

INFORME No. 017-DAJ-2021-FQ

OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO

CONGOPE

Introducción

El Proyecto de ley de seguridad del Estado, presentado a la Asamblea Nacional en el año 2018, por el Presidente Lenin Moreno, integra los temas de seguridad nacional, inteligencia, seguridad ciudadana y gestión de riesgos.

Dicho proyecto no cumple con la unidad de materia, pues las realidades y enfoques de estas temáticas son diferentes, siendo este un requisito de todo cuerpo normativo en formación, asimismo, la crisis sanitaria del año 2020 deja importantes enseñanzas, que deberían ser integradas a esta propuesta, en la parte de gestión de riesgos y seguridad ciudadana.

Los siguientes elementos son más de análisis desde la perspectiva de territorio dividiendo esto en lo siguiente:

1. La función de seguridad en los GAD provinciales;
2. Estado de Excepción;
3. Autonomía Gobiernos Provinciales
4. Sistema de >Seguridad Ciudadana y orden público

DESARROLLO

1. La función de seguridad en los GAD provinciales

El art. 41 del COOTAD establece entre las funciones de los GAD provinciales, en el literal j), la coordinación de acciones para fines de seguridad ciudadana, con la Policía Nacional y otros actores e instituciones. Esta función se vuelve muy importante en la actualidad, dadas las condiciones adversas para el mantenimiento de un ambiente pacífico en el que se desarrollen las actividades productivas y sociales, en consideración en especial con los conflictos territoriales de grupos delincuenciales.

La norma del COOTAD es muy ambigua, siendo necesario explicitar en la normativa específica las atribuciones y competencias de los GAD; más aún cuando esta función se reitera para los demás niveles de gobierno territorial: la inexistente región (art. 31 lit. i); el municipio (art. 54 lit m y n); la junta parroquial (art. 65 lit m).

Para el caso municipal, la norma permite el control de actividades (que lleva a contar con cuerpos de policía municipal), y se establece expresamente la conformación de Consejos de Seguridad Ciudadana, curiosamente, no se expresa la obligación de coordinación, como en los otros niveles.

Por todo ello, una primera reflexión necesaria se produce respecto a cómo entender la “seguridad ciudadana” para nuestro nivel de gobierno. Nuestra lectura debe darse en el contexto de las funciones del art. 41 del COOTAD, que se resumen en el impulso al desarrollo del territorio (literales a y d), en el que se superen las brechas de equidad (literales b y g), y la participación ciudadana hacia una gestión democrática (literales c, i, j inclusive). Ello se operacionaliza en un marco concreto de competencias (literales e, f y h del mismo artículo 41).

Por ello, la participación del gobierno provincial en los temas de seguridad ciudadana no puede ser vista solamente como una extensión del poder coercitivo del Estado, o de las facultades de control policial. Nos toca abordar en el territorio aquellos elementos que vuelven poco viable el desarrollo humano (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1993), o imposible el ejercicio de los derechos, entre los cuales tiene un factor relevante la violencia, en todas sus manifestaciones y causas. En ese sentido, el enfoque de seguridad ciudadana se emparenta con el de la construcción de la paz y cultura democrática.

¿Qué implica para la propuesta de ley?

Ello nos lleva a una primera observación al proyecto:

1. Al mezclar las temáticas de “seguridad nacional” con las de “seguridad ciudadana” y atención al riesgo, supone converger enfoques que resultan no coincidentes en la práctica.

Quizá donde más se notan estas divergencias es en los conceptos que aparecen en el art. 4 (p.ej, el concepto de catástrofe, desastre, emergencia, tomados de la gestión de riesgo, no resultan aplicables al tema de seguridad nacional).

La crisis de seguridad nacional no es similar al impacto por riesgos, o a la no superación de conflictos estructurales que llevan a la violencia e inseguridad ciudadana.

2. La descentralización subsidiaria como principio (art. 5 num 7 de la propuesta), se aplica específicamente en el texto a la evaluación y reducción de riesgos, cuando (por todo lo mencionado anteriormente) consideramos que sí hay un campo de acción subsidiaria respecto a la seguridad ciudadana, entendida como en el art. 4 num. 15.
3. La mezcla de enfoques de ley representados en el Consejo de Seguridad del Estado, posiblemente limite el rol de una construcción de política pública territorial coherente y armonizada.

