En materia de DDHH, los instrumentos regionales de protección son: la Declaración Americana de Derechos del Hombre (DADH), la Convención Americana (CADH) y la Carta de la OEA mismos que se constituyen como instrumentos marco que conforman la base del “Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, ya que establecen su estructura básica, órganos (Corte Interamericana de DDHH y la Comisión Interamericana de DDHH), propósitos, alcance de protección y normas de expansión.

Otros instrumentos regionales de protección de DDHH de alta importancia ratificados por Colombia y Ecuador son: Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Estatutos y Reglamentos de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Para”.

Las convenciones e instrumentos temáticos de DDHH dentro del régimen interamericano establecen los procedimientos particulares y garantizan los estándares internacionales de protección y promoción de los derechos.

### 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 la presente consultoría tienen la finalidad de regular dentro de la CAN materias como transporte, aduanas, comercio exterior, migración, aranceles, propiedad intelectual, y afectan particularmente el uso de las fronteras.

En materia aduanera las principales decisiones de la CAN son: Decisión 278 para actualizar y sustituir la Decisión 478 sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina; Decisión 282 sobre Armonización de Franquicias Arancelarias; Decisión 324 que establece el Arancel Externo Común, y el Programa de Liberación e Incentivos a las Exportaciones In-

trasubregionales; Decisión 574 que crea el Régimen Andino sobre Control Aduanero; Decisión 617 sobre Tránsito Aduanero Comunitario; Decisión 671 sobre Armonización de Regímenes Aduaneros.

En el tema de política de integración: Decisión 459 sobre Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo; Decisión 525 de las características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino; Decisión 503 sobre el reconocimiento de documentos nacionales de identificación; Decisión 504 que establece la Creación del Pasaporte Andino.

En el ámbito de drogas y delitos conexos, podemos identificar la Decisión 505 del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos; la Decisión 602 sobre la Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; la Decisión 673 del Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el Proyecto de Cooperación ALA/2005/017-652, titulado “Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas”; la Decisión 712 sobre el Proyecto de Cooperación DCI-ALA/ 2007/019-670, titulado “Programa Anti-Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina”; y por último, la Decisión 552 que incluye el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.

En el tema de atención en frontera, encontramos la Decisión 502 que establece los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. En derechos humanos la principal decisión es la Decisión 586 sobre el Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

En materia de seguridad externa, la Decisión 587 que incluye los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

Tanto la normativa internacional, regional y comunitaria contiene disposiciones comunes que deben ser incorporados por Colombia y Ecuador en su normativa interna para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas en el marco de estas organizaciones.

### Análisis constitucional

El análisis en materia constitucional que se desarrolla a continuación, se ha estructurado en virtud de las competencias en materia de seguridad, que órganos específicos y autoridades públicas ejercen, así como, de temas importantes que se encuentran en la normativa constitucional relacionados con la seguridad por ejemplo: derechos humanos, movilidad humana, responsabilidades y deberes de los ciudadanos y ciudadanas, derechos de los extranjeros y extranjeras, aplicación de la Constitución y tratados internacionales, entre otros.

Para el análisis se ha tomado en consideración en el caso ecuatoriano, la Constitución de 1998 y la vigente (2008) con la finalidad de evidenciar los cambios que se han dado en el nuevo texto constitucional. En relación a Colombia, se ha revisado la Constitución de 1991, la misma que ha sido objeto de varias enmiendas, que están incorporadas en el texto.

### Atribuciones del Presidente de la República

La Constitución ecuatoriana de 1998 en su Art. 171 numeral 16 establecía como atribuciones y deberes del Presidente de la República el mantener el orden interno y la seguridad pública.

La Constitución de 2008, en todo su marco normativo incorpora una visión de género al establecer para las dignidades públicas tanto el sexo femenino como masculino. En este sentido, manda como atribuciones y deberes del Presidente y Presidenta, el ejercer la máxima autoridad de las FFAA y de Policía, designar los altos mandos, velar por el mantenimiento de soberanía, independencia del Estado, orden interno y seguridad pública, ejercer la dirección política de la defensa nacional.

Por su parte, la Constitución colombiana de 1991 dispone que el Presidente de la República será Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Entre sus funciones están la de dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las FFAA. Deberá conservar el orden público, dirigir las operaciones de guerra, proveer

seguridad exterior, defender la independencia y la honra de la nación, la inviolabilidad del territorio, declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler agresión extranjera, permitir en receso del Senado previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

Como se desprende de las normas constitucionales citadas, las atribuciones de los presidentes tanto en Ecuador como en Colombia son similares: 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, entre otras. Sin embargo, la constitución colombiana otorga funciones más específicas al Presidente de la República en relación a la seguridad nacional particularmente en lo que se refiere a declarar la guerra y permitir que tropas extranjeras circulen por el territorio nacional. Al respecto, la Constitución ecuatoriana no permite este tipo de incursión militar extranjera, así en su Art. 416 numeral 4 condena la imposición o instalaciones con propósitos militares de unos estados sobre otros.

### Estado de emergencia

En términos generales, el estado de emergencia se declara en un país cuando existen circunstancias fuera del status quo que perturban gravemente el orden social, orden interno y orden público y que pueden poner en peligro la vida de ciudadanos y ciudadanas como la integridad de las funciones del Estado, la democracia u otro sistema de gobierno.

El estado de emergencia puede ser dictado por la máxima autoridad del Estado como medida temporal, debe ser emanada de conformidad con la norma constitucional, debe respetar y garantizar los DDHH, sin perjuicio de que pueda suspender temporalmente algunos derechos establecidos en la carta constitucional y debe seguir principios de derecho internacional sobre esta materia.

La Corte Interamericana de DDHH en su Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987 interpretó que “debe entenderse que en la implantación del estado de emergencia –cualquiera que sea la dimensión

o denominación con que se le considere en el derecho interno– no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia. Por consiguiente, es violatoria de la Convención Americana toda disposición adoptada por virtud del estado de emergencia, que redunde en la supresión de esas garantías”<sup>1</sup>.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de 1998 en su Art. 180 establecía que el estado de emergencia se declararía por el Presidente en todo o parte del territorio nacional en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales. En su Art. 181 establecía que declarado el estado de emergencia el Presidente podría: decretar recaudación anticipada de impuestos, invertir para la defensa del Estado o para enfrentar la catástrofe los fondos públicos destinados para otros fondos excepto salud y educación, trasladar la sede de Gobierno a otra ciudad, establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional, disponer censura en los medios de comunicación social y suspender o limitar algunos derechos (Art. 23 numerales 12, 13, 14, 19, y Art. 24 numeral 9) relacionados con la inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de la correspondencia, derecho a transitar libremente por el territorio nacional y escoger la residencia, la libertad de reunión y asociación, declaración en juicio penal contra su cónyuge o parientes, respectivamente. Además, podía disponer el empleo de fuerza pública, disponer la movilización y desmovilización necesaria y el cierre o habilitación de puertos.

En la Constitución de 2008, ya no se denomina estado de emergencia, sino estado de excepción y le faculta a la Presidenta o Presidente de la

<sup>1</sup> El artículo 8 de la Convención en su párrafo I señala que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. En la Opinión Consultiva de la Corte OC-9/87, manifiesta que el Art. 8 constituyen las “Garantías Judiciales”, dicho artículo no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención.



República decretarlo en todo el territorio nacional o en parte de él en los mismos casos que establecía el Art. 180 de la Constitución de 1998, de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, desastre natural e incorpora una nueva categoría calamidad pública. En este texto constitucional se incorporan la obligatoriedad de observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Dicho decreto debe determinar la causal, estar debidamente motivado, exponer el ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

Al igual que en la Constitución de 1998, durante el estado de excepción únicamente se podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. Tiene las mismas atribuciones que las que establecía el Art. 181 de la Constitución de 1998.

La Constitución colombiana también hace referencia al estado de “conmoción interior”, según el Art. 213 podrá dictarlo el Presidente de la República, “en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”, debe contar con la firma de todos los ministros, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

En este sentido, vemos cómo el Presidente no puede atribuirse la potestad como en el caso ecuatoriano, de dictar esta medida de excepción, requiere de la autorización del poder legislativo del Estado. El texto constitucional establece un plazo máximo de esta medida, con la posibilidad de renovación previo consentimiento del Senado.

Durante el estado de conmoción interior, “los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido

el orden público. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”.

En el caso colombiano no existen principios que rijan la naturaleza de este decreto como es el caso ecuatoriano, no establece que habrá suspensión de derechos, requiere aprobación de los órganos legislativos (Senado y Congreso) y fija un plazo de noventa días renovables lo que no existe en el texto constitucional del Ecuador.

### Fuerza pública

En el caso de la fuerza pública, la Constitución ecuatoriana de 2008 (Art. 158, 159, 163) realiza cambios en relación a la constitución de 1998 (Art. 183, 184, 189), los cuales detallo a continuación:

La Constitución vigente incorpora una naturaleza distinta a la que tenían tradicionalmente las FFAA y la Policía Nacional, manda que son instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; la misión de las FFAA es la defensa de la soberanía e integridad territorial, se eliminan las funciones de defensa de la independencia del Estado y garantía de su ordenamiento jurídico; en relación a la protección interna y orden público se mantiene la responsabilidad que tiene en esta materia la Policía Nacional pero se incorpora que sea una función privativa del Estado; se ordena que las servidoras y servidores de FFAA y Policía Nacional se formen bajo los fundamentos de la democracia, DDHH y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico; la Constitución de 2008 elimina el concepto de auxiliaridad de la Policía Nacional frente a las FFAA para la defensa de la soberanía; el Art. 159 de la Constitución de 2008 reitera la obediencia y no deliberancia de la fuerza pública contenida también en el Art. 184 de la Constitución Política de 1998; sin embargo,

adiciona la responsabilidad de dichos funcionarios “por las órdenes que impartan”, la obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten. Esto refleja como el Estado ecuatoriano reprocha y sanciona lo que comúnmente es utilizado en la fuerza pública como concepto de “obediencia debida”, por el cual funcionarios de bajo rango excusan su responsabilidad de los actos cometidos, en virtud de una orden de sus superiores; la Constitución de 2008 da a la Policía Nacional el carácter de institución civil, armada, técnica, jerarquizada y disciplinada, profesional y altamente especializada, le delega las funciones de atender la seguridad ciudadana y el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y de la seguridad de las personas; ordena que la PN tendrá formación en DDHH, investigación especializada, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza; la PN deberá coordinar funciones con los niveles de gobiernos autónomos descentralizados. En este sentido, el rol de la Policía Nacional cambia radicalmente hacia ser una institución que tiene como misión primordial la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas, más no sólo en términos de su integridad física, sino también en el ejercicio de sus derechos y libertades.

Por su parte, la Constitución colombiana en relación a su fuerza pública establece: estará integrada exclusivamente por las FFAA y la Policía Nacional; obligación de todos los colombianos de tomar armas cuando las necesidades públicas lo ameriten o exijan de conformidad con la ley; para la defensa de la nación, soberanía, independencia, la integridad del territorio nacional, y el orden constitucional, se contará con FFAA permanentes integradas por: Ejército, Armada y Fuerza Aérea; la Policía Nacional tiene igual naturaleza que en el caso ecuatoriano, 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; al igual que en Ecuador, la fuerza pública colombiana no es deliberante, y además no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio o la moralidad del cuerpo; no podrán ejercer las funciones del sufragio mientras permanezcan en servicio activo. Al contrario, la Constitución ecua-

toriana vigente establece el voto facultativo para miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (Art. 62 numeral 2).

