

## **La regulación de la seguridad privada en Ecuador: globalización, delincuencia y control civil de las Fuerzas del Estado \***

*Regulation of private security in Ecuador: globalization, crime and  
civilian control of government forces*

**Dra. Bertha García Gallegos \*\***

### **Introducción**

Lo primero que llama la atención al hacer una evaluación crítica de la seguridad privada es la enorme diferencia existente entre los enfoques que consideran a esta actividad como un sector de la economía de servicios y la industria -un ámbito de rápido crecimiento que trata de ocupar una demanda incesante por seguridad en un mundo cada vez más globalizado- y quienes estamos interesados en reflexionar sobre los desafíos que representa tal actividad, situada en el ámbito de lo que denominamos como el monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado -y sus consecuencias para la democracia y los Derechos Humanos-.

Como todos los temas, el de la seguridad privada puede efectivamente ser analizado desde distintos ángulos y enfoques. En esta ponencia nos interesa analizar la capacidad del Estado para ejercer un control legítimo sobre una actividad empresarial que se diferencia de cualquier otra, porque recurre al uso de la fuerza -por los servicios que presta y las armas que maneja-, por la competencia que genera con el propio Estado -en diversos ámbitos de la seguridad pública e incluso de la defensa- y porque, a pesar de las legislaciones existentes, innumerables aspectos no son necesariamente percibidos por la propia población y funcionarios públicos, pues requieren de un conocimiento y una pers-

---

\* “Regulation of Private Military and Security Companies: Global, Regional and Local Initiatives”, conferencia pronunciada en el *I Congreso Internacional sobre Seguridad Privada*, Bogotá, 2011.

\*\* Profesora investigadora y directora del Programa Internacional Democracia y Fuerzas Armadas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

pectiva especializada incluso por parte de quienes se entienden habitualmente de los aspectos más conocidos o comunes de la seguridad: defensa, seguridad pública o interior y manejo de desastres.

Siendo una actividad privada, favorecida por los procesos de privatización, la mundialización del mercado y por el aumento de la inseguridad, ha podido desarrollarse rápidamente, adquirir tecnología más sofisticada que las fuerzas del propio Estado, construir una demanda creciente y ocuparse de temas que permanecían en ámbitos sensibles del Estado como son los de la inteligencia y prospectiva estratégica, el mando de fuerzas de seguridad y otros. En estos momentos, entre sus clientes se encuentran incluso instituciones militares y policiales que llegan al punto de considerar y estimar estos saberes como “lo más avanzado”, olvidando o dejando en un segundo plano las doctrinas histórico-políticas de la guerra y las jurídico-policiales desarrolladas en los procesos de formación del Estado.<sup>1</sup>

Más aún, las demandas por seguridad que originan el relacionamiento de los ciudadanos con la seguridad privada no es necesariamente la demanda que se hace al Estado ni tiene una directa relación con el tema del delito; existe un espacio específico en crecimiento que colma necesidades nuevas, generadas por el sentido de vulnerabilidad individual, que se expande a medida que las personas se encuentran expuestas a situaciones inciertas en la globalización. Esta suerte de “legitimación” del espacio de seguridad privada hace todavía más difícil la evaluación de las condiciones, en las que el Estado nacional y la sociedad internacional organizada deben encarar el tema del control de esta actividad. Tarea todavía más difícil y compleja en la medida que muchos de los países no han desarrollado aún, ni en la doctrina ni en la práctica, un eficiente control civil de las instituciones de fuerza del Estado: Fuerzas Armadas y Policía, que siguen guardando considerables espacios de autonomía, dentro de sistemas políticos y ordenamientos jurídicos deficientes desde los parámetros del Estado de Derecho.

En esta ponencia se describe el proceso de surgimiento y desarrollo de la seguridad privada en Ecuador, proceso que tiene muchas connotaciones semejantes con cualquier otro país, salvo los datos específicos que les corresponde, dado que la seguridad privada es más un fenómeno de la globalización que el resultado únicamente a las condiciones puramente nacionales. Por otra parte, se

---

<sup>1</sup> Military Review.

trata de proponer la utilidad de un concepto como el de “control” dándole connotaciones político-institucionales y no solamente legales o jurídicas. Conviene tener en cuenta la diferencia entre regulación, que puede ser legal o institucional, de lo que representa el “control” que tiene dimensiones referidas a los factores del poder político y a la soberanía exterior e interior del Estado, que hace que la seguridad privada más que una actividad empresarial sea dimensionada en el conjunto de los procesos que tienen que ver con la responsabilidad de los Estados con sus ciudadanos y la capacidad para visualizar los riesgos y amenazas que representan para los derechos de las personas. Estos riesgos son más difíciles de identificar, puesto que la faceta que representa el servicio de la seguridad privada aparece en la superficie más como “beneficio” que como peligro y es necesario construir una metodología apropiada para hacer una evaluación equilibrada. Los estudios de caso pueden ayudar a construir esta metodología.