2. Del Estado de Excepción

Por experiencia en los últimos escenarios jurídicos dados en el Ecuador existió que la Corte Constitucional requirió a la Presidencia de la República, mantener normativa apropiada para sobrellevar los Estados de Excepción. (**Dictamen No. 5-20-EE/20**)

Dictamen No. 3-20-EE/20

*“A que el presidente de la República y todas las autoridades públicas competentes produzcan el marco normativo y de políticas públicas para que, en lo posterior, se enfrente la pandemia dentro del régimen jurídico ordinario, a través de los procesos deliberativos institucionalizados por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta la evolución de la pandemia en las distintas zonas del país. Los órganos colegisladores podrían, por ejemplo, aprobar una ley orgánica que regule los derechos fundamentales de manera proporcional a las exigencias de la pandemia. **La perentoria transición a la normalidad institucional supone, imperativamente, que la duración del estado de excepción no pueda extenderse de manera indefinida mediante decretos que prorroguen el estado o excepción o que declaren otros nuevos.**”.* (Énfasis añadido)

Los artículos 17 al 38 del Proyecto de ley, son insuficiente para cumplir con el requerimiento de la Corte, en especial respecto a las limitaciones posibles a los derechos de movilidad (que no es lo mismo que el concepto de movilización desarrollado en la propuesta), los derechos de reunión, asociación, expresión.

Quedaría la inquietud de si la norma propuesta es suficiente para el resguardo de los derechos, pero también para la institucionalidad. La conformación de un “Comité de Crisis” desde el

Consejo de Seguridad no aparece como una respuesta ágil y eficiente, puesto que en la misma ley se establecen otros espacios como los Consejos de Riesgos y de Seguridad Ciudadana, pudiendo esto causar duplicidad de funciones y por ende ineficiencia administrativa.

PETICION SOBRE ESTE PUNTO

El pedido desde el CONGOPE es que se considere en su integralidad la petición de la Corte Constitucional, y se analice desde esa perspectiva los artículos de la propuesta. Desde nuestra posición, no parecen claros ni pertinentes.

3. La autonomía de los gobiernos territoriales.

Partimos de la premisa de que la función de gobierno de territorio es distinta de la función de administración pública: gobernar el territorio supone la posibilidad de orientar procesos de desarrollo mediante acciones y políticas públicas.

Para ello, el sistema constitucional ecuatoriano de organización territorial garantiza a los GAD tres tipos de autonomía (política, administrativa y financiera), obviamente en el contexto de un estado unitario.

El artículo 39 de la propuesta de ley establece una excepción a la autonomía administrativa, lo que nos parece un error de concepto, además innecesario. La regulación de los aspectos vinculados a los sectores estratégicos es potestad de los ministerios rectores respectivos.

Si se entiende como regulación exclusivamente, no tiene que haber afectación a los GAD.

a. Autonomía y zonas de seguridad

La idea anterior se aplica también cuando se trata de un territorio específico que tiene el carácter de sector estratégico de seguridad del Estado; puede aplicarse también la normativa común. Entenderíamos que se trata de una aplicación similar a la del art. 313 de la Constitución, para los cuales se contará con instrumentos de planificación especial, como los establecidos en el art. 45 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

En este caso estarían las denominadas zonas de seguridad (art. 60 de la propuesta de ley). Entendemos que sean responsabilidad de las Fuerzas Armadas, desde el punto de vista de su seguridad. Pero hemos vivido constantemente una problemática para la intervención en servicios públicos, en especial en la franja de frontera (art. 61, y en especial, el art. 63 de la propuesta).

En ese sentido, se recomienda se considere en el texto un “mecanismo de coordinación”, pues los territorios que el nivel central asume desde la perspectiva de “sector estratégico” no deben convertirse en “agujeros negros” de la planificación del territorio. Es más, consideramos que su integración (en los términos de lo factible) permitiría un mejor desarrollo local.

El mecanismo de requerir informe favorable de la entidad rectora de la defensa es entendible, pero sería necesario establecer:

- a) la prioridad de los derechos humanos de las poblaciones dentro de las zonas de seguridad y de fronteras
- b) mecanismos ágiles que permitan atender a las necesidades de dicha población. Por ejemplo que las decisiones se tomen en los Consejos de Frontera previstos en la ley respectiva.