### Descentralización

En Ecuador, la Constitución de 1998 establecía la potestad de la autoridad central para descentralizarse con excepción de la defensa, seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria, la gestión de endeudamiento externo (Art. 226). La Constitución de 2008 en su Art. 3 numeral 6 ordena como deber del Estado, promover el desarrollo equitativo y solidario, mediante el fortalecimiento de autonomías y descentralización. No establece nada respecto a la prohibición de descentralización en materia de seguridad, pero de conformidad con la lógica del Derecho Público, los organismos del Estado no podrán realizar nada de lo cual no esté establecido en la ley. Por tanto, se entiende que la seguridad es un tema centralizado y dirigido por el Poder Ejecutivo ya que le corresponde al Presidente o Presidenta, regular la política de defensa nacional.

La Constitución colombiana dispone que sea la ley orgánica de ordenamiento territorial la que distribuya las competencias entre la nación y las entidades territoriales (Art. 288). Ordena expresamente que “como norma general de competencia entre los niveles de la organización Administrativa, se tendrá que la nación velará por el ejercicio de las relaciones internacionales y la Defensa Nacional, de la soberanía, de la seguridad y la Justicia (...) supervisarán y controlarán la prestación de los servicios que hagan los municipios y éstos prestarán servicios básicos al ciudadano, velarán por la seguridad local (...)”.

### Bases militares

Sobre la instalación de bases militares en territorio nacional, sólo la Constitución ecuatoriana de 2008 tiene disposición expresa sobre ello:

**Art. 5.-** El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

Esta disposición constitucional responde a un rechazo político y ciudadano a nivel nacional llevado ante la Asamblea Constituyente de 2007, con relación al establecimiento de la Base Militar Eloy Alfaro en la ciudad de Manta, cuyo acceso, uso de la pista y una porción de la base fue cedido a las Fuerzas Aéreas de Estados Unidos, por convenio intergubernamental desde el año de 1999 hasta 2009, para la lucha contra el narcotráfico en el noroeste de América del Sur.

### Seguridad humana

El término seguridad humana fue establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como la “ausencia de temor y ausencia de carencias” y es caracterizada como “la seguridad frente a amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades” (PNUD, 1994).

Sólo desde la Constitución del 2008, en su Art. 393 en el Ecuador se incorpora en el marco constitucional este término. Si bien este concepto ha sido asociado con el de desarrollo humano<sup>2</sup> por las Naciones Unidas, en el Ecuador este tipo de seguridad se refiere más bien 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

2 Si el desarrollo humano tiene que ver con las personas y ampliar sus opciones para llevar la vida que ellas valoran, la seguridad humana reconoce las condiciones que amenazan la supervivencia, la continuación de la vida diaria y la dignidad de los seres humanos. La seguridad humana se refiere a la garantía de la continuación del desarrollo humano, su prerequisite, al igual que la priorización de sus variables más urgentes (PNUD, en [http://hdr.undp.org/en/media/hdinsights\\_feb2008\\_sp.pdf/](http://hdr.undp.org/en/media/hdinsights_feb2008_sp.pdf/)).

cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. Esta disposición no consta en la normativa constitucional colombiana.

### Fabricación de armas y explosivos

La norma sobre prohibición de fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como, la introducción de residuos y desechos tóxicos proviene de varios instrumentos internacionales<sup>3</sup>, la misma que ha sido incorporada en la legislación constitucional ecuatoriana como colombiana, ya que ambos estados han ratificado dichos instrumentos.

La Constitución ecuatoriana de 2008 a diferencia de la de 1998, en su Art. 416 numeral 4 promueve el desarme universal, condena el uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos estados sobre el territorio de otros.

Por su parte, la constitución colombiana también prohíbe 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 (Art.81). Respecto a la introducción y fabricación de armas y municiones de guerra y explosiva le corresponde sólo al Gobierno. El control de portar armas tanto de personas privadas como de organismos nacionales de seguridad serán autorizados por ley y controlados por el gobierno.

### Derechos humanos

En el Ecuador tanto la Constitución de 1998 como la Constitución de 2008 reconocen que el más alto deber del Estado consiste en respetar y

3 Convención de Basilea que regula los desechos tóxicos. Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción (Convención sobre Armas Biológicas) de 1972. Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares: TNP de 1968, entre otros relacionados.

hacer respetar los DDHH. Sin embargo, el texto constitucional de 2008 establece que el ejercicio de los derechos se regirá por los principios de: igualdad, no discriminación razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación, sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente (Art. 11).

Además el Estado deberá adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos. En ambas constituciones se establece el principio de aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de DDHH ante cualquier juez, tribunal, servidora o servidor público, de oficio o a petición de parte.

La Constitución colombiana ordena que el Estado reconozca sin discriminación la primacía de los derechos inalienables de la persona (Art. 5). Reconoce la aplicación inmediata de los derechos (Art. 85), la interpretación de los derechos y deberes de conformidad con los tratados internacionales sobre DDHH ratificados por Colombia (Art. 93), no se desconocerán derechos que no hayan sido establecidos en la Constitución pero que sean inherentes de la persona humana (Art. 94).

### Responsabilidades y deberes de los ciudadanos y ciudadanas

En relación a la seguridad, tanto en la Constitución de 1998 como en la de 2008 en el caso ecuatoriano, los ciudadanos y ciudadanas tienen el deber de defender la integridad territorial del Ecuador, acatar y cumplir la constitución, leyes y colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

En la Constitución colombiana los ciudadanos y ciudadanas tienen como deber en el marco de la seguridad, de conformidad con el Art. 95 numeral 3 “respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales”, y según el Art. 95 numeral 6 “propender al logro y mantenimiento de la paz”.

### Movilidad humana

La Constitución ecuatoriana de 2008 incorpora el derecho a la libre movilidad. En este sentido, el Art. 40 garantiza el derecho de las personas a migrar, a no ser considerados como ilegales por su condición migratoria. Adicionalmente, manda al Estado desarrollar acciones para la protección y el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, a través de asistencia a las personas 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, entre otras funciones. Asimismo, el Art. 41 reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio, así como el Art. 42 prohíbe el desplazamiento arbitrario. En su Art. 392 la Constitución ecuatoriana garantiza la creación de una política migratoria ecuatoriana que vele por los derechos de las personas en movilidad, la misma que se plasmará a través de planes, programas, proyectos y la coordinación entre instituciones del Estado. En el Art. 416 numeral 6 además, propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, norte-sur.

En el caso colombiano, 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 (Art. 24). A diferencia de Colombia, el texto constitucional vigente ecuatoriano reconoce este derecho en virtud de las diferentes olas migratorias que ha enfrentado el país en el siglo XX, particularmente, por la ola migratoria de finales de los noventa cuando se produjo la crisis financiera en el Ecuador. Por otro lado, la Constitución colombiana no reconoce el derecho al refugio pero sí el derecho al asilo en los términos que prevea la ley al respecto (Art. 36).

## Análisis de las leyes de seguridad nacional o seguridad pública del Estado

A continuación se desarrollará un análisis comparado de las principales leyes que regulan la seguridad y los órganos para ejecutar estos mandatos en Colombia y Ecuador. Dichas leyes son: en Colombia, la Ley 684 de 2001, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones. En Ecuador, la Ley de Seguridad Pública y del Estado del 28 de septiembre de 2009, publicada en el Registro Oficial Suplemento # 35.

### Objeto de la ley

En el caso colombiano, el objeto de la ley es definir y conformar un sistema de seguridad y defensa nacional, que adecue efectiva y eficientemente los recursos con que cuenta el Estado, en el marco de sus atribuciones y deberes constitucionales y que asegure en condiciones de igualdad, la seguridad y la defensa nacional (Art.1). En este sentido el objeto de la ley está regido por los principios de igualdad, eficiencia y competencia.

Por su parte, la ley ecuatoriana tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia para garantizar el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos asegurando la defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado. Adicionalmente, la ley manda que el Estado proteja a las ecuatorianas y a los ecuatorianos que residan o estén domiciliados en el exterior, conforme lo previsto en la Constitución de la República, los tratados internacionales y la ley.

La ley ecuatoriana incorpora el concepto de orden público, el reconocimiento del Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural (Constitución Art. 1), la noción del buen vivir y la protección a los nacionales en el exterior, de manera que la seguridad se vuelve un concepto también extraterritorial que persiste y protege a sus nacionales en el ámbito internacional, por tanto, no se circunscribe solamente a la defensa nacional y

territorial. Esto está relacionado con la idea de seguridad humana analizada desde lo constitucional.

El Art. 2 relacionado con el ámbito de aplicación de la ley, dispone que se establecerán e implementarán políticas, planes, estrategias y acciones para garantizar 1) soberanía; 2) la integridad territorial; 3) la seguridad de las personas, pueblos, comunidades, nacionalidades y colectivos. Estas acciones se harán de manera integral, multidimensional, permanente, de manera complementaria entre lo público y lo privado, con la iniciativa y aporte de la ciudadanía.

Este artículo define que los objetos de protección de la ley son los siguientes:

(...) el patrimonio cultural, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los recursos naturales, la calidad de vida ciudadana, la soberanía alimentaria; y en el ámbito de la seguridad del Estado la protección y control de los riesgos tecnológicos y científicos, la tecnología e industria militar, el material bélico, tenencia y porte de armas, materiales, sustancias biológicas y radioactivas, etc.

La ley ecuatoriana tiene un ámbito de aplicación más amplio que la ley colombiana y abarca los elementos que pueden afectar no sólo la seguridad nacional o el orden público sino también la seguridad humana, por ello, se incluyen temas que afectan el medio ambiente y que puedan afectar la calidad de vida de los ciudadanos.

### Principios

La Ley 684 de Colombia no establece expresamente los principios que rigen la organización y el funcionamiento de la seguridad y defensa nacional. Sin embargo, en el marco de las funciones de los ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones y alcaldías la ley establece que dichas entidades colaborarán armónicamente entre sí, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia (Art. 29 literal b). Es la

única referencia que hace el texto legal a los principios. Adicionalmente debe considerarse el tema de la eficiencia, competencia e igualdad (Art. 1).

Por su parte, la ley ecuatoriana define específicamente los principios<sup>4</sup> que guiarán la seguridad pública y del Estado: i) integralidad: comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción; ii) complementariedad: la seguridad es responsabilidad del Estado con la participación y veeduría ciudadana para el mantenimiento de la paz; iii) prioridad y oportunidad: en las acciones y planes se dará prioridad a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos; iv) proporcionalidad: las acciones y asignación de recursos serán proporcionales a las necesidades de prevención, protección y a la magnitud de los factores que atenten la seguridad; v) prevalencia: no se podrá restringir el contenido de los derechos y las garantías de los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos salvo casos de estados de excepción; vi) responsabilidad: las entidades públicas tienen la obligación de facilitar coordinadamente medios humanos, tecnológicos y materiales para garantizar la seguridad. La responsabilidad operativa es de la entidad en cuyo ámbito y competencia radique su misión, funciones, naturaleza.

4 a) Integralidad.- La seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del Estado; b) Complementariedad.- La seguridad pública es responsabilidad del Estado, que promoverá un orden social democrático que asegure la convivencia pacífica, con la participación y veeduría ciudadana para el mantenimiento de la paz.; c) Prioridad y oportunidad.- El Estado en sus planes y acciones de seguridad, dará prioridad a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos de cualquier tipo; d) Proporcionalidad.- Las acciones de seguridad y la asignación de recursos serán proporcionales a las necesidades de prevención y protección, y a la magnitud y trascendencia de los factores que atenten contra la seguridad de los habitantes y del Estado; e) Prevalencia.- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos y las garantías constitucionales de los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos. Sólo en casos de estados de excepción podrá temporalmente limitarse el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información de conformidad con la Constitución; f) Responsabilidad.- Las entidades públicas tienen la obligación de facilitar coordinadamente los medios humanos, materiales y tecnológicos para el cumplimiento de los fines de la presente ley. La responsabilidad operativa corresponde a la entidad en cuyo ámbito y competencia radique su misión, funciones y naturaleza legalmente asignadas.

