

**El uso progresivo de la Fuerza Pública de los agentes
del orden en el ordenamiento jurídico ecuatoriano**

**The progressive use of law enforcement
in the Ecuadorian legal system**

Bielka Mariuxi Torres-Macias¹
Pontificia Universidad Católica Del Ecuador Sede Manabí
bielka24@live.com

doi.org/10.33386/593dp.2022.5-3.1452

V7-N5-3 (oct) 2022, pp. 283-290 | Recibido: 07 de septiembre de 2022 - Aceptado: 28 de septiembre de 2022 (2 ronda rev.)
Edición especial

¹ Grado en la Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo como Abogado

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

El uso progresivo de la fuerza pública es un tema que se ha encontrado en la palestra del debate durante mucho tiempo en el Ecuador. Tanto sus límites, beneficios y propósitos han sido objeto de análisis y de discusión en el ámbito político y ciudadano. En este sentido, la investigación que se presenta tiene como objetivo analizar desde una perspectiva teórica y jurídica el empleo progresivo de la fuerza pública de la policía en el contexto que cumple el papel del Estado, que permita garantizar la seguridad de la ciudadanía y el respectivo orden público. Un punto de partida en esta temática, es el hecho de considerar a estos dos elementos como derechos garantizados por el Estado y que tiene como ente responsable para su estricto cumplimiento a la Policía Nacional. ¿En qué casos le está permitido ejercer ese orden y cuáles son los límites del uso progresivo de la fuerza pública? Son algunas de las aristas que se presentan en este estudio. A partir de un abordaje metodológico de carácter cualitativo, documental, descriptivo y bibliográfico, en este trabajo se elabora un análisis tanto en el ámbito jurídico como investigativo del empleo de la fuerza de la Policía Nacional, para el respectivo análisis de principios, resistencia y otras particularidades propias de esta problemática. Adicional a ello, se realiza un análisis de la defensa legítima y de esta manera se deja evidenciado la diferencia de esta figura, con el empleo que se hace de la fuerza de la Policía. Como resultado, se deja en evidencia de que la seguridad de la ciudadanía constituye uno de los derechos considerados más relevantes. Se concluye que tiene que socializarse de mejor forma el uso progresivo de la fuerza pública de los agentes del orden en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Palabras clave: fuerza pública; uso progresivo; derechos; normativa ecuatoriana; seguridad ciudadana

ABSTRACT

The purpose of this investigation is to analyze conceptually and legally the progressive use of police force in the framework of the role of the State in guaranteeing citizen security and public order. It is therefore based on the principle that citizen security and public order are rights guaranteed by the State with responsibility for compliance by the National Police through the use of progressive force. However, a number of cases have been reported which indicate that the Ecuadorian legal system lacks protection when law enforcement officials use such use of force and resistance. In this regard, a legal and doctrinal study of the use of police force is carried out, within which principles, levels of force, resistance and other characteristics of this subject are analyzed. Following this, a mention is made of self-defence and with it, the difference of this legal figure, with the use of police force, is evident. From a methodological approach of a qualitative, documentary, descriptive and bibliographical nature we obtain information that results in the fact that citizen security is also one of the most relevant rights, because through this legal budget societies can develop in an environment of normality and free of actions that violate the democratic participation of citizens. It is concluded that there are shortcomings and gaps in the Ecuadorian legislation on this issue, because it is not correctly defined and adjusted to the right of those involved, So it denotes the helplessness of those who are in surveillance to guarantee our right to citizen security and these are law enforcement officers.

Palabras clave: public force; progressive use; rights; Ecuadorian regulations; citizen security

Introducción

En el país tanto los criterios de seguridad y el denominado orden público constituyen derechos que se hallan establecidos en la Constitución de la República. Es así que, en su Carta Magna, se definen explícitamente un Estado amparado en la Constitución con derechos y justicia social. De esta forma, la seguridad de la ciudadanía se define como un derecho que lo garantiza el Estado y que se encuentra garantizado por el actuar de la Policía Nacional.

