



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,  
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**

**SESIÓN No. 154**

**FECHA:**

05 de marzo de 2012.- Las 09h45

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN ASISTENTES:**

Preside: Fernando Bustamante

Fernando Aguirre

Betty Amores

Vethowen Chica

Fausto Cobo

Linda Machuca

César Montúfar

Gabriel Rivera

Wladimir Vargas

Soledad Vela

Eduardo Zambrano

Secretaria Relatora: Dra. Cristina Ulloa

**LUGAR:**

Sala de sesiones de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, ubicada en el séptimo piso del Palacio Legislativo localizado en la Av. 6 de Diciembre y Piedrahita de la ciudad de Quito.

**ORDEN DEL DÍA:**

1.- Continuar con el tratamiento de los Proyectos de Ley: Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y Ley de Seguridad Ciudadana.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

Asiste el Dr. Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, quien presenta su parecer al respecto.

2.- Puntos Varios

**DESARROLLO:**

Luego de aprobarse el Orden del Día que antecede y por existir quórum reglamentario el señor Presidente de la Comisión declara instalada la sesión. **PUNTO UNO: DR. MAURO ANDINO, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO:** Todo proyecto debe arrancar, fundamentado en lo que establece la Constitución de la República y su aplicación. Con el aumento de los índices de inseguridad, se ha convertido la seguridad ciudadana en un tema prioritario, lo que ha generado la iniciativa de crear cuerpos legales modernos y adecuados a la realidad actual, como una necesidad imprescindible. Dentro de esta necesidad se ha planteado de forma adecuada los proyectos: Ley Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, la Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y la Ley de Seguridad Ciudadana, que buscan que la seguridad prime en nuestro país, como elementos del buen vivir. En el proyecto de Ley Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, refleja la decisión del Estado ecuatoriano de luchar contra inseguridad a través de la creación, mejoramiento y fortalecimiento de la entidades encargadas de esta responsabilidad, por ello es plausible la adopción de este cuerpo legal que instituye tres organizaciones de seguridad con vocación civilista, técnico-científicas, profesionales y especializadas que cumplan estrictamente sus tareas propias. Uno de los fines del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, es que su normativa se desarrolle con estricto apego al marco constitucional y a los instrumentos internacionales, este proyecto busca que esta actividad sea realizada por tres organismos especializadas que garanticen eficiencia y eficacia en sus objetivos y para ello se ha dividido la tarea entre la Policía Nacional, el Servicio Civil de Investigación de la Infracción y el Servicio de Protección Pública. Para el correcto funcionamiento del proyecto, está compuesto por 192 artículos, 8 disposiciones generales y 16 transitorias. Su contenido se desarrolla a través de un título preliminar que establece conceptos de aplicación relativos a los principios, grados, jerarquías, mando de acción, plan de carrera, ascensos, etc., vinculados a los Libros I, II y III, que describen la estructura, la naturaleza, las actividades, los órganos competentes para determinar las políticas, la doctrina, autoridades, los subsistemas de prevención e investigación de la infracción, la clasificación por procesos, la profesionalización de los miembros de las entidades, sus derechos y obligaciones, y, el régimen administrativo disciplinario de cada uno de los servicios especializados que componen el cuerpo de entidades de seguridad ciudadana. Respecto al Libro I, hay que destacar la voluntad de fortalecer la institución policial, para mejorar la seguridad ciudadana, transformándola integralmente desde el cambio de conceptos de Policía Nacional, como un servicio público preventivo con intervención disuasiva y reactiva ante la infracción, produciendo un cambio de la doctrina de instrucción militar a una de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, no deliberante, especializada, que coordinará sus actividades con los servicios especializados como el de Investigación de la Infracción y el de Protección Pública. Respecto a las autoridades de la Policía Nacional, se establece que es el Presidente de la República, seguido de un gabinete, cuya composición no está determinada, por lo que es preciso hacerlo en el artículo 41. También se eliminan las funciones ajenas a la misión institucional con el fin de concentrar a la Policía Nacional en temas estrictamente ligados a su naturaleza, pues es adverso que esté involucrada a temas de tránsito, medio ambiente, migración y el patrimonio cultural, descuidando su misión principal. En cuanto al personal policial, se priorizan los aspirantes de las regiones donde existen vacantes, evitando el desarraigo y la formación académica. Se efectuará de acuerdo al rango y al mando a ejercer, de forma gratuita. De manera positiva se ha variado el sistema de ascensos. Los derechos y obligaciones han sido incrementados. El régimen administrativo disciplinario ha mejorado, debido a que las normas están establecidas bajo una ley orgánica. En este libro considero que se aclare que las entidades de seguridad ciudadana son tres: La Policía Nacional, compuesta por miembros con vocación civilista; el Servicio de Investigación de Infracción,



