

**PROYECTO DE MANDATO CONSTITUYENTE
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA
Exposición de motivos**

La violencia social y su principal característica en el Ecuador: la delincuencia, es una problemática de estructura, que obedece a factores primarios como la pobreza y la desintegración social y que deviene en un fenómeno social de carácter nacional, que cada día se afianza y consolida, en detrimento de la seguridad de la población, acicateado por factores coyunturales que obedecen especialmente a la carencia de una política de Estado que articule una serie de medidas orientadas a prevenirla y a controlarla.

Aunque en nuestro país, no existe información confiable sobre los índices delincuenciales, dado los disímiles datos que proporcionan el Ministerio Público y la Policía Judicial, sin embargo se puede decir que la media de asesinatos en el año 1986, era de 6.8 por cada 100 mil habitantes y de 18 por cada 100 mil habitantes en el 2008, mientras que la media en América latina es de 22 por 100 mil. (Programa Día 7.de Teleamazonas del 4 de mayo 2008). instituir

Un experto en seguridad que participó en el mencionado programa televisivo señaló que el 90% del esfuerzo del Estado debe enfocarse a la prevención y el 10% a la reacción o control, y que es responsabilidad del estado proteger a la ciudadanía de las amenazas externas, internas y sociales.

En el Ecuador existen 140 mil armas de fuego que se portan con permiso; 300 mil armas son portadas sin permiso; 80 mil guardias privados protegen especialmente la propiedad privada; la Policía nacional tiene 43 mil efectivos, que a más de controlar el orden público, desempeñan labores administrativas y de vigilancia y seguridad en instituciones públicas; los robos a personas, domicilios, negocios y bancos incluídas Quito y Guayaquil, llegaron a 6.875 en enero y febrero del 2008; el 82% de los delitos que se cometen son infracciones menores, y en las cárceles permanecen hacinados este porcentaje de delincuentes que merecen penas de prisión junto con delincuentes contumaces (18%) que deben pagar penas de reclusión.

En este programa se puso de relieve que la delincuencia de países vecinos como Colombia y Perú es importada a Ecuador por que nuestro país es un “paraíso judicial” en el que rara vez se aplican las penas acumulativas por los varios delitos que se cometen en un solo hecho criminal (Ejemplo: secuestro, violación, intento de asesinato). Pues mientras en esos países las penas pueden llegar a sumar hasta 45 años de reclusión, en el Ecuador los delincuentes colombianos y peruanos por lo general cumplen seis meses o un solo año de detención y salen libres, por las debilidades de nuestro sistema. Penal y la serie de dilatorias que siguen interponiendo a efectos de conseguir la caducidad de la detención preventiva, prevista en la Constitución y la ley.

Una de las principales causas para el crecimiento delincriminal en el país, según el comandante de Policía, Bolívar Cisneros, es que las personas liberadas (delincuentes)

*han vuelto a delinquir y “debidamente organizadas, muchas veces o casi siempre salen aliadas con otros reos”, señaló en días pasados la autoridad, **al tiempo de informar que en lo que va del 2008 han quedado libres 9.180 reos en el país.*** (Se presume que la mayoría por la caducidad de la detención preventiva). Diario El Universo, en un aparte del reportaje titulado: *“Las cifras de la Policía difieren de las del Ministerio Fiscal y la inseguridad en el país es notoria”, publicado el 7 de abril del 2008.*

Este reportaje expone que el Centro de Estudios e Investigaciones Estadísticas de la Espol, basado en las denuncias receptadas por el Ministerio Fiscal del Guayas, indica que entre enero y febrero la Fiscalía reportó 681 robos de vehículos en la provincia del Guayas, pero los números policiales registran 390. “Nuestras cifras son oficiales, porque es acá, en la Fiscalía, donde la gente denuncia los delitos”, dice el ministro fiscal Antonio Gagliardo. Pero también aclara que esos números son “oficiales, mas no reales”, pues se estima que entre el 20 y 30% de víctimas no denuncia los delitos, eso es lo que se llama “cifras negras”.

Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Azuay, Esmeraldas e Imbabura también figuran entre las provincias con mayor número de delitos en el país. En las dos primeras localidades, Manta y Santo Domingo aparecen como dos de las urbes más violentas. En la ‘provincia verde’, en cambio, fue alarmante el crecimiento de asaltos a los domicilio, en marzo hubo 79 casos, ante 29 entre enero y febrero.

En el puerto manabita hubo más 27 asesinatos. En la nueva provincia, en cambio, se registraron 48 entre enero y febrero, según la Policía. Una de las principales hipótesis que se manejan son la disputas entre organizaciones delictivas por ganar poder en la venta de droga, lavado de dinero, narcotráfico, coyotaje, venganzas o ajuste de cuentas. Un gran porcentaje de ese tipo de crímenes se cometió bajo la modalidad de sicariato que también dejó víctimas en Guayaquil, donde en los dos primeros meses del 2008 hubo 69 crímenes y 34 homicidios, según la Policía. La Fiscalía del Guayas reportó 40 homicidios.

En Quito se detectó la operación de bandas organizadas para secuestrar personas, con estabilidad económica, y robar. Un grupo llegó a usar fusiles de alto poder para irrumpir en el c. c. El Bosque y asaltar la joyería Terranova 2, a las 11:30 del pasado 16 de marzo. Dos días después otro mall capitalino, el San Luis, fue afectado. Una banda robó \$ 40 mil en la agencia de Produbanco.”

A continuación El Universo señala que El plan de la Asamblea (Nacional Constituyente) contempla un sistema de protección de ciudadanos y la creación de una defensoría pública.

LOS DESASTRES NATURALES Y ANTROPOGÉNICOS

En cuanto a los desastres naturales o antropogénicos, los medios de comunicación nacional, de manera permanente han advertido que el país no se encuentra preparado para enfrentar las secuelas de destrucción que dejan los terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones o la negligencia, impericia u omisión humana en determinadas circunstancias de los procesos de producción industrial o del transporte terrestre, marino, fluvial y aéreo que se producen.

Los factores de riesgo que implican estos fenómenos o accidentes para las comunidades que se pudieren ver afectadas por los mismos, son otras de las causas que ponen en peligro la seguridad, por lo que su contingencia debe ser tomada en cuenta en el modelo de legislación que se adopte en la Constitución, para la prevención y remediación de sus secuelas en el contexto de la seguridad ciudadana.

En este contexto, es necesario reconocer que para que las personas puedan satisfacer sus necesidades elementales y desarrollar sus potencialidades como seres humanos, deben contar con seguridad, un requisito básico y derecho colectivo exigible, que obliga al Estado y a las personas a ofrecer seguridad a los demás, por lo que ante la ola delincencial que soporta el país, es menester diseñar y aplicar un esquema de seguridad alternativo y emergente, que posibilite la disminución de los niveles de inseguridad, ampliando la cobertura de los derechos humanos a la mayor colectividad social posible, y que pueda ser incluido en la nueva Constitución.

Por último, cabe resaltar, que el presente proyecto de Mandato, lo que hace es tratar de interpretar el sentimiento de la población ecuatoriana, urgida de contar con políticas estatales de seguridad inmediatas.

República del Ecuador

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

CONSIDERANDO

- Que,** la seguridad de la ciudadanía ha sido permanentemente vulnerada por manifestaciones de delincuencia y desastres naturales y antropogénicos, que han causado y siguen provocando miles de víctimas en nuestro país,
- Que,** la recurrente ola delictiva que azota al país, pese a obedecer a factores estructurales de pobreza y desintegración familiar, debe ser controlada emergentemente a través de una política de Estado permanente, a ser prevista en la Constitución y que se oriente a su prevención y control, de conformidad con lo previsto por la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES;
- Que,** en los últimos meses la población ecuatoriana se ha visto afectada por catástrofes ocasionadas por fenómenos naturales como las inundaciones de la costa o las erupciones del volcán Tungurahua, sin que se descarte el riesgo que sufre nuestro territorio de sufrir terremotos, tsunamis, accidentes industriales y del transporte, entre otros;
- Que,** urge la estructuración de un organismo que previendo la participación de la ciudadanía, operativice planes de prevención y control delincriminal y de contingencia para la adecuada organización, coordinación y ejecución de operativos destinados a la prevención, control de emergencias, rescate y remediación de catástrofes naturales y/o desastres antropogénicos, que aseguren la vida e integridad física de las personas;
- Que,** la seguridad ciudadana es un derecho colectivo que debe ser garantizado por el Estado a favor de los 13 millones de ecuatorianas y ecuatorianos, para enfrentar con eficacia la violencia social y los desastres naturales y antropogénicos que amenazan la seguridad de la población ecuatoriana;
- Que,** es obligación de la Asamblea Nacional Constituyente, legislar mecanismos de beneficio social que coadyuven al buen vivir y a la seguridad ciudadana;
- Que,** de conformidad con el Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, aprobado el 12 de diciembre del 2007, el Artículo 2. señala que ésta expresará sus decisiones mediante Mandatos Constituyentes, Leyes, Resoluciones y Acuerdos.