En este marco de ideas, la seguridad de la ciudadanía constituye un derecho amplio que atañe varios frentes, como el hecho de reducir las cifras relacionadas con el crimen, el hecho de proteger a las víctimas también ampara a quienes quebranten la ley, el idóneo proceder de las instituciones públicas y la garantía del goce efectivo de todo tipo de derechos. Además, resulta pertinente indicar que la seguridad de la ciudadanía es un derecho fundamental, pues contribuye a que las sociedad desarrollen sus actividades sin problemas, en un contexto de normalidad y despojada de acciones que vulneren el accionar de los ciudadanos. Según Cevallos (2020), “el uso de la fuerza, es uno de los mecanismos utilizados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para repeler acciones u omisiones que pudieren afectar la seguridad ciudadana o alterar el orden público” (p. 21).

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) establece que la seguridad de la ciudadanía es una dimensión que atañe tanto al desarrollo como a la seguridad humana e involucra a actores y factores en los que se incluyen el ámbito de la historia, lo estatal y el ámbito social.

Rover (1998) sostiene sobre el orden público que “el mantenimiento del orden público es aquella acción policial encargada de velar por el derecho de un grupo de personas a ejercer sus derechos y libertades legales, sin infringir los derechos de otros, al tiempo que se garantiza que todas las partes respeten la ley” (p. 207).

En este sentido, quienes ejercen

sus funciones en la Policía Nacional deben encontrarse preparados para el desarrollo de sus actividades, sobre todo porque de ello depende la seguridad ciudadana. De acuerdo con el Reglamento para el empleo de la fuerza para la policía (2014), el principio de necesidad “es el uso de la fuerza, que es necesario solamente cuando otros medios resulten ineficaces, o no garanticen de ninguna otra manera el logro del objetivo legal buscado”.

En este punto, también es preciso destacar que el derecho a vivir en un ambiente donde exista seguridad ciudadana se encuentra definido también en el plano internacional a través de distintos organismos vinculados con la defensa de los derechos humanos. Esta investigación analizó tanto la dimensión conceptual como el ámbito jurídico el empleo de la fuerza de la Policía en el contexto del papel y responsabilidad que cumple el Estado para brindar una garantía efectiva de la seguridad de la ciudadanía y el correspondiente orden público.

Materiales y métodos

Para analizar el uso progresivo de la Fuerza Pública, este trabajo centra su investigación en las funciones de los agentes del orden en las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano. En este sentido, el enfoque de este artículo es cualitativo.

Además, el presente trabajo de investigación es descriptivo, porque se miden de forma independiente las definiciones y las conceptualizaciones que se tratan con precisión y de forma rigurosa. Desde la perspectiva, Hernández y Mendoza (2018), esta perspectiva permitirá interpretar la información obtenida, comprenderla y ubicarla en el contexto determinado del presente estudio.

Finalmente, con el enfoque metodológico de la revisión bibliográfica documental se aborda el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, particularmente las fuentes de consulta utilizadas; es decir, se fundamenta jurídica y doctrinariamente el uso progresivo de la Fuerza Pública de los agentes del orden en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Análisis y discusión de Resultados

Los agentes de Policía se encuentran investidos de la responsabilidad del cumplimiento de la garantía constitucional como es la seguridad de la ciudadanía y el correspondiente orden público. Según Carpio *et al.* (2020), el uso progresivo de la fuerza está normado con la finalidad de prevenir futuras extralimitaciones; sin embargo, cuando la normativa no es clara y posee carencias, se tiende a colocar a cualquiera de las partes intervinientes en desventaja. En el presente caso son los agentes del orden quienes se encuentran en total desprotección. Según Cevallos (2020):

La seguridad ciudadana constituye en el ámbito ecuatoriano un derecho garantizado por el Estado y logrado principalmente gracias a la actuación de la Policía Nacional. El uso de la fuerza es uno de los mecanismos utilizados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para repeler acciones u omisiones que pudieren afectar la seguridad ciudadana o alterar el orden público. (p.21).

El Estado es quien garantiza el derecho a la seguridad ciudadana a través de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, por lo tanto, es el principal responsable del efectivo goce de este. En el Art. 3 de la Ley de Seguridad Pública y Estado, con la leyenda “La garantía de la seguridad pública”, se establece lo siguiente:

Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales.