## 1. Historia, legalidad y control del fenómeno en Ecuador

A comienzos de los años setenta se introdujo la primera empresa internacional con el nombre de Wackenhut por oficiales del ejército ecuatoriano que habían permanecido en los Estados Unidos por estudios o servicios de agregaduría militar, y vieron la oportunidad de un nuevo mercado proporcionado por la instalación de empresas petroleras internacionales en Ecuador. Con el petróleo se vino un desarrollo rápido de la banca y otras instituciones internacionales que requerían de seguridad privada. Después del *boom* petrolero de los setenta vino el *boom* de crecimiento de la banca en los años ochenta y entretanto había crecido también la industria nacional y empezaron a surgir los centros comerciales en Quito y Guayaquil, extendiéndose posteriormente a casi todo el país.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La Wackenhut es una de las 13 compañías internacionales más grandes del mundo que mueven más de 100 mil millones de dólares y es conocida con el nombre de Group 4S. En 2002 absorbió a Group 4 Falck; en 2004 a Securicor con sede central en el Reino Unido y cotización en Bolsa de valores de Londres y Copenhague. En 2008 G4S adquirió a la empresa ArmorGroup proveedora líder de servicios de seguridad y defensa para gobiernos nacionales, empresas multinacionales y organismos de seguridad. Armour Group ha sido denunciada por organismos de Derechos Humanos por comportamiento inapropiado (Abu Graif) y por indisciplina de sus agentes en Irak, Afganistán, Venezuela. En el Ecuador fue impulsada por el mayor Héctor Santacruz Hidalgo, Presidente de Wackenhut. Para entonces el crecimiento de este tipo de

Las empresas nacionales de diverso tamaño crecieron velozmente con escaso control y normatividad por parte del Estado. Tan fácil parece haber sido el proceso de constitución de las mismas que hasta la fecha se puede encontrar en el internet anuncios que ofrecen servicios jurídicos para el efecto, que incluyen una tramitación rápida, con bajo capital y costos mínimos de toda la operación que culmina en la entrega de todos los papeles habilitatorios al cliente (ver anexo A). Los tramitadores aseguran un servicio rápido debido a que tienen “contactos internos para el desarrollo agilizado de la obtención de los permisos de operaciones” (ver anexo A).

Los servicios iniciales estaban circunscritos a la guardianía de las instituciones, equipos industriales y al transporte de valores. Muy poco hacia la seguridad familiar (viviendas y conjuntos habitacionales) y personal, mercado que se desarrolló desde los años noventa cuando creció la delincuencia y la Policía quedó prácticamente desbordada. Hasta 2003, año en que se empezó a construir una legislación civil del Estado todavía de manera precaria, el sector permaneció invisibilizado y a cargo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que otorgaba una autorización con norma limitada para la tenencia de armas y se ocupaba menos del ámbito administrativo y operativo de las empresas. Más aún, existen fundadas sospechas de que este organismo impulsó la creación caótica de empresas de seguridad privada, empleando militares en servicio pasivo y capacitando a los conscriptos para estas tareas. Más aún, abiertamente, la Fuerza terrestre organizó la empresa SEPRIV dentro del Holding empresarial DINE para dar servicios a las empresas petroleras y mineras durante los años noventa.<sup>3</sup>

La Ley de Tenencia de Armas se había creado ya en el gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara (1972-1973) mediante decreto del Consejo Supremo de Gobierno.<sup>4</sup> En ese mismo gobierno se creó el Comando Conjunto de las

---

compañías era indiscriminado y sin sujeción a la Ley. <http://www.g4s.ec/es-ec/Who%20we%20are/History/>, [http://www.associatedcontent.com/article/2142673/us\\_embassy\\_employees\\_fired\\_in\\_kabul.html](http://www.associatedcontent.com/article/2142673/us_embassy_employees_fired_in_kabul.html).

3 <http://www.holdingdine.com/content/blogcategory/35/171/> Se constituyó el 21 de diciembre de 2001, a fin de ofrecer servicios de seguridad y vigilancia armada, tanto corporativa como personal, dentro del sector público y privado, en áreas estratégicas y sensibles como: Bancario, Petrolero, Hidroeléctrico, Puertos, Aeropuertos y Urbano del país.

4 Entre febrero de 1972 y agosto de 1979, el país fue gobernado por una dictadura militar que estuvo desarrollada en dos fases: Gobierno de Rodríguez Lara, hasta enero de 1976, y un Triunvirato militar, hasta agosto de 1979.

Fuerzas Armadas dentro de la Ley de Seguridad Nacional y destinado a ser un organismo de dirección estratégica para las Fuerzas Armadas. La Ley de Seguridad Nacional -si bien permaneció como la norma por excelencia durante las dictaduras de los años 60 y 70- fue promulgada por decreto de la dictadura a 5 días de posesionarse el gobierno civil que restauró la democracia el 10 de agosto de 1979. En esa misma fecha se expidió -también por decreto de la dictadura- la Ley de Fabricación, Comercialización, tenencia y uso de armas y explosivos. El gobierno civil admitió estas Leyes que permanecían con carácter reservado, como uno de los condicionamientos, que pusieron los militares para la entrega del poder y ha sido recientemente cambiada por una Ley de Seguridad Pública y del Estado en septiembre de 2009.

El Comando Conjunto se desarrolló después, en la práctica, como un organismo con atribuciones de control sobre el poder civil y con fuerte injerencia en las decisiones administrativas, solamente tolerada por la tradicional falta de interés propia de la clase política ecuatoriana. La Ley de defensa de 2007 disminuyó esas atribuciones eliminándolas como obligatorias y previas a las decisiones gubernamentales. Esta situación puede ilustrar el hecho de que los asuntos de seguridad privada y de tenencia de armas hayan permanecido en la sombra sin la transparencia debida hacia la ciudadanía e incluso hacia el resto de la administración pública, hasta muy recientemente.

Durante el gobierno de Fabián Alarcón se expidió el primer *Reglamento a la ley sobre armas, municiones, explosivos y accesorios* mediante Decreto Ejecutivo No. 169. RO/32 de 27 de marzo de 1997. Estableció que el control de armas estaría bajo el Ministerio de Gobierno con el concurso del Comando Conjunto para el control de armas, y de la Policía para el control de los permisos operativos de las empresas de seguridad privada, creándose la Compañía Operativa de Seguridad Privada (COSP) delegada a la Policía. El Reglamento admite la tenencia de armas en civiles y empresas hasta un calibre de 9 mm.