4. El sistema de Seguridad Ciudadana y Orden Público

Como se mencionó, el enfoque de seguridad ciudadana con el que trabajamos en los GAD se vincula con la construcción de una cultura de paz y convivencia democráticas, que supone como

necesidad la superación de los conflictos y la disminución o eliminación de las causas de la violencia.

Una primera observación en ese sentido es al objetivo que consta en la propuesta, en su artículo 99. “con el propósito de cumplir con los objetivos de Estado”. Nos parece que, a más de ambiguo, resulta poco afortunada dicha definición, puesto que el enfoque de seguridad ciudadana pone al ciudadano en el centro (no al Estado). Podrían considerarse los conceptos del párrafo anterior como ejemplos de posibles objetivos.

En el art. 104, se plantea la conformación de Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana y Orden Público, que se conforma en el art. 105. Nos parece un campo importante de articulación, que tienda a la gobernanza de la seguridad.

Proponemos que entre las funciones esté el monitoreo y el análisis de información sobre las situaciones de conflicto, y la coordinación con los Consejos Municipales, estableciendo un mecanismo de intermediación, para que funcione como sistema. Nos preguntamos respecto a cómo se establecería la participación de la función ejecutiva (¿con los gobernadores, como representantes del Ministerio rector de la seguridad ciudadana y el orden público?, o ¿con algún Director Provincial?). Desde el punto de vista de la función establecida en el COOTAD, sería importante que en esta conformación aparezca expresamente la Fuerza Pública.

Otra inquietud es respecto a la normativa de reglamentación. Pensamos que podría ser tema de normativa local, para encontrar mecanismos de gobernanza adecuados a los territorios, en complementariedad con alguna reglamentación nacional; de esta manera se preserva la autonomía administrativa de los GAD.

5. Sobre la gestión de riesgos

La normativa sobre la gestión de riesgos se ha mostrado necesaria en el contexto de catástrofes como el terremoto de 2016, y la pandemia de 2020. El funcionamiento de la Secretaría de Riesgos y los sistemas de Operaciones de Emergencia requieren sin duda una normativa que promueva la reducción de las condiciones de vulnerabilidad y mejoren las condiciones de resiliencia en la población.

La gestión de riesgos, si se busca integralidad, debe ser ciudadana, en el mismo sentido de lo mencionado en el apartado de la seguridad. Nuevamente el discurso aparece como centrado en el Estado y en las políticas públicas, más que en la coordinación de las acciones para promover la capacidad de prevenir, actuar para reducir las vulnerabilidades, y mejorar la resiliencia ante los desastres.

Un ejemplo de ello es el amplio tratamiento que tiene el artículo sobre el rector. Y el hecho de que no se encuentren enunciados sobre, por ejemplo, los derechos de los ciudadanos respecto a la gestión del riesgo.

Los Gobiernos Provinciales han sido actores fundamentales en la gestión de riesgos. Ello a pesar de que el COOTAD es muy limitado en esta temática (se menciona el tema de la gestión, pero sólo se desarrolla en tema de bomberos, en el art. 140, como acción municipal).

La propuesta reitera, desde nuestro punto de vista, un error que tiene la actual conformación de los Comités de Operaciones de Emergencia. Se establece en el art. 161 de la propuesta que los Comités Locales de Prevención de Riesgos “de nivel zonal” será dirigido y convocado conjuntamente por la autoridad desconcentrada de la Entidad Rectora de la Gestión de Riesgos, y de la entidad rectora de la Planificación Nacional. Queda poco claro si hay un nivel provincial, pues los niveles zonales son supra provinciales.

RECOMENDACIONES

Se recomienda:

1. Revisar el anclaje de manera concurrente de las competencias contenidas en el proyecto de manera que se privilegie la acción local y ciudadana; y que se reconozca el protagonismo y aporte de los Gobiernos Provinciales en la gestión de riesgos.
2. Por técnica legislativa considerar el costeo que haría finanzas en cuanto se debe realizar actividades extras con órganos nuevos, o como por ejemplo mantener un servidor para el tema de secretario del consejo de seguridad provincial.

Para fines pertinentes, suscribo

Abg. César Chamorro Noboa
DIRECTOR ASESORIA JURIDICA

Dg/DAJ/ rl/DP