

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,  
compiladores

# Ciudad Segura

## Debates sobre seguridad ciudadana



## **Programa Estudios de la Ciudad**

El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores y funcionarios que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

## **Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.**

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

**Director FLACSO-Ecuador:** Adrián Bonilla

**Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:**  
Fernando Carrión

**Compilador del Libro Ciudad Segura:** Alfredo Santillán

**Coordinación del Boletín Ciudad Segura:** Jenny Pontón, Daniel Pontón

**Temas Centrales:** Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

**Colaboradores:** Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

**Edición:** Jenny Pontón, Alicia Torres

**Diseño:** Antonio Mena

**Impresión:** Crearimagen

## **Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

Paco Moncayo

### **Alcalde Metropolitano de Quito**

Miriam Garcés

### **Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana**

Gustavo Lalama

### **Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD**

ISBN:

© **FLACSO Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593 – 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007

# Índice

Presentación .....	7
Introducción .....	9
I. ACTORES	
Pandillas .....	29
Guardianías privadas .....	55
Cooperación internacional para la seguridad .....	85
II. INSTITUCIONES	
Reforma policial .....	119
Reforma judicial .....	149
Cárceles en Ecuador .....	179
III. PROCESOS	
Control de armas .....	203
Presupuesto de seguridad ciudadana .....	227
Seguridad ciudadana y política .....	255
Violencia de género .....	285
Seguridad ciudadana en frontera .....	313
Políticas locales de seguridad ciudadana .....	343
Epílogo .....	375

# La reforma del Estado en materia penal: una política inconclusa

*Jorge Núñez Vega*

El fracaso de la reforma procesal penal en Ecuador no responde solamente a cuestiones normativas, de implementación o de coordinación; sino también a factores estructurales relativos al contexto político y social en el que este tipo de innovaciones jurídicas adquieren forma y sentido. El "nuevo" Código de Procedimiento Penal es un elemento más entre una serie de transformaciones punitivas instituidas por el Estado en los últimos veinte y cinco años: políticas antidroga y emigración, incremento de penas y reformas al Código de Ejecución Penal (se suprimieron todos los mecanismos de rebaja de penas).

El resultado es evidente. En lugar de entender al "crimen" como un fenómeno inscrito en procesos más amplios de marginación y exclusión social, se ha enfrentado el incremento de la delincuencia desde un punto de vista exclusivamente policial, liderando con ello la construcción de un Estado represivo.

Para disminuir el crimen no hace falta un sistema penal gigantesco, la represión genera más violencia porque las instituciones operan con lógicas de persecución que no brindan ninguna salida individual o colectiva a las personas que infringen la ley. La política de seguridad ciudadana más conveniente siempre será aquella que concentre sus esfuerzos en la prevención de la violencia y en el fortalecimiento de los derechos civiles, políticos y culturales de la gente. Por tanto, la reforma del Estado en materia penal necesariamente tendrá que tomar en cuenta estos postulados si su objetivo es la construcción de una sociedad democrática.

La reforma penal debería contemplar penas alternativas a la prisión; es impensable que ninguno de los partidos políticos sostenga una posición diferente a las propuestas de los apóstoles del populismo penal. Por otro lado, es necesario debatir sobre los mecanismos que permitan un mejor uso de los recursos del sistema para la gestión judicial de los delitos violentos; implementar metodologías de trabajos acordes con el sistema acusatorio y oral vigente; mejorar la coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional; disminución de los tiempos procesales; implementación de una verdadera Defensa Pública; mejorar la protección de las víctimas y testigos, entre otras acciones puntuales que deben discutirse.

El primer paso, a criterio de los especialistas, es reestablecer la Comisión para la Implementación de la Reforma Procesal Penal, en el que intervengan, además de las principales entidades involucradas en el tema, representantes de la sociedad civil, de manera que se pueda contar con un espacio de coordinación dentro y fuera del sistema penal. La reciente crisis del Ministerio Público en Guayaquil es un aviso dramático de la fragilidad del sistema de justicia en el país.