En el 2003 se aprobó por parte del Congreso Nacional la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada. La Ley fue impulsada por el interés de la Compañía Wackenhut y otras afines, que trataban de limitar el desarrollo de este tipo de servicios por parte de las Fuerzas Armadas y de la Policía, convertidas al mismo tiempo en órganos de control y proveedoras de los servicios a las compañías petroleras (las FFAA) y a las empresas de espectáculos masivos (la Policía).

La capacitación de los guardias privados había quedado bajo la jurisdicción de la Policía; pero también de las Fuerzas Armadas provocando una situación

de controversia entre las dos fuerzas y con las empresas privadas, poco alertada por parte de las autoridades civiles.

El 17 de julio de 2008 se expidió un nuevo el Reglamento a la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada bajo el gobierno de Rafael Correa en el contexto de los cambios provocados por la Nueva Constitución (2008) y las Leyes originadas en ella, como la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado que incluyó por primera vez una normativa sobre los servicios de inteligencia y otros ámbitos anteriormente no visibilizados por el sistema político. Otros elementos importantes del contexto tienen que ver con la implementación de los Ministerios de Seguridad Interior (en lugar de Gobierno) de Justicia (nuevo) y de Seguridad Interna y Externa, al momento encargada del sistema de inteligencia del Estado. Los cambios han incluido la instalación de una Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y otra de Policía. Dentro de la primera, y por primera vez en la historia, una Dirección de Vigilancia Privada y Tenencia de Armas, era directamente encargada del control del sector y a cargo de un funcionario civil.

Las intenciones del gobierno de Correa -que surgió de la crisis del proceso de democratización implantado después de las dictaduras militares del siglo pasado- y de la Constituyente de 2008, para refundar un sistema político basado en el poder civil terminaron prácticamente en septiembre de 2010, cuando una revuelta policial que bien pudo ser de corto alcance pero que se volvió violenta por el manejo que le dio el gobierno, determinó en la práctica un regreso a la influencia militar centrada en el Ministerio de la Seguridad (antes Seguridad Interna y Externa) al frente de un militar. La política civilista de seguridad se frenó y quedó desarticulada al tener que acudir a las Fuerzas Armadas para solucionarla. A partir de entonces, el gobierno dio marcha atrás a todo lo conseguido con la legislación, concediendo atribuciones casi ilimitadas a las Fuerzas Armadas hasta el punto que el asunto ha significado un regreso a la situación de preeminencia del Comando Conjunto similar a la situación previa a la Constituyente del 2008.

El Decreto 749 dictado por el presidente no solo que reorganiza a la Policía, sino que le quita todas las atribuciones en control de las empresas de vigilancia y seguridad privada y de control y tenencia de armas, además de encargar a las Fuerzas Armadas la política de seguridad ciudadana, atizando aún más las controversias existentes entre las fuerzas del Estado. La situación al momento es confusa, no permite avizorar un desenlace institucional y vuelve más difícil el seguimiento del tema que nos ocupa.

***Cronología: legislación y regulación de la seguridad privada y de tenencia de armas en Ecuador (1979-2011)***

Fecha	Título	No. Registro
27 de marzo de 1997	Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios	Decreto Ejecutivo No. 169. R.O/32
25 de junio de 2003	Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras	Decisión 552
22 de julio de 2003	Ley de Vigilancia y Seguridad Privada	130 R.O
12 de noviembre de 2007	Convención Interamericana contra Fabricación, Tráfico ilícito de Armas de fuego, municiones, explosivos relacionados (CIFTA)	
8 de abril de 2008	Mandato constituyente No. 8 que elimina y prohíbe la tercerización e intermediación y cualquier forma de precarización del trabajo****	Asamblea Constituyente
17 de julio de 2008	Reglamento a la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada	383 R.O
30 de junio de 2009	Acuerdo interministerial (entre defensa y gobierno para portar armas)*****	001
28 de enero de 2010	Expedición del instructivo para renovación del permiso de operación por parte de las compañías de vigilancia y seguridad privada	Acuerdo Min. Gob. No. 0700
30 de marzo de 2010	Reforma del instructivo*	Acuerdo Min. Gob. No. 1086
20 de octubre de 2010	Reforma del instructivo**	Acuerdo Min. Gob. No. 1771
29 de marzo de 2011	Reforma del instructivo***	Acuerdo Min. No. 1903
28 de abril de 2011	Derogación de acuerdo interministerial*****	Decreto Ejecutivo No. 749
23 de junio de 2011	Prórroga de renovación de permiso de operaciones	Acuerdo Min. Interior No. 1996

Fecha	Título	No. Registro
2 de marzo de 2011	Reglamento de constitución y funcionamiento para centros de formación y capacitación personal de vigilancia y seguridad privada	Acuerdo Min. Interior No. 2011

Reformas del Instructivo: \*pago de \$200 y \*\*cambio de fecha de permiso de operación hasta el 30 junio de cada año. \*\*\*Especificaciones sobre pólizas y porte de armas. \*\*\*\*Elimina la contratación laboral por horas. \*\*\*\*\*Pasa el Registro de Armas a la Policía Nacional.

\*\*\*\*\* El Consejo Sectorial de Seguridad será Organismo de Función Ejecutiva que controle armas de fuego. Vuelve el Registro y control de Armas al Comando Conjunto de las FFAA (después del 11 de septiembre). Se creará un Equipo Técnico, conformado por delegados de: Ministerio Coordinador de la Seguridad, Ministerio del Interior, Ministerio de RREE, Comercio e Integración, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Secretaría Nacional de Inteligencia, Comando Conjunto de la FFAA, Comandancia General de Policía, Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador.