## Sistema de seguridad

La ley colombiana dispone que se entienda por Sistema de Seguridad y Defensa Nacional el conjunto coherente de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en tal materia (Art. 2). Está conformado de la siguiente manera (Art. 3): a) la Presidencia de la República; b) el Congreso de la República; c) el Consejo Superior de la Judicatura; d) la Fiscalía General de la Nación; e) el Ministerio del Interior; f) el Ministerio de Relaciones Exteriores; g) Ministerio de Defensa Nacional; h) el Comando General de las Fuerzas Militares; i) el Ejército nacional; j) la Armada Nacional; k) la Fuerza Aérea Colombiana; l) la Policía Nacional; m) Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

El órgano rector del Sistema es el Consejo Superior de Seguridad y Defensa y como tal es el instrumento que garantiza el debido planeamiento, dirección, ejecución y coordinación de todos los elementos del poder nacional y su fortalecimiento, con miras a garantizar la seguridad nacional. Entre sus funciones están: a) evaluar los planes específicos de seguridad y defensa presentados por el ministro de Defensa Nacional y hacer las recomendaciones a que hubiere lugar; b) emitir concepto respecto de los planes de guerra presentados por el ministro de Defensa; c) emitir concepto sobre los planes de movilización y desmovilización nacionales presentados por el ministro de Defensa Nacional; d) evaluar las políticas de inteligencia estratégica y hacer las recomendaciones a que haya lugar; e) emitir concepto sobre el proyecto de Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional; f) difundir en la medida en que corresponda, las decisiones adoptadas; g) darse su propio reglamento; h) las demás funciones que le asignen la ley y los reglamentos.

Cuando considere pertinente el Consejo puede invitar a sus reuniones a congresistas, servidores públicos y representantes de la sociedad civil. Las deliberaciones y actas del Consejo serán de carácter reservado (Art. 19).

La ley ecuatoriana, por su parte, en el Art. 5 establece que el sistema de seguridad pública y del Estado está conformado por la Presidencia de la República, quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes,



las normas, los recursos y los procedimientos, con sus interrelaciones, y, las organizaciones de la sociedad que coadyuvan a la seguridad ciudadana y del Estado. Todas las entidades del Sistema están sujetos a organismos de control (legislativo, judicial y de control de transparencia social).

Al igual que Colombia, Ecuador cuenta con un órgano colegiado denominado Consejo de Seguridad Pública y del Estado, el mismo que está conformado por (Art. 6): Presidente o Presidenta Constitucional de la República, quien lo presidirá; Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República; Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional; Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia; Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad; Ministro o Ministra de Defensa Nacional; Ministro o Ministra de Gobierno, Policía y Cultos; Ministro o Ministra de Relaciones Exteriores; Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; Comandante General de la Policía.

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 y en el colombiano, al Departamento Administrativo de Seguridad DAS. Al igual que en Colombia, quien preside el Consejo es el Presidente, y el Secretario del Consejo será el Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces.

#### *Funciones de los Consejos*

El Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional de Colombia tiene entre sus funciones: evaluar planes de seguridad, analizar planes de guerra y movilización, evaluar políticas de inteligencia, analizar estrategias de defensa y seguridad, y asesorar al Presidente de la República.

Por su parte el Consejo de Seguridad Pública y del Estado de Ecuador tiene entre sus funciones: asesorar al Presidente de la República sobre políticas, planes y estrategias, y recomendar al Presidente medidas de prevención e intervención en casos de graves amenazas.

En términos generales, las funciones de los Consejos son similares de evaluación y asesoramiento en materia de defensa.

#### **Estructura orgánica**

La ley colombiana a partir de su Capítulo II establece las atribuciones y funciones de las siguientes autoridades públicas: Presidente de la República (Art. 20), Ministro de Defensa Nacional (Art.21), Comandante General de las Fuerzas Militares (Art.22), Director General de la Policía Nacional (Art. 23), comandantes del Ejército Nacional (Art. 24), Consejo Superior de la Judicatura (Art. 26), Departamento Nacional de Planeación (Art. 27), Departamento Administrativo de Seguridad DAS (Art. 28) y de los ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones y alcaldías (Art. 29).

Es fundamental tomar en consideración que en la organización que plantea la ley colombiana, 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.

Esta situación no ocurre en el Estado ecuatoriano en vista de que las fuerzas policiales tienen autonomía en su ámbito de la seguridad: la seguridad del orden público. Si bien están subordinadas al Presidente de la República como máxima autoridad de la seguridad interna y externa, no están bajo la supervisión del Ministerio de Defensa sino del Ministerio del Interior, antes Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

En este sentido, la Policía Nacional desarrolla sus tareas de forma descentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados (Art. 11 literal b).

El Art. 31 de la ley colombiana, instituye la figura de los Consejos Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Municipales de Seguridad y Defensa Nacional. Sus funciones son 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.

En Colombia este tipo de Consejos son creados en virtud de la necesidad de atender regiones y departamentos afectados por alteraciones del

orden constitucional, integridad nacional y orden público, en zonas fronterizas donde sea necesario aplicar políticas de fronteras o tomar medidas especiales.

En Ecuador, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, establece la organización del Sector Defensa. En primer lugar dispone las funciones del Ministerio de Coordinación de Seguridad<sup>5</sup>. Por otro lado, en su Capítulo III define las competencias de los órganos ejecutores en los ámbitos de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos:

De la Defensa: Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores<sup>6</sup> y Fuerzas Armadas. Sus entes rectores son los dos ministerios en cada ámbito de competencia y responsabilidad. A las FFAA le corresponde la ejecución (Art. 11).

- 5 Art. 10.- Funciones del Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces.- El Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces cumplirá las siguientes funciones: a) Preparar el Plan Nacional de Seguridad Integral y propuestas de políticas de seguridad pública y del Estado con el aporte mancomunado de otras entidades del Estado y de la ciudadanía para ponerlos en consideración del Presidente de la República y del Consejo de Seguridad Pública y del Estado. El Plan Nacional de Seguridad Integral deberá ser elaborado en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo; b) Asesorar técnicamente para el cumplimiento del objeto de la presente ley; c) Realizar seguimiento y evaluación de conformidad con las políticas, planes y proyectos de seguridad pública; d) Coordinar las acciones de los órganos ejecutores de la seguridad pública y del Estado; e) Realizar investigación, estudios y análisis permanentes en materia de seguridad pública y del Estado; f) Coordinar con la Secretaría Nacional de Inteligencia, en función de disponer de una oportuna y fluida información estratégica, para la toma de decisiones en políticas de seguridad del Estado, y ponerla oportunamente en conocimiento del Presidente o Presidenta de la República; g) Sugerir a la Presidenta o Presidente de la República convocar al Consejo de Seguridad Pública y del Estado cuando la situación lo amerite; h) Coordinar la elaboración del Plan y la ejecución de la movilización nacional, cuando circunstancias de crisis o conmoción nacional, lo exijan; i) Elaborar estudios e informes de sustento para las recomendaciones que debe hacer el Consejo de Seguridad Pública y del Estado al Presidente o Presidenta de la República sobre los aspectos relativos a sectores estratégicos y zonas de seguridad, previo informe del Comando Conjunto; j) Actuar como Secretario del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, responsabilizarse de la gestión documental, los archivos y custodia de la información clasificada; k) Mantener informado al Presidente o Presidenta de la República sobre su gestión; l) 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, en los términos establecidos en la presente ley; m) Las demás que disponga el Presidente o la Presidenta de la República y esta ley.
- 6 El Ministerio de Relaciones Exteriores, previo acuerdo con el Ministerio de Defensa, coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones militares combinadas con otros países, conforme a los instrumentos y tratados internacionales, en el marco del respeto a la soberanía nacional, a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y en la ley.

Del Orden Público: Ministerio del Interior, y Policía Nacional. El ente rector será el Ministerio y le corresponde a la PN su ejecución (Art. 11).  
De la Prevención: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos a través de la rectoría y entidades públicas, privadas, nacionales regionales y locales para la ejecución (Art. 11).

El Capítulo IV establece las competencias de los órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría. Entre los cuales se encuentran:

Dirección Nacional de Movilización: Es la entidad encargada de la elaboración y ejecución de los planes de movilización nacional (Art. 12).  
Secretaría Nacional de Inteligencia<sup>7</sup>: (Art. 13, 14 y 15), la cual tendrá como funciones: elaborar el Plan Nacional de Inteligencia, bajo los lineamientos y objetivos de estado y de gobierno establecidos por el Presidente de la República, plan que deberá contener las metas periódicas de sus acciones y los procedimientos de coordinación entre las diversas entidades que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia; coordinar y ejecutar las actividades de obtención y análisis de la información para la producción de conocimientos e inteligencia pertinentes, a fin de garantizar la seguridad pública y del Estado y el buen vivir; coordinar, articular e integrar las actividades y el funcionamiento de los organismos militares y policiales del Sistema Nacional de Inteligencia, y de los destinados a la seguridad de la Presidencia de la República y otros similares, así como las relaciones con organismos de inteligencia de otros Estados; proporcionar, en forma oportuna, simultánea y fluida, inteligencia estratégica al Presidente de la República y al Ministerio de Coordinación de la Seguridad, a fin de que este prepare las propuestas y escenarios para que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado; contribuir al mantenimiento de la integridad e independencia del Estado, el estado de derechos y justicia sus instituciones y la prevención del crimen organizado. No podrá contar entre sus miembros con personal extranjero; y otras que se establezcan en esta Ley y en la normativa que se expedirá para el efecto.

- 7 Para efectos de la ley a) Inteligencia, la actividad consistente en la obtención, sistematización y análisis de la información específica referida a las amenazas, riesgos y conflictos que afecten a la seguridad integral. La información de inteligencia es sustancial para la toma de decisiones en materia de seguridad; y, b) Contrainteligencia, la actividad de inteligencia que se realiza con el propósito de evitar o contrarrestar la efectividad de las operaciones de inteligencia que representan amenazas o riesgos para la seguridad.



## Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional

La ley colombiana contiene dentro del ámbito de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional los conceptos de planeamientos estratégicos, los niveles de planteamiento (Estratégico Nacional, Estratégico General, Operativo, Táctico) y los documentos que se elaborarán respectivamente. En Planeamiento Nacional, el Art. 41 contiene los Documentos Primarios que rigen el Planeamiento Estratégico Nacional, enmarcados en la organización, la coordinación y la acción del Estado en los aspectos de Seguridad y Defensa Nacional.

Estos documentos comprenderán los siguientes aspectos: a) Objetivos Nacionales que serán los definidos por el Presidente de la República teniendo en cuenta que como supremo deber y misión constitucional le corresponde diseñar y establecer los medios y mecanismos para hacer una nación más segura y más próspera, particularmente en tres ámbitos: seguridad con efectiva diplomacia y con fuerzas militares listas para luchar y ganar, impulsar la prosperidad de la economía y promoción de la democracia; b) Objetivos Estratégicos de Largo Plazo para la Seguridad y Defensa Nacional que serán definidos por el Presidente de la República a partir de los objetivos nacionales; c) Objetivos Transitorios para la Seguridad y Defensa Nacional que serán los definidos por el Presidente de la República con base en los objetivos nacionales definidos; d) Apreciación Político-Estratégica de Seguridad y Defensa Nacional. Este documento integra los aspectos políticos y estratégicos. Contiene el análisis de las amenazas a las cuales puede verse abocado el país en los campos político, económico, social y militar, para prevenirlas y contrarrestarlas. Debe contener la orientación de las acciones por tomar frente a cada una de las hipótesis y la forma como deben interactuar los componentes del Sistema; e) Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional que estructura y articula las acciones de los diferentes componentes del Sistema y emite las directrices para que las entidades gubernamentales elaboren sus planes y programas en materia de Seguridad y Defensa; f) Pronóstico de Disponibilidad Presupuestal que contiene la proyección presupuestal en materia de Seguridad y Defensa Nacional.