Si bien es cierto, el uso de la fuerza debe ser empleado por los agentes del orden con total responsabilidad y conocimiento, cuando los derechos humanos del sujeto quien se le emplee la fuerza se han visto trasgredidos, los agentes deberán justificar su accionar a través

de principios básicos del marco normativo internacional, donde constan los principios legales y proporcionalidad. Cuando no se justifique el uso de aquel uso de la fuerza progresiva, se da por concluido que el accionar del agente policial se encuentra sujeto a una sanción ya sea administrativa o penal. El uso de la fuerza se encuentra justificada por la (CIDH, 2020), la misma que establece lo siguiente:

El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En este sentido, el Tribunal ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción, cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. (p.12).

El Código Orgánico Integral Penal en el artículo 293, por su parte contempla el delito; “Extralimitación en la ejecución de un acto de servicio” estableciendo una pena de 10 a 13 años de pena privativa de libertad, sin determinar a mayor plenitud los niveles con los que puede accionar el agente del orden sobre ese uso de la fuerza progresiva. Es así, como podemos darnos cuenta que la extralimitación del uso de la fuerza debe estar correctamente definida por las normativas internas, estableciendo una explicación detallada del delito y como incurriría el accionar del agente del orden al mismo.

Si la fuerza es el “medio” quiere decir que existe un “fin” a alcanzarse a través de este medio. En efecto, este fin es el mantener el “orden público”. Lo que nos lleva a cuestionar sobre su necesidad de aplicación de este medio para alcanzar dicho fin. Las condiciones en las que se aplica este medio son las determinantes de su aplicación ya que la fuerza no es un medio estático, sino variable. El “uso progresivo de la fuerza” debe cumplir con ciertos requisitos básicos para poder ser aplicado, como son la proporcionalidad, legalidad y necesidad (Passato, 2017, p. 38).

Existen varios instrumentos internacionales de la Organización de Naciones

Unidas ONU que respaldan y regulan el uso progresivo de la fuerza, entre ellos, constan los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego que se encuentran regulados por la Organización de Naciones Unidas (1990) y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979). El Art. 3 del (ONU, 1979), señala lo siguiente: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”.

En las disposiciones generales de los principios básicos (ONU1990) se encuentra estipulado lo siguiente:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Sobre ello resulta pertinente destacar que el pasado 31 de mayo de 2022, la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó una Ley que Regula el Uso Legítimo y Excepcional de la Fuerza para agentes de la Policía, Fuerzas Armadas y del sistema penitenciario, que busca, entre otros objetivos, proteger a los ciudadanos ante el auge de la delincuencia que agobia al país.

La propuesta garantiza el derecho a la resistencia y a la protesta, prohíbe el uso de armas letales en este tipo de operativos, precisamente para salvaguardar la integridad de las personas. Además, se norma el uso legítimo

y excepcional de la fuerza como potestad del Estado ejercida a través de policías, militares y agentes de seguridad penitenciaria, y determina sus derechos y obligaciones. También regula contextos y circunstancias específicas, en que los agentes puedan hacer uso legítimo y excepcional de la fuerza, norma los procedimientos y establece el marco de regulación para la capacitación, entrenamiento y evaluación de los servidores sujetos a esta ley.

El hecho de garantizar el orden público ha sido una preocupación constante por parte de los gobiernos de turno en el Ecuador como de diversos sectores sociales. Luego de la aprobación de la Constitución en Montecristi, hacia el 2008, a fines de septiembre del año siguiente se crea la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que indica que el Ministerio de Gobierno será el organismo competente para el mantenimiento del orden público. Para que ello ocurra, la misma normativa jurídica establece que se deben llegar a acuerdos con los Municipios de tal manera que la seguridad de la ciudadanía sea determinada como política estatal. Un estudio de Passato (2016) señala que esta ley es relevante por cuanto le brinda también la potestad a los militares que actúen unidos con funcionarios policiales en el caso de ser requeridos. Luego, el Ministerio de Gobierno pasó a llamarse Ministerio del Interior.