## 2. Un acercamiento a la situación actual de las empresas

### *Organización gremial*

De todos modos en el contexto descrito de los últimos años, las empresas han intentado agremiarse determinando el surgimiento de varias asociaciones, entre ellas la Cámara de la Seguridad Privada de Ecuador (CASEPEC), constituida por Acuerdo Ministerial No. 0090 del Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior), y a la que se adhirieron de partida 27 empresas (las “más serias”, incluyendo a la Wackenhut). Otras asociaciones, como la ANESI, que a decir del gerente de la CASEPEC -a quien entrevistamos- “casi no tiene actualmente una vida corporativa [porque fue] un grupo de empresas que se unieron para delinquir la ley y abusar del trabajador”. En el 2009, estando de ministro del trabajo Antonio Gagliardo, se trató del tema. Existía el abuso de hacer pasar al trabajador como “hombre de confianza” en lugar de guardia privado. El hombre de confianza no tiene derecho a percibir horas extras, aún si se queda hasta más allá de las jornadas de trabajo.<sup>5</sup>

Para cuando la Cámara fue calificada por el Ministerio de Gobierno, en el 2006, con potestad a nivel nacional, había una híper organización de empresas,

<sup>5</sup> En esta parte se utilizó información testimonial y documental proporcionada por la Cámara de la Seguridad Privada (CASEPEC), sede en Quito, constituida mediante Acuerdo Ministerial No. 0090 el 5 de abril de 2006.



ahora sí orientadas a seguridad de vivienda y personas, pues los niveles de delincuencia habían aumentado y la Policía se mostraba incapaz de encarar el fenómeno. “No había -según el entrevistado- controversias entre las empresas pues el mercado da para todos”.

La Cámara tiene el propósito de defender al gremio y expandir la doctrina de la seguridad privada que es propia de la actividad, muy distinta a la de la seguridad del Estado y ciudadana. Pero los administradores de las empresas tienen la responsabilidad de capacitar al personal de acuerdo con la Ley. Sobre lo primero, consideran que es la G4S la empresa que ha expandido la doctrina de la seguridad privada a nivel mundial; una filosofía que atiende a la comercialización de los servicios y al bienestar del trabajador. Un punto crucial del interés de la Cámara es la defensa del costo del servicio, con lo cual se defiende también el salario del trabajador.

**Trabajadores, reclutamiento y capacitación:** El salario mínimo en Ecuador es 271 dólares. El costo real de un puesto de vigilancia alcanza a 1.116 dólares y el valor apropiado de comercialización es de 2.117,73 dólares. La Cámara defiende estos costos frente a las empresas que de manera ilegal incurren en la rebaja de los mismos con lo que se perjudica al trabajador, al cual hay que dotar de uniformes, chalecos antibalas de buen rendimiento, seguros de vida y el seguro sobre daños a terceros. El mismo Estado, a través del sistema de compras públicas contribuye a precarizar la contratación, pues se eligen a quienes ofertan el servicio a precios más bajos (900 dólares) con lo cual quien más sufre es el trabajador. Como contrapeso, el Mandato Constituyente No. 8 de 2008, que dio por terminado el sistema de contratación de personal por horas y la precarización del trabajo puede frenar los abusos (si es que el control fuera eficiente). Los trabajadores estaban expuestos a una doble dependencia: a ser contratados por una empresa que les pagaba por horas sin los beneficios de Ley y a trabajar (tercerizados) en las de seguridad privada, que como toda entidad de su clase está obligada entre otras cosas a compartir utilidades con los trabajadores. Luego del Mandato persistía la confusión.<sup>6</sup>

---

6 “Existe confusión por pago de utilidades. Guardias de seguridad percibirán ingresos de la empresa que genere mayores ganancias”, publicaba diario *Hoy*, el 27 de marzo de 2009. No todos pueden ser asumidos. Las compañías de seguridad privada no se muestran abiertamente contra el concepto general del Mandato 8, aunque objetan uno de los artículos de este cuerpo legal. En el artículo 3 de su reglamento, se indica que los puertos y aeropuertos deben asumir a todos los guardias de seguridad. De hecho, en Guayaquil, la concesionaria del Puerto, Contecon, anunció la contratación directa

Se reconoce que se tiende a reclutar a los trabajadores de entre los militares y policías en servicio. Un 30% del personal general de las empresas provienen de esta fuente. Esto es pertinente tanto para los dueños como para los trabajadores de las empresas. Hay un porcentaje grande de trabajadores que ni siquiera han hecho la conscripción y que son reclutados de manera casual (a veces demasiado).

De aquí en adelante, puesto que se han dado tres años de plazo, a partir de la expedición de la Ley de Capacitación, para que las empresas cumplan con todos los requisitos expuestos en el reglamento, el responsable de la capacitación como de la tenencia de las armas es el gerente (el arma pasa de portador). Los guardias deben recibir una formación básica de 120 horas, en materias jurídicas, de relaciones humanas, seguridad privada y manejo de armas. Las empresas pueden organizar sus propios centros de capacitación o lo pueden hacer otros actores privados además de la Policía (se espera una proliferación de centros, actualmente hay doce en el país).<sup>7</sup>

**Control por parte del Ministerio del Interior. Relaciones con las Fuerzas Armadas y Policía:** Actualmente, las empresas se inscriben en el Ministerio del Interior, pero en conjunto son 14 leyes a las que deben responder (Comunicaciones Trabajo) a pesar de que existe solo un departamento ministerial creado hace poco en el Ministerio del Interior y básicamente una persona que se ocupa del asunto actuando con el COSP como brazo ejecutor. Hay que diferenciar entre la tenencia y el porte de armas.

Las Cámaras presionaron para que el gobierno no pase el control de armas y de seguridad privada a la Policía, ellos preferían que sea el Comando Conjunto, como efectivamente ocurrió con el Decreto 749 del 28 de abril de 2011, después del levantamiento policial del 30 de septiembre de 2010 y del ataque militar al hospital de la Policía. Es posible que las controversias existentes entre Fuerzas Armadas y Policía alrededor entre otras cosas del control de compañías

---

de 400 guardias para vigilar sus instalaciones, mientras que la concesionaria del aeropuerto, Tagsa, anunció lo mismo con cerca de 200 guardias.