Por otro lado, después de dos décadas de una política antidroga perversa, es una obligación ética y política del gobierno desmontar el aparato represivo edificado en torno a ella. Si se toma como ejemplo el caso de las drogas ilegales, es de suma importancia tener presente que las presiones internacionales en materia penal son peligrosas y atentan contra todo sentido de soberanía nacional, sobre todo porque recientemente se pretende criminalizar el fenómeno migratorio en la región.

Finalmente, cualquier acción en el campo penal debe considerarse a la luz de las garantías constitucionales que tienen las personas, es irresponsable e ilegal que a pretexto de la seguridad se quiera limitar los derechos de los ciudadanos. Más aún si se acepta que una de las premisas de la denominada *seguridad ciudadana* es el respeto y reconocimiento de la ciudadanía en temas relacionados con su seguridad.

## Disco compacto



**Anuario 2006:**  
**Red de Información Jurídica.**  
**Comisión Andina de Juristas**

Este disco compacto sistematiza y compila el trabajo desarrollado en el marco del programa regional "Red de Información Jurídica" iniciado en 1998 por la CAJ y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el propósito de impulsar la reforma y modernización del Estado desde una perspectiva de derechos humanos y mediante mecanismos de participación ciudadana. El disco contiene información de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y está dirigido principalmente a magistrados/as (jueces y fiscales), investigadores/as, profesores/as, estudiantes, funcionarios/as de los sistemas judiciales, así como a la ciudadanía en general. Por lo tanto, este disco compacto constituye una herramienta útil que cuenta con información actualizada y de alcance regional (tratados, legislación, artículos de análisis) y en la que se discuten temas tan apremiantes como: sistemas judiciales, derechos humanos, defensorías del pueblo, derecho penal internacional, legislación andina, entre otros. Para su obtención diríjase a la página web de la CAJ, listada abajo.

## Libro



**Mauricio Duce (ed.) (2005)**  
***Reformas Procesales Penales en América Latina:***  
***experiencias de innovación.***  
**Volumen III colección.**  
**Centro de Estudios de Justicia de las Américas.**

Los estudios que se presentan en este tomo se enmarcan en un período histórico en el cual las reformas de los sistemas judiciales se asumen como procesos necesarios y hasta imprescindibles para la democratización y vigencia del Estado de derecho en nuestras sociedades. No obstante, se reconocen todavía muchos obstáculos en el proceso de implementación de estas reformas por lo que no han producido los cambios esperados. Mauricio Duce nos muestra los resultados del trabajo realizado por CEJA, junto con reformadores de 11 países de América Latina, cuyo objetivo ha sido generar nuevas metodologías y formas de intervención que permitan seguir adelante con las reformas. Los casos se presentan de manera estandarizada, de modo que la información ofrece una visión comparativa del estado actual de estos procesos y da pistas para seguir avanzando en ellos.

## Páginas Web

- **Corporación Andina de Juristas (CAJ)**  
<http://www.cajpe.org.pe>
- **Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)**  
<http://www.cejamericas.org>
- **Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)**  
<http://www.ilanud.org.cr>
- **Revista Judicial derechoecuador.org**  
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial>

## CORTOS

- En el Salvador el presupuesto destinado al Ministerio Público aumentó de 8 millones de dólares en 1997 a 19 millones en el año 2000.
- En Bolivia el presupuesto asignado al Ministerio Público aumento en 55,42% desde el año que se empezó a ejecutar la reforma (2001) hasta el 2003.
- Los países con más altas tasas de encarcelación son Estados Unidos (699 presos por 100000 habitantes) y Rusia (644 presos por 100000 habitantes).
- El gobierno de Colombia viene impulsando el programa casas de justicia, el cual busca desconcentrar los servicios judiciales y promover la mediación en la resolución de conflictos. Desde enero de 2002 hasta marzo de 2005, estas casas han atendido un total de 2 036 951 solicitudes de atención. Hasta junio de 2006 se han puesto en funcionamiento 43 casas de justicia.