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

compuesto por personal civil especializado; y el Servicio de Protección Pública, compuesto por personal civil, existiendo únicamente una función coordinadora, evitando confusión e injerencia entre los servicios especializados. Erradicar cualquier norma contradictoria a la Constitución de la República, como las establecidas en los artículos 28 y 36 de este proyecto de Ley. Eliminar en el artículo 43, lo referente a que el Comandante de la Policía Nacional ejerza el mando directivo sobre personal de investigación. Aclarar en el artículo 45, que en la misión de la policía también está: "la participación en el ámbito de su competencia en la administración de justicia", como apoyo o cumplimiento de las órdenes emanadas por las autoridades judiciales. En el artículo 120 debe determinarse qué faltas serán sancionadas con suspensión y cuales con destitución. Respecto al Servicio Civil de la Investigación de las Infracciones, tendrá su propia estructura de acuerdo a su naturaleza. Será de carácter civil compuesto por personal con grado académico de tercer nivel, lo cual acredita su competencia en la labor a desarrollar, está catalogado como un subsistema, encargado de la investigación de las infracciones cometidas, pero es necesarios delimitar una frontera con la Policía Nacional, porque existen artículos como el 47 que indica que habrá investigaciones encargadas a la Policía Nacional, lo que va a generar confusiones. Los órganos a los que responde son los mismos que la Policía Nacional; sin embargo en el artículo 133, indica como órgano superior al mismo Servicio Civil de Investigación y bajo la Fiscalía General del Estado, pero no se ha definido cómo va a coadyuvar este servicio a la Fiscalía General del Estado, de igual manera en el artículo 47, el Servicio de Investigación estará compuesto por personal policial, mientras que en el artículo 138, por la naturaleza de este servicio indica que estará integrado por personal civil. Es importante tener en cuenta, que el servicio de investigación es manejado por la Policía Nacional, y por eso deberá darse un proceso adecuado de transición planificado, a fin de evitar un resquebrajamiento del sistema investigativo y por ende la impunidad. Respecto al Servicio de Protección Pública, que tiene como fin la protección de dignatarios y dignatarias, aquí es necesario mejorar la redacción, principalmente en lo que se refiere al régimen administrativo disciplinario, así como lo que se ha considerado como falta, como ejemplo a lo indicado en el artículo 187, numeral 3. Las disposiciones generales y transitorias deben ser revisadas a efecto de que cumplan su objetivo. Adicionalmente al Código de Entidades de Seguridad Ciudadana, se han presentado dos proyectos que guardan similitud, debido a que basan su existencia en la necesidad de crear Consejos de Seguridad Ciudadana, y conceptualmente van más allá del proyecto de Ley Código de Entidades de Seguridad Ciudadana, por lo que trata de involucrar a entidades del estado como Ministerios de Salud, de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, de Educación, Coordinador de Control Social, Fiscalía General del Estado, los Municipios, Consejos Provinciales, Cuerpos de Bomberos, Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Estos dos proyectos establecen el objeto de la Ley y su marco de aplicación, además de su estructura orgánica compuesta por los diferentes consejos e institutos de seguridad ciudadana, sus funciones y conformación. Para concluir sugiero, que estos dos proyectos por su identidad y objetivos se los unifique y se tramite con anterioridad al proyecto de Ley de Código de Entidades de Seguridad Ciudadana, en virtud de que es la base del Sistema de Seguridad Ciudadana.- **ASAMBLEÍSTA BETTY AMORES:** Quisiera profundizar respecto a algunas disposiciones del proyecto de Ley Código de Entidades de Seguridad Ciudadana, específicamente de la investigación penal, ya que contraviene a la Constitución de la República en su artículo 195, inciso 2; también transgrede el artículo 281, numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Función Judicial.- **ASAMBLEÍSTA FAUSTO COBO.-** ¿Qué opinión tiene respecto a que está vigente un Ley de Seguridad Pública y del Estado, que no tiene el carácter de Código, ni de Orgánica?.- **DR. MAURO ANDINO, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO:** Al aprobar este proyecto de Ley, la que está vigente podría quedar sin efecto, por eso debemos analizar detenidamente para no caer en ninguna inconstitucionalidad.- **ASAMBLEÍSTA LINDA MACHUCA:** ¿Cuál es la definición de seguridad ciudadana a la que estamos avocados en este proyecto?.- **DR. MAURO ANDINO, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO:** Hablar de seguridad ciudadana es hablar no solo del código que están tratando en esta Comisión, si no del proyecto de Ley Código Penal Integral, estableciendo parámetros claros para evitar la impunidad y agilizar los trámites dentro de los operadores de justicia. Respecto a la seguridad ciudadana, tenemos que hacerla