En ejercicio de sus atribuciones constituyentes, expide el siguiente:

MANDATO CONSTITUYENTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Art. 1.- La seguridad ciudadana es un derecho colectivo de la población, y es responsabilidad del Estado garantizar la protección de las personas, ante

situaciones de vulnerabilidad, riesgo o amenazas a la vida, a la integridad física, a la propiedad, a las libertades y garantías ciudadanas y al cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales.

Art. 2.- La seguridad ciudadana es una política de Estado, que se ejercerá en el marco de un programa nacional de seguridad ciudadana, regido por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, que será un organismo civil de carácter nacional, administrado descentralizadamente, a través de organizaciones nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, con participación de la ciudadanía, gobiernos regionales, consejos provinciales, municipalidades, juntas parroquiales, Defensa Civil, Policía Nacional, Cruz Roja, cuerpos de bomberos y demás organismos que determine el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Art. 3.- El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana estará integrado por el Presidente de la República o su delegado quien lo presidirá, los (las) Ministros (as) coordinadores (as) de la Seguridad Interna y Externa y de Desarrollo Social, los – las Ministros (as) de Inclusión Económica y Social, de Finanzas, de Gobierno y Policía, de Defensa, de Justicia y Derechos Humanos y de Educación.

Art. 4.- Se orientará a la creación y mantenimiento de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia, de violación de los derechos humanos por parte de la fuerza pública y de otros fenómenos de violencia social y urbana.

Art. 5.- En el caso de desastres naturales y antropogénicos, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana implementará las medidas de prevención necesarias para afrontarlos y disminuir su impacto en la población, así como a organizar, ejecutar y coordinar las tareas de rescate, remediación, asistencia auxilio, preservando el mantenimiento del orden público y el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas garantizados en la Constitución, los que podrán limitarse sólo en casos de excepción.

Art. 6.- Las fuerzas del orden respetarán la vida, la integridad física y la dignidad de las personas al hacer uso de la fuerza, armas o sustancias tóxicas, recursos que se utilizarán de acuerdo a los principios de conveniencia, necesidad, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley, la que también normará la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas de prevención, control, asistencia, seguridad ciudadana, emergencias y otros destinados a la fiel observancia de este derecho.

Art. 7.- El programa nacional de seguridad ciudadana y el accionar de las instituciones involucradas en el mismo, será supervisado por veedurías de organismos no gubernamentales de defensa de los derechos humanos nacionales y extranjeros reconocidos por el Ecuador y los organismos de derechos humanos internacionales.

Art. 8.- Cuando los derechos humanos de la víctima estuvieren en contraposición con los derechos de su victimario, el sistema jurisdiccional hará prevalecer los

derechos de las víctimas, en todas las instancias del procedimiento judicial penal.

Art. 9.- Las acciones y penas por crímenes de lesa humanidad: genocidio, etnocidio, crímenes de guerra o de Estado, tortura, desaparición forzada de personas, sicariato, delitos sexuales contra niños, niñas, adolescentes y personas indefensas, tráfico de órganos, secuestro y homicidio por razones políticas o económicas, asesinato no político, peculado, cohecho y concusión serán imprescriptibles. En ninguno de estos casos se impondrán penas alternativas, como tampoco serán susceptibles de indulto, amnistía, ni de los beneficios de la caducidad de la detención preventiva, ni de la pena menor en caso de conflicto entre dos leyes.