<sup>7</sup> Hay que diferenciar entre la tenencia y el porte del arma. Con la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, la tenencia lo daba el Comando Conjunto y el porte del arma pasó a la Policía. Sin embargo, luego del 30S y del Decreto 749 todo volvió al Comando Conjunto.

y tenencia de armas, impliquen a los intereses de los empresarios que no terminan de desligarse de los mantenidos por unas y otra.<sup>8</sup>

La crítica se inscribe dentro de la tradicional confrontación que mantienen las Fuerzas Armadas con la Policía. La Cámara acusa a la Policía de no haber sido capaz de organizar el control a pesar de que recibió del gobierno una maquinaria especializada para que pudiera producir una suerte de “cédula de identidad” de todas las armas. Se debía abrir centros especializados en las provincias y poner todas las armas a cedula. Por falta de rapidez el 90% de los permisos se caducaron.

Sin embargo, como pudimos comprobar, todos los datos existentes -que son muy pocos- sobre las empresas de seguridad, su ubicación y el número de trabajadores que poseen reposan en el Ministerio del Interior y provienen de la Policía, quien los levantó en los últimos años desde la vigencia de la Ley y el Reglamento.

### **3. Problemas y carencias del control de las empresas y de la tenencia y porte de armas**

El problema más serio radica en que se pasa por alto la problemática existente que es denunciada a nivel mundial por los organismos internacionales y la prensa mundial. Un tema invisibilizado por el Estado, la sociedad y por la academia, a pesar de ser o haber sido Ecuador uno de los lugares más notorios del reclutamiento de mercenarios (estudios del WOLA) hasta el 2008 y de hechos

---

8 El 19 de agosto de 2008, diario *Hoy* publicaba un titular “Norma enfrenta a policías y guardias”. En él refería que “un total de 51 armas decomisadas, dos guardias detenidos, una empresa clausurada y 112 compañías de seguridad privada censadas son el resultado de ocho días de operativos realizados por el departamento de Control de Organizaciones de Seguridad Privada (COSP) de la Policía.

Para Héctor Santacruz, presidente de la Cámara de Seguridad Privada del Ecuador (CASEPEC), estas acciones emprendidas por la Policía son ilegales y abusivas. “Nosotros tenemos problemas con el reglamento porque hace que las empresas de seguridad se “policialicen” y eso es extremadamente malo, porque nos han coartado toda la libertad profesional y todos los derechos que nos da la actual Constitución, como empresas privadas”. Sin embargo, Janio Bustillos, titular del COSP informó que los operativos no buscan enfrentar a policías y guardias, sino disminuir el índice de violencia en el país y otorgarle a la ciudadanía mayor seguridad. “No podemos permitir que personas no calificadas porten armas en nuestras calles”, concluyó (CAT). Según Janio Bustillos, titular del COSP, en el país existen más de 140 mil armas legales, de las cuales 46 mil están en manos de empresas de seguridad, por lo que se necesita urgente un mecanismo de desarme (Cfr.: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/norma-enfrenta-a-policias-y-guardias-302100-302100.html>).

atentatorios contra las personas y comunidades como la que nosotros mismos hemos registrado con la Investigación sobre los Conflictos de Intag con las empresas mineras.

Según el “Informe de Armas Ligeras 2011” publicado por el Instituto de Estudios Internacionales y Desarrollo de Suiza, la seguridad privada en América Latina es la más armada del mundo.<sup>9</sup> El mismo documento afirma que los agentes de seguridad privados en Latinoamérica están armados hasta los dientes y son los más blindados del mundo, con excepción de los lugares en guerra.<sup>10</sup> El sector emplea en la actualidad al menos a veinte millones de personas, casi el doble que agentes de policía en activo. En “Latinoamérica, y en particular Centroamérica, tienen los niveles de violencia más altos del mundo, con unas tasas que multiplican por seis la tasa media mundial”.<sup>11</sup>

En Ecuador, ahora mismo, no es posible saber cuáles son las vinculaciones de las empresas con las transnacionales del sector; tampoco se conoce en qué consiste la difusión de la Doctrina a cargo de la G4, ni las relaciones directas del Estado -u otros organismos- con empresas o agentes extranjeros.

No se dispone de un censo del sector. Ni es posible cuantificar cuántos policías y militares en activo están participando como agentes privados.

La misma CASEPEC opina que sería necesario conformar una veeduría por parte de las empresas para que se cumplan las leyes y requisitos. Es posible,

---

9 Así lo publicaba CNN México el martes 12 de julio de 2011 en base al Informe de Armas Ligeras 2011 del Instituto de Estudios Internacionales y Desarrollo de Suiza (Cfr.: <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/07/12/la-seguridad-privada-en-america-latina-es-la-mas-armada-del-mundo-informe>).

10 El informe recoge que la tasa de posesión de armas supera casi diez veces a la de sus homólogos europeos. Actualmente el campo de la seguridad privada en América Latina está integrado como mínimo por 20 millones de personas. El informe explica que en la región hay una tendencia de sustituir a la policía en la protección de bancos, barrios e individuos (Cfr. Ídem.).

11 Por cada seis agentes privados hay un policía, la mayor desproporción de los 70 países analizados en el informe lo tiene Centroamérica.