En cuanto a los niveles de planeamiento, el Planeamiento Estratégico General, es el nivel de planeamiento donde se integran los fines, medios y

políticas del poder nacional, con el propósito de desarrollar la finalidad del Sistema de Defensa. Se consigna en los Documentos Secundarios de Defensa, de acuerdo con los lineamientos del Planeamiento Estratégico Nacional (Art. 42). El Planeamiento Operativo es el nivel de planeamiento sujeto a lo ordenado por la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, los Planes de Desarrollo Sectorial y los demás documentos rectores (Art. 44). Por último, el Planeamiento Táctico es el relativo al empleo de unidades militares equivalentes a batallón o menores y policiales al nivel de policías metropolitanas, departamentos y unidades menores, mediante planes y órdenes de operaciones referentes a la acción en el área de operaciones o de combate en desarrollo de esquemas estratégicos de carácter militar o policial (Art. 45).

Por su parte la ley ecuatoriana, establece la regulación de los sectores estratégicos de la seguridad del Estado mas no estipula niveles de planeación como en el caso colombiano. El Art. 42 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que los sectores estratégicos de la seguridad son aquellos establecidos en la Constitución y los correspondientes a la industria de la defensa, de seguridad interna, de investigación científica y tecnológica para fines de defensa y seguridad interna.

## Seguridad ciudadana y participación ciudadana

La ley colombiana define a la seguridad ciudadana como “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”.

Dentro del nivel de planeamiento estratégico de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos gubernamentales se desarrolla el Plan de Seguridad Ciudadana que contiene el conjunto de acciones a cargo de las autoridades político administrativas y la Policía Nacional, que contribuyan al mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades.

En relación a la participación ciudadana el Art. 68 manda que “las autoridades nacionales, departamentales y municipales están obligadas a

participar activamente en la movilización. Todos los colombianos, ajustado en lo determinado en la ley, tienen el deber y la obligación ciudadana de acudir a la movilización cuando el Presidente de la República lo decreta”. Es decir, la participación está considerada dentro del ámbito de la movilización más que en el plano participativo de la formulación de planes, estrategias, programas o políticas públicas en materia de seguridad.

En el caso ecuatoriano, la ley establece en su Art. 23:

Art. 23.- De la seguridad ciudadana.- La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador.

Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará a la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia; del crimen organizado; del secuestro, de la trata de personas; del contrabando; del coyoterismo; del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos y de cualquier otro tipo de delito; de la violencia social; y, de la violación a los derechos humanos.

Se privilegiarán medidas preventivas y de servicio a la ciudadanía, registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo, mejora de la relación entre la policía y la comunidad, la provisión y medición de la calidad en cada uno de los servicios, mecanismos de vigilancia, auxilio y respuesta, equipamiento tecnológico que permita a las instituciones vigilar, controlar, auxiliar e investigar los eventos que se producen y que amenazan a la ciudadanía.

En el Ecuador, la sociedad civil no sólo es un sujeto de protección de la seguridad y defensa, sino que es un actor clave y participativo dentro de la seguridad ciudadana. En este sentido le corresponde al Ministerio Coordinador de la Seguridad de conformidad con el Art. 11 literal 1) “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, en los términos establecidos en la presente ley”.

De conformidad con el Art. 11 literal b) corresponde a la Policía Nacional la ejecución de la protección interna, el mantenimiento y control del orden público, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía.

A diferencia del caso colombiano, en el Ecuador la ciudadanía “podrá ejercer su derecho de participación en el Sistema de Seguridad Pública, de conformidad con lo prescrito en la Constitución, las normas legales de participación ciudadana y control social, 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, que es de responsabilidad del Estado, a cargo de las Fuerzas Armadas y de la Policía nacional” (Art. 4S).

### Control de los órganos de seguridad

La ley ecuatoriana prevé que la Secretaría Nacional de Inteligencia y las máximas autoridades de los órganos ejecutores deberán rendir cuentas de su gestión cada tres meses ante el Ejecutivo, Asamblea Nacional y la Contraloría General del Estado (Art. 24).

Adicionalmente, cada órgano del Sistema Nacional de Inteligencia establecerá un mecanismo de control interno (Art. 25). Los gastos especiales que realice la Secretaría Nacional de Inteligencia deberán rendirse cuenta ante el Contralor General (Art. 26).

No existe disposición similar en la Ley 684 de 2001 de Colombia.

### Zonas de seguridad

La Ley de Seguridad Pública y del Estado de Ecuador establece las zonas de seguridad las mismas que según el Art. 38 constituyen las siguientes:

Art. 38.- De las zonas de seguridad: Zonas de seguridad de fronteras y áreas reservadas de seguridad.- Por zona de seguridad se entiende 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 objeto de esta ley.

Son sujetos de regulación especial los bienes, espacios geográficos, servicios y actividades que se encuentren en esta zona.

El Plan Nacional de Seguridad Integral considerará las acciones de prevención y protección para la seguridad de las fronteras del país.

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 o quien haga sus veces.

La ley manda que la zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente (Art. 39). El Art. 40 de la ley establece la prohibición de posesión, adquisición, concesión de tierras en las zonas de seguridad de la frontera y en las áreas reservadas de seguridad con excepción de los espacios poblados y urbanos ubicados en dichas zonas por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras. No existe disposición similar en la Ley 684 de 2001 de Colombia.

### Análisis de la legislación específica en materia de seguridad

Después de realizado el análisis de las leyes orgánicas principales en materia de seguridad de Colombia y Ecuador, es pertinente realizar una breve referencia sobre otra normativa que regula ámbitos específicos dentro de los sectores de seguridad nacional, seguridad interna, seguridad ciudadana, seguridad privada, y otros.

A continuación, un detalle de la legislación relevante para el objeto de este estudio, por país:

Tabla N.º 1  
Legislación colombiana específica en materia de seguridad

N.º Ley	Fecha	Objeto	Algunas disposiciones importantes
589	6 de julio de 2000	Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura, y se dictan otras disposiciones.	- Artículo 268A. Desaparición forzada. - Artículo 322A. Genocidio. - Artículo 284A. Desplazamiento forzado. - Artículo 279. Tortura.
562	2 de febrero de 2000	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación Policial entre la República de Colombia y la República de Venezuela", suscrito en Bogotá, el 28 de abril de 1998.	- Artículo 1, mediante el cual las partes se comprometen a que sus cuerpos policiales establezcan mecanismos para prevenir alteraciones del orden público y acciones delictivas, particularmente en la región fronteriza. - Artículo 2, mediante el cual se acuerda crear y mantener un sistema permanente de intercambio de información. Dicho sistema contendrá la información relativa a las organizaciones delictivas que operan en ambos países. - Artículo 3, para establecer un programa conjunto de capacitación y entrenamiento de sus funcionarios policiales a fin de adiestrarlos en la lucha contra la delincuencia. - Artículo 4, que establece la obligación de que las partes designen órganos encargados de la ejecución del presente Acuerdo, quienes se comunicarán permanentemente y se reunirán cada 6 meses.
522	12 de agosto de 1999	Por medio de la cual se expide el código penal militar.	
733	31 de enero de 2002	Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones.	- <i>Secuestro simple</i> . El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona con fines distintos al secuestro extorsivo. - <i>Secuestro extorsivo</i> . El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político. - <i>Extorsión</i> . El que constrina a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero (Art.5).

985	29 de agosto de 2005	Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.	<i>Artículo 188A. Trata de personas, "se entenderá por exploración el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación".</i> <i>Art. 4 De la Estrategia Nacional.</i> En la formulación interviene el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.
1288	5 de marzo de 2009	Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir su misión constitucional y legal.	<i>Artículo 1. - Objeto y alcance.</i> Tiene por objeto fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contra inteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal, estableciendo los límites y fines de sus actividades, los principios que las rigen, los mecanismos de control y supervisión, la regulación de sus bases de datos, la protección de sus miembros, la coordinación y cooperación entre sus organismos y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas entre otras disposiciones.
61	12 de agosto de 1993	Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas.	Artículo 1... revístese al Presidente de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la vigencia de la ley, para: a) Dictar normas sobre definición, clasificación y uso de armas y municiones. b) Establecer el régimen de propiedad, porte, tenencia de las armas, y la devolución voluntaria al Estado. c) Regular la importación, exportación y comercialización de armas, municiones, explosivos, y maquinaria para su fabricación. d) Señalar las normas sobre clasificación, expedición y revalidación de salvoconductos, para porte y tenencia de armas de fuego.

599	24 de julio de 2000	Por la cual se expide el Código Penal.	e) Reglamentar lo relativo al funcionamiento y control de asociaciones de coleccionistas de armas, clubes de tiro y caza, industrias y talleres de armería. f) Regular la propiedad y tenencia de armas de fuego de las compañías de vigilancia y los departamentos de seguridad de las personas jurídicas. g) Establecer el régimen de contravenciones y medidas correctivas para la posesión y porte irregular de armas de fuego, municiones, explosivos, materias primas, maquinaria y artefactos para su fabricación. i) Venta y asignación de armas decomisadas y material en desuso. j) Expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada.
356	11 de febrero de 1994	Establecer el estatuto para la prestación por particulares servicios de vigilancia y seguridad privada.	Art. 2 Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, "entiéndase las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin". Art. 3. Permiso del Estado. Los servicios de vigilancia y seguridad privada solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana.
2929	3 de diciembre de 2002	Delimita unas zonas definidas en el Decreto 2002 del año 2002.	Artículo 1. Delimitase como Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de Mahates, María La Baja, Caglamar, El Guamo, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba, Zambrano y Arroyohondo en el departamento de Bolívar. Los municipios de San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejás, Tollí Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelajo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa, Buenavista y San Benito Abad en el departamento de Sucre. Artículo 2. Delimitase como Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de Arauca, Arauquita y Saravena, ubicados en el departamento de Arauca.

2255	8 de octubre de 2002	Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento.	<p>Artículo 1. Si por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que los miembros de los Concejos Municipales concurren a su sede habitual, podrán celebrar reuniones no presenciales.</p> <p>Artículo 1. La Fiscalía General y la Procuraduría General designarán en cada una de las unidades operativas menores o sus equivalentes de las Fuerzas Militares, por lo menos una fiscal y una unidad del Cuerpo Técnico de Investigación y un agente especial del Ministerio Público. Su misión será la de acompañar, las operaciones de la Fuerza Pública, sin que esto se constituya en requisito para adelantar dichas operaciones.</p> <p>Artículo 11. La Zona de Rehabilitación y Consolidación será el área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de las medidas excepcionales, sin perjuicio de la aplicación de las medidas dictadas con base en la conmoción interior.</p> <p>Artículo 13. Control Operacional. El Presidente de la República procederá a designar un Comandante Militar. Todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encuentren en el área respectiva, quedarán bajo control operacional de dicho Comandante.</p>
2002	9 de septiembre de 2002	Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.	<p>Artículo 1. Competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados, quienes conocen de los siguientes delitos: Genocidio. Homicidio agravado. Lesiones personales agravadas. Los delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario. Secuestro extorsivo o agravado. Desaparición Forzada. Apoderamiento de aeronaves, naves o medio de transporte colectivo. Tortura. Desplazamiento Forzado. Construimiento ilegal agravado. Construimiento para delinquir agravado. Hurto agravado. Extorsión. Lavado de activos. Testaferrato. Enriquecimiento ilícito de particulares. Concierto para delinquir agravado. Entrenamiento para actividades ilícitas. Terrorismo. Administración de recursos relacionados con actividades terroristas. Instigación a delinquir con fines terroristas. Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos con fines terroristas. Corrupción de alimentos, productos médicos o material profláctico con fines terroristas. Conservación o financiación de plantaciones. Destinación ilícita de muebles o inmuebles para mantener droga elaborada, almacenada o transportada, vendida o usada, sea igual a las cantidades a que se refiere el numeral anterior. Existencia, construcción y utilización ilegal de pistas de aterrizaje.</p>
2001	9 de septiembre de 2002	Por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados.	