El hecho de que una de estas infracciones haya sido cometida por un subordinado no eximirá de responsabilidad penal al superior que la ordenó ni al subordinado que la ejecutó.

Art. 10. - Los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones de carácter policial o militar que cometieren. En caso de infracciones comunes y/o atentatorias a los derechos humanos de la población civil, se sujetarán a la justicia ordinaria, sin perjuicio de las acciones que en su contra se adoptaren al interior de la respectiva fuerza. Para el efecto, los jueces o tribunales penales, actuarán de oficio o a petición de parte.

En caso de que el acusado estuviere refugiado en un recinto policial o militar, éste será puesto a ordenes de la autoridad competente por la autoridad policial o militar correspondiente, bajo prevención de destitución del cargo por parte del mismo juez, si en plazo perentorio de 24 horas no lo hicieren, sin que obste las acciones administrativas, civiles y penales a que hubiere lugar.

Art. 11.- Se suspende por el lapso de 12 meses, la importación de armas de fuego, excepto las que se destinaren a las fuerzas del orden y a las empresas de seguridad privada. Las armas que fueren decomisadas, serán destruidas sin excepción.

Art. 12.- Se suspende por el lapso de 12 meses la concesión de permisos para portar armas, excepto que se destinaren a labores relacionadas con el objetivo del presente Mandato.

Art. 13.- De considerarlo necesario, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana dispondrá que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional en los operativos de control delincencial.

Art. 14.- Declárese en emergencia nacional la seguridad de la ciudadanía, por lo que se autoriza el desembolso de los recursos presupuestarios que fueren necesarios para operativizar de manera adecuada las disposiciones del presente Mandato, y viabilizar un proceso de reforma policial, de justicia, y de rehabilitación social, basado en una visión democrática, con enfoque de progresividad en derechos humanos, de la siguiente manera:

1. **Impleméntese un Plan de Reforma a la Policía Nacional, sobre la base de un Programa de Modernización integral, que considere objetivos de corto, mediano y largo plazo, definidos y evaluados en función del fenómeno delincriminal.**
2. **Se establece la Comisión para la Implementación de la Reforma Procesal Penal, en la que intervendrán el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, las principales entidades involucradas en la temática, y representantes de la sociedad civil, como un espacio de coordinación dentro y fuera del sistema penal.**
3. **La Secretaría Nacional de Planificación diseñará y estructurará un programa de rehabilitación social, acorde con la necesidad de reinserción social, laboral y familiar, de cada uno de los detenidos con sentencia en firme.**

Art. 15.- El Ministerio de Educación dispondrá la implementación del Pensum de Derechos Humanos, como materia a ser impartida obligatoriamente en todos los centros de educación primaria y secundaria del país.

Art. 16.- En caso de desastres provocados por fenómenos naturales o antropogénicos, la organización, ejecución y coordinación de las tareas de prevención, rescate, remediación, asistencia y auxilio, serán coordinadas por la Dirección Nacional de Defensa Civil, bajo supervisión y control del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y estarán a cargo de las Fuerzas Armadas.

Art. 17.- Se responsabiliza al Ministro Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, de la ejecución del presente Mandato a nivel nacional, en el término perentorio de 90 días contabilizados a partir de la entrada en vigencia del mismo, en todas las medidas emergentes que fuere factible. En las restantes se estará a lo que disponga la Constitución y la ley, las que guardarán armonía con este mandato.

Art. 18.- El programa nacional de seguridad ciudadana y el accionar de las instituciones involucradas en el mismo, será supervisado por veedurías de organismos no gubernamentales de defensa de los derechos humanos nacionales y extranjeros reconocidos por el Ecuador y los organismos de derechos humanos internacionales.

Art. 19.- Notifíquese con el presente Mandato al Presidente de la República, a los Ministros de Estado, a la Policía Nacional, a las Fuerzas Armadas, y a todas las entidades que, estuvieren obligadas a prestar su contingente para el fiel cumplimiento del mismo.

Disposición final.- El presente mandato entrará en vigencia inmediatamente de aprobado, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Constituyente o en el Registro Oficial.

Dado y firmado en la sala de sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, del Centro Cívico de Ciudad Alfaro, a los ...