- Honduras, donde hay 60.000 agentes privados y 12.300 policías (una proporción de 4,88 a 1).
- Nicaragua, con 19.700 agentes privados y 9.200 policías (2,14 a 1); Panamá, con 30.000 agentes privados y 12.250 policías (1,97 a 1);
- Costa Rica, con 19.550 agentes privados y 12.100 policías (1,61 a 1);
- El Salvador, con 21.140 agentes privados y 16.730 policías (1,26 a 1);
- Argentina, donde hay 150.000 agentes de seguridad privados frente a 120.000 policías;
- Colombia, con 190.000 agentes privados y 119.140 policías;
- Chile, con 45.000 agentes privados y 35.000 policías;
- La República Dominicana, con 30.000 agentes privados y 29.350 policías;
- **Ecuador, con 40.380 agentes privados y 42.600 policías** (la negrita es del autor).

según esta fuente, que solo un 7% de las empresas cumplan con los parámetros legales. El tema de las armas -supuestamente calificadas hasta 9 mm- es desconocido.

Por otra parte, funcionarios del Ministerio del Interior reconocen las dificultades existentes por falta de personal civil con relación al volumen de las empresas, por ausencia de garantías legales para la incautación de armas (en recientes controles se ha encontrado armas de mayor calibre, por ejemplo subametralladoras, que han sido decomisadas) y porque no hay directivas para el depósito y almacenamiento de las armas decomisadas. Por falta de estas disposiciones se ha procedido a enviar las armas al Comando Conjunto sin que exista un seguimiento sobre su ulterior empleo.

Los funcionarios han comprobado que existen problemas que afectan a los trabajadores, entre ellos está el hecho de que los empleadores adquieren los seguros de vida en paquete y se distribuyen porciones de ellos entre los trabajadores. Según el Mandato 8, las empresas deben contratar pólizas de seguro para cada guardián por un monto de 50.000 dólares y otro seguro médico privado por 20.000 dólares. Los chalecos antibalas suelen ser de mala calidad y las condiciones de trabajo poco aceptables. El tema es cómo ilustrar y documentar estos hechos cuando los funcionarios no tienen el poder real para hacerlo y no disponen de garantías.

Quizá el problema de fondo sea el que tiene relación con el entorno nacional de la seguridad, donde prima un sentido militarista que no ha superado las doctrinas de la Seguridad Nacional de la Guerra Fría, el secretismo y las pugnas entre Fuerzas Armadas y Policía, además del corporativismo y oportunismo dentro de estas dos fuerzas del Estado. Es evidente la preeminencia que tienen los militares todavía en las políticas de seguridad. Lo que hace evidente la falta de control civil en su más alta expresión y deficiente ejercicio del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado.

En términos teóricos y metodológicos habría que construir un concepto de control más apropiado a la vulnerabilidad del Estado que implica esta actividad.

## Anexo A

### *Anuncio marco para la creación de las compañías de seguridad privada (Guayaquil-Ecuador)*

[http://www.mundoanuncio.ec/categoria/otros\\_servicios\\_51/buscar/empresa\\_de\\_seguridad\\_privada.html](http://www.mundoanuncio.ec/categoria/otros_servicios_51/buscar/empresa_de_seguridad_privada.html) “Creación de compañías de seguridad privada de responsabilidad limitada. A \$5.500,00 con un tiempo de realización de 83 días hábiles sin contar sábados domingos y feriados. **Además le ofrecemos crearle:** compañías anónimas de capital suscrito de hasta \$1.600,00 a un costo de constitución de \$450,00 dentro de la ciudad de Guayaquil y de \$550,00 en el resto del territorio ecuatoriano. Con un tiempo estimado de 15 días laborales sin contar sábados, domingos y feriados. Ofrecemos la creación de compañías de seguridad privada de responsabilidad limitada; reglamento interno de seguridad; permisos de funcionamiento y operaciones; permiso de tenencia de armas lo que corre a un costo de \$5.500,00 USA. Este dinero es dado inmediatamente para la creación de la compañía y la obtención de los permisos correspondientes. Si se decide a contactarnos y hacer la empresa con nosotros se realizara un contrato de comisión de servicios profesionales protocolizado y elevado a escritura pública por un notario de la ciudad de Guayaquil de nuestra predilección. **En este costo entra el desarrollo y obtención del permiso de operaciones. Las inspecciones favorables por parte de las entidades pertinentes, permiso de portar armas a nombre de la empresa, permiso de funcionamiento por parte del ministerio del interior.** Si usted solo desea la creación de la compañía de seguridad privada el costo es de \$600,00 dentro de la ciudad de Guayaquil y de \$ 750,00 en el resto del territorio ecuatoriano, y el reglamento interno con un costo de \$ 400,00, sin registrarlo en el ministerio de trabajo y registrándolo con un costo adicional de \$200,00 en si un total de \$600,00 por el reglamento interno de seguridad y un tiempo de entrega de un mes y medio. **Lo que necesitamos que usted nos facilite es lo siguiente (esto no corre dentro del costo anterior):**

Obligatorio tener tres socios para la empresa, puesto que necesitamos para los permisos de funcionamiento un presidente, un gerente general y un secretario de la junta de socios. Los socios no pueden tener grado de parentesco entre ellos. Como es el grado de padre e hijo o cónyuges. No puede ser militar activo

ni ser funcionario público o policía. Si estuvo inmerso en algunos de los puntos antes mencionados tendrá que darme un certificado de acreditación de que ya no está en servicio activo sino que es retirado o jubilado.

Indicarme el nombre de la empresa como desea llamarla con su nombre comercial y el nombre de fantasía el cual es obligatorio, decirme el grado de participación de cada socio. Cuenta de integración de capital por \$ 10.000,00 (tiene que estar este dinero dentro de la cuenta de integración sino no se puede desarrollar el trámite de la empresa). Este dinero puede ser después retirado, cuando la compañía en papeles este constituida esto es alrededor de 20 días hábiles.