1975	3 de septiembre de 2002	Por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción del dominio.	<p>Artículo 1. Concepto. La extinción del dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular.</p> <p>Artículo 2. Causales. Se declarará extinguido el dominio mediante sentencia judicial, cuando: el bien provenga directa o indirectamente de una actividad ilícita. Los bienes hayan sido utilizados como medio o instrumento de actividades ilícitas o sean destinadas a éstas, o sean objeto del ilícito. Los bienes provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito. Los bienes hubieren sido afectados dentro del proceso penal y el origen, su utilización o destinación ilícita no hayan sido objeto de investigación o habiéndolo sido, no se hubiese tomado sobre ellos una decisión definitiva.</p>
1900	23 de agosto de 2002	Por el cual se adoptan medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones.	<p>Artículo 1. Daños a la infraestructura.</p> <p>Artículo 2. Hurto de hidrocarburos o sus derivados.</p> <p>Artículo 3. Hurto de marcadores, detectores o reveladores.</p> <p>Artículo 4. Contrabando de hidrocarburos o sus derivados.</p> <p>Artículo 5. Favorecimiento en el delito de hurto de hidrocarburos.</p> <p>Artículo 6. Favorecimiento en el delito de contrabando de hidrocarburos.</p> <p>Artículo 7. Destinación ilícita de bienes.</p> <p>Artículo 8. Favorecimiento por servidor público. (....)</p>
324	25 de febrero de 2000	Por el cual se crea el Centro de coordinación de la lucha contra los grupos de autodefensas ilegales y demás grupos al margen de la ley.	<p>Artículo 1. Créase el Centro de coordinación de lucha contra los grupos de autodefensa ilegales y demás grupos armados al margen de la ley.</p> <p>Artículo 3. El Centro de Coordinación podrá establecer la creación de grupos de trabajo operativos en diferentes regiones del país, integrados por comandantes de los respectivos organismos de seguridad y autoridades judiciales a nivel regional.</p>



2535	17 de diciembre de 1993	Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.	Artículo 1. Tiene por objeto fijar normas y requisitos para la tenencia y el porte de armas, municiones explosivos y sus accesorios; clasificar las armas; establecer el régimen para la expedición, revalidación y suspensión de permisos, autoridades competentes; condiciones para la importación y exportación de armas, municiones y explosivos; señalar el régimen de talleres de armería y fábrica de artículos pirotécnicos, clubes de tiro y caza, colecciones y coleccionistas de armas, servicios de vigilancia y seguridad privada; definir las circunstancias en las que procede la incautación de armas, imposición de multas y decomiso de las mismas y establecer el régimen para el registro de devolución de armas. Las armas destinadas a la Fuerza Pública para el cumplimiento de su misión constitucional y legal no son objeto del presente Decreto.
514	23 de febrero de 2007	Por el cual se adoptan medidas en materia de porte y tenencia de armas.	Se refiere al Decreto-Ley 2535 de 1993.
4483	27 de noviembre de 2008	Por el cual se dictan disposiciones para orientar y coordinar el Sector Defensa y se crean comités.	Artículo 1. El Ministro de Defensa Nacional es la autoridad competente para ejercer la función de orientación y coordinación de las entidades y dependencias que conforman el sector Defensa. Las entidades e instituciones del Sector Defensa para los efectos de orientación y coordinación serán organizadas como el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa "GSED", conformado por las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, así como las instituciones que se adhieran al Grupo siempre y cuando sus Juntas Directivas, Consejos Directivos o Consejo Superior, sean presididos por el Ministro de Defensa Nacional en virtud de estar su misión asociada al Sector Defensa.
4481	27 de noviembre de 2008	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa y se dictan otras disposiciones.	

3600	21 de septiembre de 2009	Por el cual se reglamenta la ley 1288 de 2009, por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.	Artículo 1. Llevarán a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia en el ámbito de seguridad y defensa nacional en cada una de las instituciones que se citan a continuación: 1. En las Fuerzas Militares: en el Comando General de las Fuerzas Militares, en el Ejército Nacional, en la Armada Nacional y en la Fuerza Aérea Colombiana. 2. En la Policía Nacional. 3. En el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS. 4. En la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF.
3391	29 de septiembre de 2006	Reglamenta la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).	La ley 975 tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Esta ley consagra una política criminal especial de justicia restaurativa para la transición hacia el logro de una paz sostenible, mediante la cual se posibilita la desmovilización y reinserción de los grupos armados organizados al margen de la ley, el cese de la violencia ocasionada por los mismos y de sus actividades ilícitas, la no repetición de los hechos y la recuperación de la institucionalidad del Estado de Derecho, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.
1512	11 de agosto de 2000	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.	

Tabla N.º 2  
Legislación ecuatoriana específica en materia de seguridad

Tipo de norma	Fecha	Objeto	Otras disposiciones importantes
Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Arma Municiones, Explosivos y Accesorios.	7-11-1980 Decreto Supremo # 3757 Registro Oficial # 311	La presente Ley regula la fabricación, importación, exportación, comercialización, almacenamiento y tenencia de armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios, materias primas para la producción de explosivos y accesorios para satisfacer las necesidades de las Instituciones, Organismos Públicos; y, en general para satisfacer las necesidades de las personas naturales o jurídicas.	Art. 2.- Las características, calibre y más especificaciones técnicas de las armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios para uso militar, policial o paramilitar, serán determinadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con las necesidades de organización, preparación y empleo de las respectivas instituciones.  Art. 3.- Las características y calibre de las armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios para uso de Organismos de Derecho Público o Derecho Privado con finalidad social o pública, Instituciones bancarias, empresas de seguridad privada y para uso personal o particular, no podrán ser otras que las determinadas en la presente Ley y su Reglamento.  Art. 6.- Está prohibida la posesión de armas destinadas al uso y empleo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, a personas ajenas a estas instituciones. Igualmente está prohibida la posesión de artefactos fabricados a base de gases asfixiantes, lacrimógenos, venenosos o paralizantes; de substancias corrosivas, incendiarias, explosivas o de artefactos metálicos que por explosión producen esquilas, así como los implementos para su lanzamiento o fabricación.
Ley de Vigilancia y seguridad privada	22-7-2003 Ley # 12 Registro Oficial # 13 O	Esta Ley regula las actividades relacionadas con la prestación de servicios de vigilancia y seguridad a favor de personas naturales y jurídicas, bienes muebles e inmuebles y valores; por parte de compañías de vigilancia y seguridad privada, legalmente reconocidas. Se entiende por prestación de dichos servicios la que sea proporcionada, dentro del marco de libre competencia y concurrencia, a cambio de una remuneración.	Art. 2.- Modalidades.- Los servicios de vigilancia y seguridad podrán prestarse en las siguientes modalidades: 1. Vigilancia fija.- Es la que se presta a través de un puesto de seguridad fijo o por cualquier otro medio similar, con el objeto de brindar protección permanente a las personas naturales y jurídicas, bienes muebles e inmuebles y valores en un lugar o área determinados. 2. Vigilancia móvil.- Es la que se presta a través de puestos de seguridad móviles o guardias, con el objeto de brindar protección a personas, bienes y valores en sus desplazamientos. 3. Investigación privada.- Es la indagación del estado y situación de personas naturales y jurídicas; y, bienes con estricta sujeción a lo previsto en la Constitución Política de la República y la ley.

Reglamento a la Ley de Vigilancia y seguridad privada	17-7-2008 Decreto Ejecutivo # 1181 Registro Oficial # 383		
Reglamento para la seguridad individual de dignatarios, autoridades y funcionarios, del Estado, entidades públicas, cuerpo diplomático y organismos internacionales bajo responsabilidad de la Policía Nacional	26-1-2009 Acuerdo Ministerial # 277 Registro Oficial # 514	El presente reglamento tiene por objeto establecer los niveles de seguridad y definir las autoridades del Estado a quienes la Policía Nacional brindará seguridad individual, de acuerdo al nivel de riesgo que enfrenten.  De igual forma, establece los dispositivos de seguridad, aplicables a las entidades públicas, cuerpo diplomático y organismos internacionales.  Las normas de este reglamento se dirigen a regular la labor policial, optimizar el empleo de los recursos humanos; y, desarrollar una política técnica de servicio de seguridad.	En cuanto a la seguridad de edificios e instalaciones públicas, únicamente contarán con este servicio las siguientes: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Asamblea Nacional, Corte Nacional de Justicia, Consejo de la Judicatura, Cortes provinciales, Corte Constitucional, Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.  Artículo 11. La clasificación de riesgo individual, de acuerdo a la exposición del dignatario o funcionario del Estado, a determinados niveles de peligro, en el desempeño de la función pública es la siguiente:  NIVELES DE RIESGO Normal: Rango del 21% al 30%. Mínimo: Rango del 31% al 40%. Medio Bajo: Rango del 41% al 50%. Medio Alto: Rango del 51% al 60%. Medio Alto: Rango del 61% al 70%. Alto: Rango del 71% al 80%. Muy Alto: Rango del 81% al 90%. Máximo: Rango del 91% al 100%.

## Análisis comparado de la normativa penal

### Códigos penales

El objeto de analizar la legislación penal en el presente estudio es identificar los tipos de delitos enmarcados dentro de la seguridad nacional o pública, contra los bienes del Estado, la integridad de las personas y su seguridad, existen en ambos países. Esto permitirá evidenciar 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. El presente análisis no es un examen detallado de los tipos penales existentes en cada país, puesto que dicho estudio se convertiría en una investigación en sí misma debido a la extensión de los códigos penales, la minuciosidad de la tipificación de los delitos y las consecuencias legales que éstos implican. Por el contrario, este análisis busca establecer de manera general y sucinta los principales delitos que afectan la seguridad del Estado y de las personas y la manera en que cada Estado busca a través de la ley, sancionar, reparar los daños ocasionados por aquellos determinados por la justicia penal como responsables y garantizar la dignidad humana de sus ciudadanos y ciudadanas.

### *Infracción, contravención, delito*

Infracción, contravención y delito son términos que engloban a las acciones cometidas por una persona o un grupo de personas que están penadas por la ley, la diferencia en sus terminologías es la gravedad de los hechos y el tipo de pena que categorizan a cada uno de ellos.

En el caso colombiano, las acciones delictivas penadas por el Código Penal expedido mediante Ley 599 de 2000, se convergen dentro de las categorías de delitos y contravenciones, siendo el primero los de mayor gravedad y los únicos que se encuentran tipificados en el Código colombiano. Las contravenciones están contenidas en otras leyes.

En el caso ecuatoriano, las acciones delictivas penadas por la ley están clasificadas a *grossa* modo en infracciones, las mismas que se dividen en de-

litos y contravenciones, siendo el primero el catálogo de acciones de mayor gravedad. El Código Penal ecuatoriano expedido en 1971 y sus reformas hasta la fecha, tipifican las contravenciones en su Libro III desde el artículo 603 al 631 y las clasifica como de primera, segunda, tercera, cuarta clase y ambientales.

### Ámbito de la aplicación de la ley penal

En ambas legislaciones penales los delitos y contravenciones se rigen por los principios de territorialidad y extraterritorialidad. La territorialidad se refiere al ámbito de aplicación de la ley en todo el territorio nacional, inclusive a bordo de naves o aerostatos de nacionalidad colombiana o ecuatoriana. La extraterritorialidad es la aplicación de la ley penal fuera del territorio nacional.

En el caso colombiano, la extraterritorialidad se da cuando:

A la persona que cometa en el extranjero delito contra la existencia y la seguridad del Estado, contra el régimen constitucional, contra el orden económico social excepto la conducta definida en el Artículo 323 del presente Código, contra la administración pública, o falsifique moneda nacional, documento de crédito público, o estampilla oficial, aun cuando hubiere sido absuelta o condenada en el exterior a una pena menor que la prevista en la ley colombiana.

A la persona que esté al servicio del Estado colombiano, goce de inmunidad reconocida por el derecho internacional y cometa delito en el extranjero.