Hacia el 2012 se aprueba una Nueva Estructura Orgánica de las Unidades Operativas Desconcentradas de la Policía Nacional, mientras que en el 2017 se aprueba el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Todas estas acciones han seguido las directrices propuestas por las autoridades para garantizar el orden público; acciones y lineamientos que también se han dado en la actualidad. Al respecto, resulta pertinente analizar el actuar del presente gobierno en detalle:

En el gobierno de Guillermo Lasso, se ha evidenciado que aún falta por pulir el uso de la fuerza debido a que lamentablemente algunos agentes del orden han sido juzgados erróneamente por salvaguardar la vida suya y de terceras personas, igualmente se ha evidenciado una crisis

penitenciaria que según varias estadísticas tiene la mayor cantidad de presos asesinados a nivel de Latinoamérica, es por ello que el presidente del Ecuador, en el mes de octubre se vio en la necesidad de decretar el estado de excepción en todo el sistema penitenciario, debido a que el problema que presenta principalmente Ecuador en lo que se refiere a los crímenes es que es un país de paso para la droga, que sale de las diferentes fronteras hacia Estados Unidos, dando lugar a varios conflictos entre bandas delictivas que se encuentran privadas de su libertad, y de delincuencia organizada (Torres, 2022, p. 29).

¿Estos sucesos justifican el empleo de la fuerza pública con el fin de garantizar el orden público? Para investigadores como Cevallos (2020), el tema pasa por el profundo desconocimiento que incluso funcionarios policiales tienen sobre el tema. El integrante de la fuerza del orden debe actuar apegado a los principios constitucionales y normativos en el ámbito jurídico para defender la seguridad de la ciudadanía y así mantener el orden que tanto requiere la sociedad contemporánea.

El concepto de orden público se encuentra determinado como seguridad ciudadana en la Ley de Seguridad Pública y el Estado, en su Art. 11, que expresa en su literal b lo siguiente:

b) Del orden público: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y, Policía Nacional. - La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, 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. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la función judicial.

El orden público es un concepto jurídico indeterminado. Sin embargo, autores como Garat (2019) lo definen como aquella noción que “se refiere simplemente al interés general, y consideran que el orden público está representado por el conjunto de normas que tienden a proteger los intereses de la colectividad, entendiendo por tales aquellos indispensables para el mantenimiento de la organización social” (p. 129). En cambio, para Brotat (2014), la seguridad ciudadana se define por contraposición al orden público y “hace referencia al elemento subjetivo de la misma” (p. 103).

En este sentido, Fassin (2012) señala que el uso de la fuerza se abandona a la apreciación de los policías, casi sin que medie una mirada exterior. Es entonces cuando comprende lo delicado que resulta determinar un límite entre el “recurso a la fuerza y el ejercicio de la violencia, aun cuando se intente identificarlo: así como a guerra no es más que la prolongación de la política, la violencia no es más que la continuación de la fuerza” (p. 162)

Caso de estudio

El caso reciente que se ha puesto en la palestra pública es el del policía Wilson Olmedo donde se visualiza a tres sospechosos asaltando con un arma blanca a un adolescente, el agente fue sentenciado con una pena de tres años y cuatro meses el día 19 de enero del 2022.

Los hechos se suscitaron la noche del 11 de julio de 2021, donde el agente del orden visualiza a tres personas asaltando y amedrentando con un arma blanca a un adolescente en la ciudad de Riobamba, al darse cuenta de lo sucedido interviene en el hecho y dispara contra los agresores, dos de ellos fallecen y uno se da a la fuga.

Según Velásquez (2020), el uso de la fuerza en la tarea preventiva del delito que ejecuta la Policía Nacional, sólo tiene lugar en casos excepcionales, respetando los derechos y libertades ciudadanas. Siendo el ente facultado para ejercerla, debe observar los protocolos establecidos tanto en normativa interna como

internacional de derechos humanos; tal facultad, resulta irrelevante tanto al poder judicial y al propio aparato institucional; ya que sus miembros son judicializados por emplear la fuerza, en particular por el uso de fuerza potencial letal (armas de fuego), siendo investigados y juzgados sin considerar la particularidad que caracteriza a estos servidores en el desempeño de sus funciones, con la posibilidad de usar armas de fuego en casos estrictamente necesarios.