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

todos, evitando la dispersión de leyes. **PUNTO DOS: ASAMBLEÍSTA BETTY AMORES:** Es necesario hacer un análisis pormenorizado de los tres proyectos de Ley. Propongo que se constituyan comisiones para que presenten su trabajo en la próxima sesión, con el ánimo de preparar los informes respectivos.- **ASAMBLEÍSTA CÉSAR MONTÚFAR:** Está pendiente el debate y definición de esta Comisión de cuál es el camino que vamos a seguir respecto a estos tres proyectos de ley que tenemos. De las presentaciones realizadas se dieron algunas ideas, que me permito agrupar en dos posiciones: la primera, más que cuerpos normativos aislados o específicos de sistemas de seguridad, cómo reorganizar las entidades de seguridad ciudadana una ley propiamente dicha de seguridad ciudadana, deberíamos trabajar en una propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Pública y de construcción de un código que agrupe en diversos capítulos y en distintos libros cada una de estos aspectos de la seguridad pública y del estado, por las debilidades y carencias que tiene la Ley de Seguridad Pública vigente; y, la segunda, surgió una posición a partir de las exposiciones de los señores Fernando Carrión y Lautaro Ojeda, sin perjuicio de lo que se haga en los otros ámbitos de la seguridad ciudadana, trabajar en una Ley específica de Seguridad Ciudadana. **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:** Entiendo que estas decisiones ya se habían tomado, los tres proyectos de ley se trabajen en una sola normativa y, en coordinación con el Ejecutivo se elaborará un nuevo código que incorpore todas las temáticas que se intentan abarcar. Se ha llevado a cabo una reunión con el Ministerio Coordinador de Seguridad y el Ejecutivo ha tenido varias reuniones, quienes estaban de acuerdo con el planteamiento que se hizo en la Comisión por ser lógico y razonable, por tanto nosotros debemos seguir con el trámite de los proyectos parciales, y elaborar un informe que establezca la recomendación de pasar todas estas iniciativas a una ley orgánica de seguridad y luego desarrollar los contenidos pertinentes que no será iniciativa del Ejecutivo, sino de esta Comisión y del Ministerio de Coordinación y Seguridad.- **ASAMBLEÍSTA FAUSTO COBO:** No se puede instituir, conformar, organizar, estructurar unas entidades de un tema que no están definidas en la ley. El resultado de lo que visualicemos, aprobemos en cuanto se refiere a la normativa referente a la visión, conceptos, temas de seguridad ciudadana salen las entidades, tienen que derivarse las entidades, no al revés. Me ratifico en que debe crearse una Ley de Seguridad Ciudadana no contraviene a que debe estar en un gran código el tema de la seguridad en forma general y que de allí se desprenda la necesidad de una ley específica de seguridad ciudadana.- **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:** El trabajo precisamente es armar un Código Orgánico y posteriormente las leyes necesarias.- **ASAMBLEÍSTA CÉSAR MONTÚFAR:** Debemos tener una sesión para debatir y acordar la decisión a tomarse, para organizar ese código o ley orgánica y establecer qué aspectos debe contener, qué capítulos tendremos que incluir.- **DR. JUAN FRANCISCO MORALES, ASESOR DE LA COMISIÓN:** Todos los asesores y asesoras están incorporados, pero únicamente se ha mantenido una reunión con la Dra. Susana Vaca, Asesora Jurídica del Ministerio de Coordinación de Seguridad con quien se acordó que en este mes se va a organizar los grupos de trabajo para estructurar un esqueleto de la propuesta para que sea de su conocimiento y lo puedan discutir, calificar, mejorar o corregir.- **ASAMBLEÍSTA BETTY AMORES:** En un principio se dijo que se debería analizar los tres proyectos de ley y el Asambleísta Fausto Cobo planteó que se proponga una Ley Orgánica de Seguridad Pública. Tenemos vigente una ley que no es orgánica, pero es de seguridad pública, la misma tiene 46 artículos, 3 disposiciones y 4 disposiciones transitorias. La seguridad ciudadana está tratada en un artículo. Ya no tenemos bajo nuestra lupa solo tres proyectos de ley sino también la ley de seguridad y el plan estratégico. El tema de seguridad ciudadana es complejo, es el tema de más gravedad para la ciudadanía y de mayor importancia. A más de los libros de los doctores Lautaro Ojeda, Fernando Carrión y otros, existen al menos dos convenciones internacionales que Ecuador ha suscrito sobre el tema seguridad ciudadana. Seguridad Pública incluye por lo menos cuatro ámbitos de la seguridad. A mi juicio debe crearse una Ley de Seguridad Ciudadana Específica y una ley que estructure lo institucional en la Policía Nacional, porque la Ley de la Policía está obsoleta, ha recibido un nuevo planteamiento y es fundamental para la gestión de esa entidad, tema que se está tratando en el proyecto del Código de Entidades de Seguridad Ciudadana.- **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:** En una próxima sesión se incluirá en el



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

orden del día, continuar con el debate de estos tres proyectos de ley, en razón de las opciones presentadas. Siendo las 10h50, y una vez agotado el orden del día el presidente de la Comisión clausura la sesión, firmando la presente acta con la Secretaria, que certifica.

Dr. Fernando Bustamante

**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**

Dra. Cristina Ulloa

**SECRETARIA DE LA COMISIÓN**