A la persona que esté al servicio del Estado colombiano, no goce de inmunidad reconocida por el derecho internacional y cometa en el extranjero delito distinto de los mencionados en el numeral 1°, cuando no hubiere sido juzgada en el exterior.

Al nacional que fuera de los casos previstos en los numerales anteriores, se encuentre en Colombia después de haber cometido un delito en territorio extranjero, cuando la ley penal colombiana lo reprima con pena privativa de la libertad cuyo mínimo no sea inferior a dos (2) años y no hubiere sido juzgado en el exterior.



Al extranjero que fuera de los casos previstos en los numerales 1, 2 y 3, se encuentre en Colombia después de haber cometido en el exterior un delito en perjuicio del Estado o de un nacional colombiano, que la ley colombiana reprima con pena privativa de la libertad cuyo mínimo no sea inferior a dos años (2) y no hubiere sido juzgado en el exterior.

Al extranjero que haya cometido en el exterior un delito en perjuicio de extranjero, siempre que se reúnan estas condiciones: a) Que se halle en territorio colombiano; b) Que el delito tenga señalada en Colombia pena privativa de la libertad cuyo mínimo no sea inferior a tres (3) años; c) Que no se trate de delito político, y d) Que solicitada la extradición no hubiere sido concedida por el gobierno colombiano.

En el caso ecuatoriano, el Código Penal sólo hace referencia a la aplicación de la ley penal ecuatoriana a las acciones cometidas en el recinto de una legación ecuatoriana en país extranjero.

### *Dolo y culpa*

Ambas legislaciones reconocen el nivel de intención del autor, cómplice o encubridor de un delito y de causar el daño en términos de dolo y culpa.

El Código colombiano lo define claramente y manda que:

Artículo 22. *Dolo*. La conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar.

Artículo 23. *Culpa*. La conducta es culposa cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo.

En otras palabras, la culpa se da por negligencia, imprudencia, impericia o inobservancia de la ley, mientras que el dolo es propio de la voluntad de una persona o grupo de personas para causar daño.

### *Tentativa conspiración y proposición*

Ambas legislaciones penales sancionan la tentativa del delito, es decir cuando la acción no se consuma o el acontecimiento no se verifica.

El código penal ecuatoriano adiciona la figura de sanción para la conspiración y la proposición (Art. 16) para cometer un delito según la ley establezca, entendiéndose como conspiración cuando dos o más personas se conciertan para la ejecución de un delito y la proposición cuando el que ha resuelto cometerlo propone su comisión a otras personas.

### *Agravantes y atenuantes*

Los agravantes son circunstancias que aumentan la malicia del acto o la alarma que la infracción produce en la sociedad, por su parte las atenuantes son circunstancias que ameritan menor punibilidad.

El Código Penal ecuatoriano las enumera taxativamente en sus artículos 30 y 31, el Código Penal colombiano por su parte las incluye en su cuerpo normativo desde el artículo 54 al 58.

Así, ambas legislaciones reconocen como agravantes realizar el acto con alevosía, por precio o recompensa (que podría reflejarse por ejemplo, en el homicidio con pago o 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.

### *Autores, cómplices y encubridores*

Las legislaciones penales reconocen como responsables de la comisión de las infracciones o delitos a los autores, cómplices y encubridores.

El Código Penal colombiano sanciona a los autores del delito, persona que realiza el acto punible o utilizando a otro como instrumento; coauto-

res quienes mediante acuerdo actúan con división del trabajo; o si actúa como miembro de un órgano de representación autorizado o de hecho de una persona jurídica (Art. 29). Reconoce la figura de los partícipes (Art. 30) que son el determinante y el cómplice, el primero cuando determine a otro a realizar la conducta antijurídica, y el segundo, quien contribuya a la realización de la conducta o preste ayuda posterior, quien recibirá una pena disminuida que el cómplice.

Por su parte, el Código Penal ecuatoriano dispone en su Art. 42 que se reputan autores los que han perpetrado la infracción, sea de una manera directa e inmediata, sea aconsejando o instigando a otro para que lo cometa (...). Cómplices los que indirectamente o secundariamente cooperan a la ejecución del acto punible (Art. 43), éstos serán reprimidos con la mitad de la pena que los autores (Art. 47). Encubridores los que conociendo la conducta delictuosa de los malhechores les suministran, habitualmente, alojamiento, escondite o lugar de reunión, medios para que se aprovechen de los efectos del delito (Art. 44). Éstos serán reprimidos con la cuarta parte de la pena aplicable de autores del delito, pero ésta no excederá a dos años y no podrá ser de reclusión.

### *Tipos de penas*

Antes de entrar al análisis de los delitos en particular, es fundamental abordar cómo cada sistema legal sanciona los delitos en su país y el tipo de pena que impone a los sujetos que infringen la ley.

En Colombia, las penas principales, la privativa de la libertad de prisión, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos que como tal se consagren en la parte especial (Art. 35) tendrán una duración máxima de 40 años (Art. 37 num. 1).

Por otro lado, la prisión domiciliaria es sustitutiva de la pena de prisión y el arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido es sustitutivo de la multa (Art. 36). En el caso de las penas accesorias, de conformidad con el Art. 39, la multa puede aparecer como acompañante de la pena de prisión, y en tal caso, cada tipo penal consagrará su monto, que

nunca será superior a 50 000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por último, en cuanto a las penas privativas de otros derechos, de conformidad con el (Art. 43) son: la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas; la pérdida del empleo o cargo público; la inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio; la inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela y curaduría; la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas; la privación del derecho a la tenencia y porte de arma; la privación del derecho a residir en determinados lugares o de acudir a ellos; la prohibición de consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes o psicotrópicas y la expulsión del territorio nacional para los extranjeros.

En el caso de Ecuador, el Art. 51 del Código Penal ecuatoriano establece como penas peculiares del delito: 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; y, la incapacidad perpetua para el desempeño de todo empleo o cargo público. Los condenados a reclusión menor estarán también sometidos a trabajos de reeducación o a trabajos en talleres comunes; y solo se les hará trabajar fuera del establecimiento al organizarse colonias penales agrícolas, y no se les aislará, a no ser por castigos reglamentarios, que no podrán pasar de ocho días.

El Art. 56 del Código Penal establece que toda condena a reclusión mayor ordinaria o extraordinaria, o reclusión menor extraordinaria, lleva consigo la interdicción del reo, mientras dure la pena. La interdicción significa que el reo está privado de sus derechos civiles, se encuentra por tanto, en condiciones de incapacidad legal para celebrar actos jurídicos (contratos, ventas, entre otros). La interdicción surte efecto desde que la sentencia causa ejecutoria (que ya no exista apelación ni ningún tipo de recurso de revisión en curso), y priva al condenado de la capacidad de disponer de sus bienes, a no ser por acto testamentario. Los condenados a reclusión menor ordinaria, en el caso de reincidencia, o en el de concurrencia de varios delitos que merezcan pena de reclusión, quedarán también sujetos a interdicción. El nombramiento del correspondiente guardador se hará conforme a las reglas del Código Civil para la curaduría del disipador.

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

- Homicidio y asesinato.
- Delito de trata de personas y delitos sexuales de trata de personas.
- Tráfico ilegal de migrantes.
- Delitos cometidos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional.
- Humanitario.
- Desaparición forzada.
- Tortura y desplazamiento forzado.
- Secuestro.

### *Homicidio y asesinato*

El Estado colombiano tipifica los delitos de homicidio y asesinato de la siguiente manera:

Art. 103 - Homicidio - El que matare a otro, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años.

Art. 104 - Circunstancias de agravación.- La pena será de veinticinco (25) a cuarenta (40) años de prisión, si la conducta descrita en el Artículo anterior se cometiere:

4. Por precio, promesa remuneratoria, ánimo de lucro o por otro motivo abyecto o fútil.

Por su parte, en Ecuador, los delitos se encuentran tipificados de la siguiente manera:

Art. 448.- Se califican de voluntarios el homicidio, las heridas, los golpes y lesiones, mientras no se pruebe lo contrario, o conste la falta de intención por las circunstancias del hecho, calidad y localización de las heridas, o de los instrumentos con que se hicieron.

Art. 449.- El homicidio cometido con intención de dar la muerte, pero sin ninguna de las circunstancias detalladas en el artículo siguiente, es homicidio simple y será reprimido con reclusión mayor de ocho a doce años.

Art. 450.- Es asesinato y será reprimido con reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años, el homicidio que se cometa con alguna de las circunstancias siguientes:

- 1.- Con alevosía;
- 2.- Por precio o promesa remuneratoria;
- 4.- Con ensañamiento, aumentando deliberada e inhumanamente el dolor;
- 7.- Buscando de propósito la noche o el despoblado para cometer el homicidio;
- 9.- Como medio de preparar, facilitar, consumir u ocultar otro delito, o para asegurar sus resultados o impunidad; o por no haber obtenido los resultados que se propuso al intentar el otro hecho punible.

Ambas legislaciones además reconocen los delitos por homicidio inintencional, culposo, cuando por riñas y golpes resultara la muerte de una persona, entre otros. Tanto la legislación colombiana como la ecuatoriana tipifican el delito de homicidio con agravantes o el asesinato respectivamente, incluyendo aquel que se configura cuando existe la causal de pago de una remuneración o pago. Este delito vendría a asimilarse a la figura que hoy en día se conoce cotidianamente como sicariato.

Ninguna de las dos legislaciones ha tipificado el delito de sicariato como tal, ya que de cierta manera existe ya en la legislación de cada país aunque no con ese nombre en particular. En el caso colombiano la pena va desde 25 hasta 40 años de prisión, el Ecuador por su parte, lo tipifica con una pena de 16 a 25 años con reclusión mayor. En el Ecuador la pena es menor aunque la medida de privación de libertad es más restrictiva que en Colombia.

El debate más allá de la tipificación está relacionado con el hecho de endurecer las penas por un delito que en la actualidad aumenta las estadísticas de violencia en ambos países. En Colombia, el conflicto armado interno con las FARC, carteles de narcotráfico, paramilitares y otros grupos al margen de la ley, que han ejercido violencia y atentado contra la seguridad ciudadana y del Estado en el pasado hasta la actualidad, ha ocasionado que la figura del sicariato permeé, en el constructo social colombiano y sea

objeto de análisis de varios estudios sociológicos, criminológicos incluso literarios y reproducidos por cineastas locales e internacionales (ejemplo, la Virgen de los sicarios).

Por su parte en el Ecuador, en varias ciudades, entre ellas las provincias que constituyen zonas fronterizas con Colombia, el número de asesinatos por motivos de “ajuste de cuentas”<sup>8</sup> o “sicariato” aumenta, sin embargo, las investigaciones policiales y de la fiscalía, no han aportado datos y pruebas que determinen claramente los autores de los hechos delictivos ni las causas de los delitos.

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

En Colombia, el Art. 215 del Código Penal colombiano tipifica al delito de trata de personas como “El que promueva, induzca, constraña o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución, incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de setenta y cinco (75) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las penas para los delitos descritos se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta: se realizare en persona menor de catorce (14) años, se realizare con el fin de llevar la víctima al extranjero, o el responsable sea integrante de la familia de la víctima”.

En el caso colombiano la tipificación del delito de trata de personas se refiere sólo a la explotación sexual por motivo de prostitución y no considera otro tipo de explotación como la laboral, mendicidad, reclutamiento para fines delictuosos. Esta tipificación no recoge los elementos que establece la definición de trata de personas del “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”<sup>9</sup>.

8 No queda claro a qué se refieren las autoridades nacionales cuando hablan del ajuste de cuentas, ya que esta figura que no existe en la legislación civil ni penal ecuatoriana.

9 Artículo 3. Definiciones. Para los fines del presente Protocolo se entiende: a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas,

Adicionalmente esta tipificación sólo incluye los delitos de trata externa, internacional, no aquellos que puedan darse al interior del Estado colombiano al trasladar de ciudad en ciudad a las víctimas.