Conclusiones

La Policía es el organismo pertinente para el cumplimiento de la garantía de la seguridad de la ciudadanía y el respectivo orden público. Con ello, se garantiza a los ciudadanos de un país como el Ecuador que gocen de sus derechos en el ámbito social y con estricto apego a los derechos humanos.

Como podemos darnos cuenta, se presentan las dos caras de la medalla donde por un lado existe omisión por parte de los agentes, quienes se encontraban en la obligación de intervenir en el hecho; y, por el otro lado, en el caso del agente Olmedo se puede evidenciar que por más que tuvo la intención de proteger la integridad física o el derecho a la inviolabilidad de la vida de un menor, no está exento de un proceso penal. Es por ello, que es necesario establecer en las normativas legales una definición más amplia sobre el uso de la fuerza, lo que trae consigo mayor protección para el accionar policial a través de niveles de fuerza y resistencia.

Quienes trabajan desempeñando sus actividades en la función policial se pueden acoger al denominado uso de la fuerza, pues en el ámbito legal les está conferida esta facultad. También es pertinente precisar que no se puede emplear en legítima defensa, porque en el empleo de esta figura jurídica existen individuos que no están obligados a intervenir y que por situaciones específicas o coyunturales se verían en la obligación de intervenir. No obstante, ello conduciría a una responsabilidad en el ámbito legal.

Sobre el empleo de la fuerza, se evidencia que es una facultad considerada necesaria, pues su uso garantiza una convivencia ordenada. Esto significa que esta facultad contribuye a que el Estado pueda cumplir con el deber de dar seguridad a sus ciudadanos y mantener con ello el correspondiente orden público. El cumplimiento de esta responsabilidad del Estado es un derecho fundamental para que los ciudadanos puedan convivir y ejercer tanto sus derechos como sus obligaciones.

Referencias Bibliográficas

- Abad, Z. (2019). *El archivo de la causa en violencia psicológica y los derechos del presunto agresor*. (Tesis de maestría). Universidad Autónoma Regional de Los Andes, Ambato, Ecuador.
- Brotat, R. (2014). *La seguridad urbana: entre la seguridad ciudadana, el civismo y la convivencia en espacios públicos*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/134667/rbi1de1.pdf?sequence=1>
- Carpio, N. et al. (2020). El uso de la fuerza pública frente al derecho de resistencia. *Iustitia Socialis*, 5(2), 290-319, doi:<http://dx.doi.org/10.35381/racji.v5i2.746>
- Cevallos, E. (2020). *Uso progresivo de la fuerza policial Estudio de los lineamientos en Ecuador en perspectiva comparada con Perú y Colombia*. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7568/1/T3281-MDE-Cevallos-Uso.pdf>
- CIDH. (2000). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009, num.2.
- Fassin, D. (2012). *La fuerza del orden: una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Garat, M. (2019). *Los derechos fundamentales ante el orden público: una reformulación actual en el constitucionalismo español y uruguayo*. (Tesis doctoral). Universidad de Sevilla, Sevilla, España. <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/89695/M.%20Paula%20Garat%20-%20tesis%20-%20Los%20derechos%20fundamentales%20ante%20el%20orden%20p%C3%BAblico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hernández, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México: Editorial Mc Graw Hill Education.
- Passato, G. (2017). *Análisis del Uso Progresivo de la Fuerza policial ejercida por la U.M.O. entre los años 2013 y 2016*. (Tesis de pregrado). Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/15122/1/TUCE-0013-PO0001-2018.pdf>
- Torres, M. (2022). *Uso progresivo de la fuerza en el ordenamiento jurídico penal ecuatoriano, control de la conservación del orden público y derechos humanos*. (Tesis de pregrado). Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador.
- Velásquez, W. (2020). *Análisis del uso de la fuerza en los procedimientos policiales en el Ecuador*. <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/11834/1/PIUSDAB061-2020.pdf>