Cuatro ejemplares originales de una declaración juramentada de los tres socios de que no tienen relación de dependencia laboral familiar y de consanguinidad con alguien de las fuerzas armadas o entidades gubernamentales. Yo le puedo hacer la gestión de notarlo por un costo de \$15,00 por cada ejemplar. Como son doce ejemplares sería un total de \$ 180,00; le explicare al detalle después porque son tantas declaraciones originales.

Tres originales de cada uno de los 3 socios de actos penales del año 2011 de la jurisdicción domiciliaria yo se las puedo sacar a \$80,00 cada original como son tres originales son \$240 por cada socio y se los tengo en 10 días hábiles sin contar sábado y domingo y feriados.

Cuatro originales del record policial de los 3 socios este es un requerimiento obligatorio que sean originales. Las entidades a las que se entregaran las documentaciones no aceptan copias notariadas.

Un curriculum por socio (yo le enviare los datos del contenido del mismo).

Seis fotos tamaño carnet de los 3 socios.

El dinero del pago de los permisos de funcionamiento dado por la obtención de los permisos del Cuerpo de Bomberos, Intendencia de Policía y Municipalidad del cantón. Dentro de los \$5.500, solo esta incluida la tramitación de los mismos pero no el pago de estos.

Obtención de los seguros de \$100.000,00; \$50.000,00 y \$ 20.000,00 a nombre de la empresa.

Somos su mejor opción nadie le dará resultados en tan poco tiempo **puesto que tenemos nuestros contactos internos para el desarrollo agilizado de la obtención de los permisos de operaciones**. Para mayor información comunicarse con la Ab. Verónica Ramos al teléfono 089723093 o al 042373218. Guayaquil-Ecuador. Mail: [veronica\\_221@hotmail.com](mailto:veronica_221@hotmail.com) estaremos presto a servirlo.

## **Anexo B**

### ***Leyes y reglamentos***

#### ***Ley de vigilancia y seguridad privada (22 de julio de 2003, ro. 130)***

**Art. 1. Objeto de la Ley.** 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.** Vigilancia fija; vigilancia móvil; investigación privada.

**Art. 3. No podrán ser socios.** Quienes hayan recibido sentencia condenatoria. Los miembros activos de la Fuerza Pública y de la Comisión de Tránsito del Guayas. Ni sus cónyuges y parientes hasta el segundo grado de afinidad y consanguinidad. Funcionarios, empleados y trabajadores de los ministerios de defensa, de Gobierno, Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Superintendencia de Compañías. Los socios de compañías canceladas, ex-miembros de la Fuerza Pública que hayan sido dados de baja por infracciones.

**Art. 4. Requisitos de selección del personal (por parte de la compañía empleadora)** Ciudadanía ecuatoriana. Haber completado la educación básica. Haber aprobado cursos de capacitación en seguridad, relaciones humanas, que incluyan evaluaciones de carácter físico y psicológico que serán dictados por profesionales calificados.

### **Constitución**

**Art. 7. Constitución.** Las compañías de seguridad privada se constituirán bajo la especie de compañía de responsabilidad limitada, de acuerdo a la Ley de compañías y la presente Ley.

**Art. 8. Objeto Social.** La compañías de vigilancia y seguridad privada tendrán como objeto social la prestación de servicios de prevención del delito, vigilancia y seguridad a favor de personas naturales y jurídicas, instalaciones y bienes; depósito, custodia y transporte de valores; investigación; seguridad en medios de transporte privado de personas naturales y jurídicas y bienes; instalación, mantenimiento y reparación de aparatos, dispositivos y sistemas



de seguridad; y, el uso y monitoreo de centrales, de recepción, verificación y transmisión de señales de alarma.

**Art. 11. Registro de funcionamiento.** Las compañías de vigilancia y seguridad privada se deberán inscribir en registros especiales que, para el efecto, abrirán separadamente el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la Comandancia de la Policía Nacional, previa notificación de la Superintendencia de Compañías.

**Art. 12. Permiso de operación.** Registrada la Compañía corresponde al Ministerio de Gobierno, otorgar el permiso correspondiente de operación. El permiso será concedido en un plazo no mayor a los 15 días, desde la fecha de presentación de los siguientes documentos:

- Copia certificada de la escritura de constitución debidamente registrada.
- Nombramiento del representante legal de la compañía, debidamente inscrita en la forma prevista en esta Ley; y, Reglamento Interno de la compañía, aprobado por la Dirección General del Trabajo.

**Art. 13. Sujeción al Código del Trabajo.** El personal de las compañías de vigilancia y seguridad privada, en sus relaciones laborales, está sujeto al Código del Trabajo.

## **Autorización, registro, utilización y almacenamiento de armamento**

**Art. 14. Autorización y registro para tener y portar armas.** De conformidad con la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, registrará y extenderá los permisos para tener y portar armas, determinando las características, calibre y más especificaciones técnicas de las armas de fuego, que podrán ser utilizadas por las compañías de vigilancia y seguridad privada.

**Art. 15. Reportes periódicos.** Los representantes legales de las compañías entregarán periódicamente: a) Reporte anual acerca del armamento disponible, entregado al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. b) Reporte semestral acerca de los socios y del personal, entregado a la Comandancia de la Policía Nacional.

## **Control**

**Art. 17.** Las compañías de vigilancia y seguridad privada estarán sujetas al control y vigilancia del Ministerio de Gobierno y Policía, conjuntamente con la Superintendencia de Compañías de conformidad con la Ley de Compañías.

**Art. 19.** La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones autorizará a las compañías de vigilancia y seguridad privada la utilización de equipos y frecuencias de radiocomunicación; y, la Superintendencia de Telecomunicaciones realizará el control técnico de los mismos. La concesión de frecuencias se efectuará siempre y cuando no interfieran con las de la Fuerza Pública, de conformidad con lo establecido en la Ley Especial de Telecomunicaciones.