Por su parte, en el Ecuador el delito de trata se tipificó en el 2005 y fue incorporado al Código Penal. En el código Penal ecuatoriano se establece que “constituye delito de trata de personas, aunque medie el consentimiento de la víctima, el 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”. Para efectos de esta infracción, se considera explotación toda forma de trabajos o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento para fines delictuosos.

El tipo de penas aplicadas en el Ecuador son más punitivas que en el caso colombiano, tanto en el número de años privación de libertad, así como en el tipo de esta privación, en el Ecuador es de reclusión menor y mayor mientras que en Colombia apenas alcanza la prisión. Además el Código Penal tipifica algunas disposiciones comunes a los delitos sexuales y de trata de personas.

#### *Tráfico ilegal de migrantes*

Colombia no ha tipificado el delito de tráfico ilegal de migrantes.

Por su parte el Estado ecuatoriano incluyó en el Código Penal en el 2006 este delito y lo tipificó de esta manera:

recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.

Art. 200. - El que por medios ilegales, promueva, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración de personas, nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado Ecuatoriano hacia otros países, siempre que ello no constituya infracción más grave, será reprimido con la pena de reclusión mayor de cuatro a ocho años y multa de veinte a cuarenta remuneraciones básicas unificadas.

Igual sanción se impondrá a los encargados de la protección y custodia de los niños, niñas o adolescentes, sean estos padres, madre, abuelos, tíos, hermanos o tutores o cualquier otra persona que faciliten de cualquier modo la ejecución de este ilícito.

El Juez competente ordenará la aprehensión e incautación inmediata del transporte clandestino utilizado, cuando accidentado el mismo, resultaren personas muertas o lesionadas, debiéndose destinar el producto del remate del mismo en la forma prevista en el artículo 186 del Código de Procedimiento Penal.

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 y si se produjeren lesiones previstas en los artículos 465, 466 y 467 de este Código, los culpables serán sancionados con la pena de reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años. Se considerará circunstancia agravante el hecho de haber conocido, o de que sea algo evidente, que el medio de transporte que utilizaba para el transporte de los emigrantes se encontraba en malas condiciones de uso o que no tenga la suficiente capacidad para el número de personas que transportaba. Con la misma pena se sancionará a los dueños de los vehículos de transporte aéreo, marítimo o terrestre y a las personas que sean parte de la tripulación o encargadas de la operación y conducción, cuando se estableciere su conocimiento y participación en el ilícito.

Las víctimas que den a conocer la identidad de los involucrados en el cometimiento de este delito, serán protegidos por la autoridad respectiva.

Este delito fue incorporado en la legislación penal ecuatoriana en virtud de la identificación de varias redes de coyoterismo, estafas, delitos contra la integridad física de las personas, y otros delitos relacionados con el aumento de las cifras de migración de ecuatorianos y ecuatorianas al exterior a partir de 1999 hasta la fecha.

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

Tanto la legislación penal colombiana como ecuatoriana reconocen la aplicación de las normas de protección del Derecho Internacional Humanitario y tipifican los delitos reconocidos por convenciones internacionales en esta materia<sup>10</sup>.

Ambas legislaciones reconocen a las personas protegidas por el Derecho Humanitario: la población civil, las personas que no participan en hostilidades y los civiles en poder de la parte adversa, el personal sanitario o religioso, los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados; las personas que han depuesto las armas, las personas que se encuentran fuera de combate o indefensas en el conflicto armado, quienes, antes del inicio de las hostilidades, pertenecían a la categoría de apátridas o refugiados, los asilados políticos, el personal de las Naciones Unidas y personal asociado protegido por la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado, y, cualquier otra persona que tenga esta condición en virtud de los Convenios I, II, III y IV de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales.

Se tipifican delitos como: 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, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, denegación de garantías judiciales de persona protegida, abolición y suspensión de derechos de persona protegida, ataque a persona protegida con fines terroristas, omisión de medidas de socorro y asistencia humanitaria, omisión de medidas de protección, obstaculización de tareas sanitarias y

<sup>10</sup> Son principalmente las siguientes: Convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos; Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas; Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cinco Protocolos; Convención de 1993 sobre Armas Químicas; Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal; Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.



humanitarias, delitos contra los participantes activos en conflicto armado, ataque a bienes protegidos, utilización de armas prohibidas, uso indebido de signos protectores, distintivos y símbolos patrios, entre otros delitos.

### *Desaparición forzada*

La legislación colombiana tipifica en su Artículo 165 la desaparición forzada:

El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de veinte (20) a treinta (30) años, multa de mil (1 000) a tres mil (3 000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años. A la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquél, y realice la conducta descrita en el inciso anterior.

En el Ecuador no se tipifica el delito de desaparición forzada como tal, está incluido dentro de los crímenes reconocidos por el derecho humanitario internacional. El Código penal ecuatoriano hace referencia a la imprescriptibilidad de estos delitos. La prescripción es la sanción jurídica que opera en un proceso penal por haber transcurrido un plazo determinado lapso de tiempo sin que se haya enjuiciado a un imputado, o bien, sin que se haya hecho efectiva la aplicación de la condena a un sentenciado. En este sentido los delitos en el derecho humanitario internacional son imprescriptibles, es decir, la acción para denunciar y enjuiciar al autor del hecho ilícito no caduca por el paso del tiempo, puede ser interpuesta en cualquier momento y transcurrido el tiempo que fuere luego de la comisión del delito.

El Art. 114 (8) del Código Penal ecuatoriano establece “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 son imprescriptibles”.

### *Tortura y desplazamiento forzado*

El delito de tortura está tipificado por la ley colombiana:

(Art. 178) - Tortura. El que inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, físicos o psíquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación incurrirá en prisión de ocho a quince años, multa de ochocientos (800) a dos mil (2000) salarios mínimos legales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena privativa de la libertad.

En la misma pena incurrirá el que cometa la conducta con fines distintos a los descritos en el inciso anterior.

No se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o inherente a ellas.

El código colombiano tipifica el desplazamiento forzado (Art. 180) como resultado de los actos violentos cometidos por la guerrilla y grupos de paramilitares contra la población civil en el marco del conflicto interno que vive Colombia desde mediados del siglo XX. El código penal ecuatoriano tipifica el delito de tortura como:

Art. 205.- Los que expidieren o ejecutaren la orden de atormentar a los presos o detenidos, con incomunicación por mayor tiempo que el señalado por la Ley, con grillos, cepo, barra, esposas, cuerdas, calabozos malsanos, u otra tortura, serán reprimidos con prisión de uno a cinco años e interdicción de los derechos políticos por igual tiempo.

Art .... (602.40).- Tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes en persona protegida.- Será sancionado con reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años, la servidora o servidor militar que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, torture o infrinja tratos crueles, inhumanos o degradantes a persona protegida.

El desplazamiento forzado no se encuentra tipificado en la ley ecuatoriana.

### *Secuestro*

En Colombia se ha tipificado el delito de secuestro en dos variaciones: secuestro simple y el secuestro extorsivo. Será secuestro simple, el que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona. Por otro lado, el artículo 169, establece como secuestro extorsivo, el que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político.

En el Ecuador no existe la figura del secuestro de personas sino la de plagio de personas, así el Código penal en su Art. 188 establece:

El delito del plagio se comete apoderándose de otra persona por medio de violencias, amenazas, seducción o engaño, sea para venderla o ponerla contra su voluntad al servicio de otra, o para obtener cualquier utilidad, o para obligarla a pagar rescate o entregar una cosa mueble, o extender, entregar o firmar un documento que surta o pueda surtir efectos jurídicos, o para obligarla a que haga u omita hacer algo, o para obligar a un tercero a que ejecute uno de los actos indicados tendiente a la liberación del plagiado.

### **De los delitos relacionados con la seguridad del Estado**

En relación a los delitos que se cometen contra la seguridad interna y externa del Estado 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 contra que atenten contra la soberanía y la integridad territorial, entre otros.

A continuación desarrollaré un breve análisis comparativo sobre estas categorías de delitos.

### *Delitos contra la seguridad del Estado*

Estos delitos son aquellos calificados como atentatorios a la seguridad exterior del Estado.

Colombia da el tratamiento a este tipo de delitos como “menoscabo de la integridad nacional” cuando se pueda afectar la naturaleza del Estado soberano, fraccionar su unidad o someterlo a dominio extranjero (Art. 355) Y lo sanciona con prisión de 20 a 30 años.

El Ecuador sanciona estos delitos con reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16 años y se inhabilita al infractor con el no ejercicio de sus derechos de ciudadanía (del Art. 115 al 122). Se sanciona también a los ciudadanos que hubieren facilitado instalaciones, auxilio, medios, progreso de armas, facilitado el ocultamiento a los enemigos del Estado, entre otros.

### *Delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado*

El Código Penal ecuatoriano clasifica como delitos que comprometen la paz y dignidad del Estado a los siguientes: los delitos relacionados con violar la tregua o armisticio celebrado con el enemigo, violación de un tratado celebrado con otro Estado (Art. 123); hostilidades contra potencia extranjera sin autorización del gobierno y éstas causaran guerra o represalias (Art. 124); atentar contra la vida, inmunidad o libertad personal de un Jefe de Estado extranjero, honra (Art. 126); fomentar medios de separatismo, ofendiere instituciones públicas o la fuerza pública, burla contra la bandera, escudo o símbolo patrio (Art. 128); impedir el libre tránsito de vehículos, personas y mercaderías por las vías públicas del país (Art. 129).

Esta clasificación no existe en el código colombiano, sin embargo, podríamos incluir los siguientes delitos dentro de esta categoría: los atentados contra hitos fronterizos, el ultraje a emblemas o símbolos patrios, la violación de tregua o armisticio, la violación de inmunidad diplomática y la ofensa a diplomáticos.

#### *Delitos contra la seguridad interior del Estado*

Estos delitos se refieren a la afectación del orden interno, constitucional y legal dentro del Estado, que puede afectar la obediencia al mandato de autoridad.

El Código Penal colombiano tipifica los delitos de sedición (mediante el empleo de las armas pretendan impedir transitoriamente el libre funcionamiento del régimen constitucional o legal vigentes) Art. 468; conspiración (Art. 471); seducción, usurpación y retención ilegal del mando (Art. 471).

El Código Penal ecuatoriano clasifica dentro de estos delitos a: alzarse contra el gobierno, impedir la reunión del congreso o deponerlo, provocar guerra civil (Art. 130); conspiración (Art. 131; atacar por escrito o verbal a la Constitución o leyes e incitar la inobservancia de las mismas (Art. 132) y otros actos que inciten a la desobediencia de las leyes, enfrentamiento de unos con otros, devastación de lugares, desprestigiar a la autoridad, alterar por la fuerza el orden constitucional o público (del Art. 133 al Art. 155).

#### *Delito de rebelión*

El delito de rebelión está tipificado por el Código Penal colombiano como el que mediante empleo de armas pretenda derrocar al Gobierno nacional, suprimir o modificar el régimen constitucional o legal vigente y es sancionado con prisión de 6 a 9 años.

En el caso ecuatoriano, el delito de rebelión está tipificado por el Art. 218 como 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.

Es, igualmente, rebelión todo ataque, toda resistencia con violencias o amenazas, por los individuos admitidos en los hospicios, no estando privados de conocimiento, o por los presos o detenidos en las cárceles y otros lugares de corrección o represión.

Es también rebelión todo ataque, toda resistencia hecha con violencias o amenazas a los empleados o agentes del servicio telegráfico, cuando transmitan despachos de la autoridad pública. Otro tipo de acciones delictivas también consideradas como rebelión son: tentativa de asesinato contra el Presidente de la República, senador, diputado, ministro de Estado, magistrado o juez o cualquier otro funcionario público; herir, golpear o maltratar a las autoridades antes citadas; ofender, amenazar, injuriar, amagar o violentar a las autoridades antes citadas; faltar al respeto a cualquier tribunal, corporación o funcionario público cuando se hallare en ejercicio de sus funciones con palabras, gestos o actos de desprecio. Las penas de este tipo de delitos varían con prisión desde ocho días hasta seis años de reclusión menor y reclusión mayor de ocho años según la gravedad del caso.