**Art. 21.** Toda persona podrá denunciar ante el Ministerio de Gobierno y Policía la violación a las disposiciones de la presente Ley.

## **Disposiciones generales**

1. Las CVSPV emplearán uniformes, logotipos diferentes a los del la Fuerza Pública.
2. No podrán utilizar los grados jerárquicos de la FP.
3. Prestarán colaboración inmediata a la Policía Nacional en apoyo a la seguridad ciudadana.
4. El Ministerio de Gobierno y Policía -actualmente Ministerio de Seguridad Interior- podrá descentralizar y delegar facultades.
5. Contratarán obligatoriamente una póliza de seguros de responsabilidad civil contra daños a terceros; y pólizas de seguro de vida y accidentes para el personal. El Presidente Constitucional de la República, en el Reglamento, fijará los montos de las pólizas.
6. El personal de las CVSPV desempeñará sus funciones dentro del área correspondiente a cada empresa, industria, edificio, conjunto habitacional, local comercial o establecimiento, que consten en el contrato. Las empresas que no cumplan y las clandestinas serán clausuradas en forma definitiva.
7. Garantizarán la estabilidad laboral del personal y estarán obligadas a adecuar su nómina a las disposiciones de esta Ley.

## **Reglamento a la ley de vigilancia y seguridad privada**

### ***Modalidades de los servicios***

**art. 5. Vigilancia móvil.** Los vehículos blindados de las CVSP se sujetarán a las normas Técnicas de Seguridad Móvil y Blindaje internacionales.

Se prohíbe el uso de balizas y otros sistemas destinados al uso de la fuerza Pública, vehículos de uso oficial y de socorro; su incumplimiento dará lugar al decomiso inmediato de esos accesorios.

**Art. 7. Observación de la Constitución.** Toda investigación privada se realizará bajo estricto apego a las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, así como convenios y tratados internacionales; el incumplimiento de las mismas conllevará las sanciones penales que el ordenamiento jurídico establezca para el efecto.

## **Del personal de vigilancia, seguridad e investigación privada**

**Art. 8. Capacitación del Personal.** Las compañías pueden establecer centros de formación de personal de vigilancia y seguridad privada, para lo cual requieren de aprobación de un pensum y certificación de funcionamiento extendidos por el Ministerio de Gobierno y Policía, previo informe del Departamento de Control y Supervisión de las CVSP y posterior registro en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

La Policía Nacional podrá establecer centros de capacitación cuyo pensum y certificado de funcionamiento deberán ser aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura.

El pensum tendrá una duración mínima de 12 horas, en un tiempo no menor a dos meses. Incluirá temas de vigilancia, seguridad, relaciones humanas, defensa personal, primeros auxilios, manejo de armas, tiro; Ley y Reglamento de Vigilancia y Seguridad privada, leyes laborales, procedimientos de seguridad privada.

**Art. 9. Investigador Privado.** Las compañías pueden establecer centros de capacitación y formación de investigadores privados. Se requiere la aprobación de un pensum y certificación extendidos por el Ministerio de Gobierno y Policía. El pensum tendrá una duración mínima de 480 horas, en no menos de seis meses.

**Art. 10.** Los miembros de la Fuerza pública en servicio pasivo serán acreditados por los centros de capacitación habiendo cumplido con los requisitos.

**Art. 13. Informe de inspección previa.** Por parte del Departamento de Control y Supervisión de Compañías de Seguridad Privada de la Inspectoría General de la Policía Nacional.

**Art. 14. Permiso de Operación.** Las compañías deberán solicitarlo por escrito al Ministerio de Gobierno y Policía.

## **Del armamento, equipos y medios de comunicación\_**

**art. 15. Autorización para Tenencia de Armas y Municiones.** Estará a cargo del Comando Conjunto de las FFAA, de acuerdo a las regulaciones de la Ley de Fabricación, Importación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios y su reglamento.

El Comando Conjunto y la Policía Nacional podrán establecer sistemas de registro y monitoreo de las armas y equipos autorizados.

**Art. 16. Uso de Armas y Equipos.** Deberán portarse única y exclusivamente en los lugares y horas de prestación de servicios establecidos en los respectivos contratos, manteniendo las debidas seguridades de acuerdo a la Ley de Fabricación y más disposiciones emanadas del Comando Conjunto, debiendo guardar proporcionalidad a la capacidad de cobertura y operatividad de las compañías con la siguiente distribución:

1. Vigilancia Fija: un arma por cada dos guardias;
2. Vigilancia Móvil: un arma por cada guardia, tripulante, supervisor o protector; y,
3. Investigaciones: un arma por cada investigador.

## **Del control de las compañías de vigilancia y seguridad privada**

**Art. 20. Control por parte del Ministerio de Gobierno y Policía.** Por intermedio del Departamento de Control y Supervisión de las compañías de Seguridad Privada de la Inspectoría General de la Policía Nacional (COSP).

El Ministerio de Gobierno y Policía podrá imponer las sanciones establecidas en el Art. 23 de la Ley de Vigilancia y Seguridad Pública.

**Art. 21. Control de la Policía Nacional.** Inspección de instalaciones y control de personal.

**Art. 22. Control del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.** Control y seguimiento del armamento.

## **Disposiciones generales**

**segunda.** Los reportes periódicos serán entregados, de acuerdo a los siguientes plazos:

- a. Comando Conjunto de las FFAA: Hasta el 10 de enero.
- b. Comandancia General de la Policía Nacional:
  - Primer semestre: hasta el 10 de julio.
  - Segundo semestre: hasta el 10 de enero.

**Séptima.** Las compañías renovarán anualmente el permiso de operación conferido por el Ministerio de Gobierno y Policía.