#### *Delitos contra la seguridad pública*

El Código colombiano por su parte, tipifica a la asociación para la comisión de un delito contra la administración pública, y tipifica el concierto para delinquir:

Art. 340 - Concierto para delinquir. Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de tres (3) a seis (6) años.

Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión o para organizar, promo-



ver, armar o financiar grupos armados al margen de la ley, la pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de dos mil (2 000) hasta veinte mil (20 000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La pena privativa de la libertad se aumentará en la mitad para quienes organicen, fomenten, promuevan, dirijan, encabecen, constituyan o financien el concierto o la asociación para delinquir.

Art. 434 - Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública. El servidor público que se asocie con otro, o con un particular, para realizar un delito contra la administración pública, incurrirá por ésta sola conducta en prisión de uno (1) a tres (3) años, siempre que la misma no constituya delito sancionado con pena mayor. Si intervinere un particular se le impondrá la misma pena.

Por su parte, el Código Penal ecuatoriano clasifica dentro de estos delitos a la asociación ilícita con el fin de atentar contra las personas o las propiedades, cuya sanción puede variar desde la prisión de dos meses hasta la reclusión menor de seis años.

#### *Delitos contra la seguridad, la soberanía y la integridad territorial (traición a la patria)*

En Ecuador, entre los delitos contra la seguridad, la soberanía y la integridad territorial se encuentran: la traición a la patria, la tentativa, conspiración y proposición de traición a la patria, la prolongación de hostilidades y el espionaje.

En Colombia la traición a la patria está compuesta por varios delitos como los de: hostilidad militar, traición diplomática, instigación a la guerra, actos contrarios a la defensa de la nación, y espionaje.

En Ecuador, el Código Penal tipifica dentro de los delitos de traición a la patria las siguientes acciones realizadas por una servidora o un servidor militar: desertar hacia las fuerzas del enemigo; facilitar a las fuerzas del enemigo el ingreso al territorio nacional o a naves o aeronaves; efectuar acciones hostiles contra un país extranjero con la intención de causar al Ecuador un conflicto armado internacional; mantener negociaciones con

otros Estados, tendientes a someter de cualquier forma al territorio ecuatoriano; declararse en rebelión mientras el Estado ecuatoriano enfrenta conflicto armado internacional; entregar al enemigo territorio, plaza, puesto, posición, construcción, edificio, establecimiento, instalación, buque, aeronave, armamento, tropas o fuerza a sus órdenes o materiales de la defensa; o inducir u obligar a otro a hacerlo; dar noticias falsas o distorsionadas acerca de las operaciones del conflicto armado; entre otras.

#### Otros delitos

##### *Hurto y robo*

En Colombia el hurto<sup>11</sup> es sancionado con prisión de dos a seis años, si es calificado de robo, es decir cuando existen agravantes específicas como las de violencia sobre las cosas, colocando a la víctima en condiciones de indefensión o vulnerabilidad, penetración o permanencia arbitraria engañosa en un lugar, entre otras, la pena puede aumentar de tres a diez años de prisión.

En el Ecuador el hurto está sancionado por la ley penal con prisión de un mes hasta cinco años, mientras que el robo o hurto calificado será reprimido 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 (Art. 551).

##### *Lavado de activos*

En Colombia este delito está tipificado por el Código Penal como: “el que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, delitos contra el sistema financiero, la administración pública, o vincula-

<sup>11</sup> Hurto: apoderarse de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro.

dos con el producto de los delitos objeto de un concierto para delinquir, relacionadas con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, o le dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derechos sobre tales bienes, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito”. En el Ecuador no existe dentro del código penal la tipificación al lavado de activos; sin embargo, se encuentra tipificado en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, se lo denomina “blanqueo o lavado de recursos” obtenidos de la producción o tráfico ilícito de las sustancias sujetas a fiscalización.

### *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 propio código penal.

### **Conclusiones**

El presente estudio tuvo como fin realizar un estudio comparado de legislación en materia de seguridad y temas conexos, que permita identificar cómo las estructuras internas de Colombia y Ecuador, responden ante una problemática similar en el marco de su soberanía y los juegos de poder existentes. Es decir, cómo cada Estado a través de la ley, ha decidido fijar las competencias y crear los órganos para ejecutar un mandato específico.

A lo largo del análisis realizado, se establecieron las principales competencias y órganos comunes y diferenciados sobre una misma temática y se identificó la normativa común entre países, así como lagunas legales existentes en diferentes temas.

Como conclusión, sobre todo me enfocaré en la normativa nacional, por haber sido en la cual se enfocó en su mayoría el presente estudio. Para el análisis se tomó en consideración en el caso ecuatoriano, la Constitución

de 1998 y la vigente (2008) con la finalidad de evidenciar los cambios que se han dado en el nuevo texto constitucional.

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, éstas 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 90 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 (60 días renovables 30 más).

Sobre la fuerza pública en ambos casos estará conformada por las FFAA y la Policía Nacional. La Policía Nacional tanto en Colombia como Ecuador tiene igual naturaleza, son 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 (Art. 62 numeral 2).

En el caso ecuatoriano 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 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 el marco de la Convención de Basilea que regula los derechos tóxicos, 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, 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 constitucionales reconocen que estos instrumentos se subordinan a la Constitución pero cuando sean 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 co-

lombiano como en el ecuatoriano se obliga a sus nacionales defender la integridad territorial, respetar la ley y las autoridades y propender al mantenimiento de la paz.

En cuanto a las leyes de seguridad de Ecuador y Colombia, el objeto de ambas leyes es bastante similar pues constituye 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 sólo 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: integralidad, complementariedad; prioridad y oportunidad; proporcionalidad; prevalencia; responsabilidad.

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 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.

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 desconcentrada 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 planeamientos estratégico, los niveles de planteamiento (Estratégico Nacional, Estratégico 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 a través de la seguridad ciudadana, 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 sólo 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”.

A diferencia del caso colombiano, donde la participación está considerada sólo en 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 deberán rendir 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 (Art. 25). Los gastos especiales que realice la Secretaría Nacional de Inteligencia deberán rendirse cuenta 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”. 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 tomo 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.

Adicionalmente a la Ley de Seguridad Nacional como la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Colombia y Ecuador han expedido otro tipo de normativa de menor jerarquía que regula algunos aspectos de la seguridad.

Así, el objeto de analizar la normativa penal de ambos estados se realizó con el objetivo de identificar qué tipos de delitos enmarcados dentro de la seguridad nacional o pública, contra los bienes del Estado, la integridad de las personas existen 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 se 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 dolo 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 o 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 son el determinante 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 dependiendo de 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.

El análisis comparativo de los delitos se hizo clasificándolos por aquellos relacionados 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.

Así, se pudo observar que la legislación colombiana como la ecuatoriana tipifican el delito de homicidio con agravantes o el asesinato respectivamente, incluyendo aquel que se configura cuando existe la causal de pago 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 25 hasta 40 años de prisión, el Ecuador por su parte, lo tipifica con una pena de 16 a 25 años con reclusión mayor.

La tipificación del delito de trata de personas en Colombia se refiere sólo a la explotación sexual por motivo de prostitución y no considera otro tipo de explotación, por tanto no se adecua 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. 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.

En el Código Penal ecuatoriano sanciona el tráfico ilegal de migrantes con una pena de reclusión mayor de 4 a 8 años. Por los delitos concurrentes a la infracción de tráfico ilegal de emigrantes se establecerá una acumulación de penas de hasta un máximo de 25 años de reclusión mayor especial. Cuando los actos de ejecución del delito de tráfico de emigrantes

produjeran la muerte del emigrante, los culpables serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria 12 a 16 años. Este delito no está tipificado en el Código Penal colombiano.

El delito de tortura está tipificado en ambas legislaciones. En Colombia se lo sanciona con prisión de 8 a 15 años, en el Ecuador con prisión de uno a cinco años e interdicción de los derechos políticos por igual tiempo. El desplazamiento forzado sólo está tipificado en Colombia, la pena para este delito es de 6 a 12 años de prisión.

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 28 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 9 a 12 años, reclusión mayor ordinaria de 8 a 12 años, reclusión mayor especial de 16 a 25 años, dependiendo de la gravedad de los actos relacionados.

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 contra 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 12 a 16 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 puede afectar la obediencia al mandato de autoridad.

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 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.

Respecto al 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.

Para concluir, en virtud de lo antes expuesto, si bien se han hecho puntualizaciones específicas sobre las diferencias y semejanzas en los temas constitucionales, penales, de las leyes orgánicas de seguridad, los órganos y actores, en términos generales se evidencia que la normativa y estructura estatal de ambos estados es bastante similar y responde a una lógica securitaria que tienen los dos países en el ámbito internacional. En el ámbito interno de la seguridad existe más bien el enfoque de protección y garantía de derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas, en el caso ecuatoriano se evidencia desde lo normativo, un mayor grado de garantías y participación ciudadana en el marco de la seguridad.



## Sobre los autores

### Fernando Carrión Mena

Arquitecto por la Universidad Central del Ecuador y Maestro en Desarrollo Urbano Regional por el Colegio de México. Doctorando en Ciencias Sociales en la UBA, Argentina. Se ha desempeñado como Director del Centro de Investigaciones CIUDAD (1979-1981), Director de la Dirección de Planificación del Municipio de Quito (1988-1992), Coordinador General de la RED CIUDADES para América Latina (1990-1993), Director de la FLACSO-Ecuador (1995-2004), Concejal del Distrito Metropolitano de Quito (2005-2009), entre otros cargos. Áreas de especialización: planificación, descentralización, desarrollo urbano, políticas urbanas, desarrollo local, centros históricos, vivienda, seguridad ciudadana y sociología del fútbol. En la actualidad se desempeña como académico del Programa de Estudios de la Ciudad de la FLACSO-Ecuador, Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), editorialista del Diario HOY. Recientemente obtuvo el Premio Nacional de Ensayo Agustín Cueva. Ha publicado más de 700 editoriales periodísticos, 180 artículos académicos y 32 libros. Una selección de sus trabajos académicos pueden ser consultados en la página web: [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/](http://works.bepress.com/fernando_carrion/)

### **Andrés Orlando Gómez López**

Politólogo de la Universidad Javeriana de Bogotá y Magíster en Desarrollo Local y Territorio por FLACSO sede Ecuador. Se ha desempeñado como analista de procesos legislativos en Colombia para organizaciones públicas ambientales y la alcaldía de Bogotá. En la actualidad, dicta el curso sobre teorías de la violencia, coordina los cursos de educación continua de seguridad ciudadana y forma parte del grupo editor de la Revista URVIO, en el Programa de Estudios de la Ciudad en FLACSO, sede Ecuador.

### **María Daniela Pacheco Posso**

Abogada por la Universidad San Francisco de Quito y Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO sede Ecuador. Actualmente, trabaja en el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Ha colaborado en varias organizaciones como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José, la Secretaría Nacional del Migrante, la Corporación de Gestión y Derecho ambiental ECOLEX, Fundación ESQUEL, entre otras. Entre sus áreas de estudio se encuentran los temas de migración, derechos humanos y derecho ambiental.

### **Pablo Samaniego Ponce**

Estudios en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Católica de Quito y Magíster en economía por FLACSO sede Ecuador. Ha sido consultor de varias entidades, tales como PNUD, Fundación Natura, CONAMU, SIISE, Comité Ecuménico de Proyectos, BID, Banco Mundial, CAF, Lincoln Institute of Land Policy, CAN, entre otras. Fue director de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador. Ha publicado varios artículos en revistas y libros especializados. Ha sido merecedor de varios premios por sus artículos periodísticos y editor de publicaciones especializadas en economía.



Este libro se terminó de  
imprimir en julio de 2013  
en la imprenta V&M Gráficas  
Quito-Ecuador