



COMISIÓN No. 5

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

ACTA DE LA CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN No. 055-2019

Quito, jueves 17 de enero de 2019

En la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a los diecisiete días del mes de enero del año dos mil diecinueve, siendo las 10h07, se instala en sesión la Comisión No. 5 Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, de conformidad con las normas previstas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Reglamento de las Comisiones Permanentes y Ocasionales, en la sala de sesiones de la Comisión ubicada en el séptimo piso del Palacio Legislativo.

Preside la sesión la señora Asambleísta Ana Belén Marín Aguirre, Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral y actúa como Secretaria Relatora la señora Abogada Tatiana Torres Tapia.

Por disposición de la Presidenta, la señora Secretaria Tatiana Torres constata el quórum para sesionar. Se encuentran presentes los siguientes Asambleístas, miembros de la Comisión:

1. Ana Belén Marín Aguirre
2. Hermuy Calle Verzozzi
3. María Cecilia Salas Salas
4. Fafo Holguín Gavilánez Camacho
5. Dennis Gustavo Marín Lavayen
6. Héctor Patricio Muñoz Alarcón
7. Wendy Vanesa Vera Flores
8. Cástulo René Yandún Pozo
9. Eduardo Mauricio Zambrano Valle

La señora Secretaria Relatora informa que el señor Asambleísta Fernando Flores se ha excusado de asistir a la presente sesión y ha principalizado a su Asambleísta alterna Cecilia Salas.

La señora Asambleísta Doris Soliz se incorpora a la sesión, a las 10h12.



Una vez constatado el quórum, se instala la Continuación de la Sesión No.055-2019 y la señora Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia solicita a la señora Secretaria de lectura al orden del día.

“Por disposición de la señora Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, Asambleísta Esther Cuesta Santana, Ph.D., y de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 27 y en el numeral 3 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en concordancia con el numeral 2 del artículo 8 y el numeral 4 del artículo 10 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, se convoca a ustedes a la continuación de la Sesión de la Comisión No. 055-2018, que se llevará a cabo el día **jueves 17 de enero de 2019, a las 09h30**, en la sala de sesiones de la Comisión, ubicada en el séptimo piso, ala oriental, de la sede de la Asamblea Nacional, avenida 6 de Diciembre y calle Juan Montalvo, con el propósito de tratar el siguiente orden del día:

3. Tratamiento del Proyecto de Ley de Código Orgánico de Seguridad del Estado presentado por el Presidente Constitucional de la República, Licenciado Lenín Moreno Garcés, calificado mediante Resolución CAL-2017-2019-524 de 08 de noviembre de 2018, para lo cual se contará con la exposición del equipo asesor de la Comisión sobre el análisis comparativo entre la Ley de Seguridad del Estado vigente, el Proyecto de Ley de Código Orgánico de Seguridad del Estado y el Proyecto de Ley de Seguridad Integral del Estado cuyo informe para segundo debate ha sido aprobado por la Comisión Ocasional de Seguridad Fronteriza.

4. Avocar conocimiento del Proyecto de Ley de Inteligencia presentado por la Asambleísta Ana Belén Marín y calificado mediante Resolución CAL-2017-2019-497 de 25 de septiembre de 2018.”

La señora Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia solicita a la señora Secretaria de lectura del tercer punto del orden del día.

Tercer Punto.- Tratamiento del Proyecto de Ley de Código Orgánico de Seguridad del Estado presentado por el Presidente Constitucional de la República, Licenciado Lenín Moreno Garcés, calificado mediante Resolución CAL-2017-2019-524 de 08 de noviembre de 2018, para lo cual se contará con la exposición del equipo asesor de la Comisión sobre el análisis comparativo entre la Ley de Seguridad del Estado vigente, el Proyecto de Ley de Código Orgánico de Seguridad del Estado y el Proyecto de Ley de Seguridad Integral del Estado cuyo informe para segundo debate ha sido aprobado por la Comisión Ocasional de Seguridad Fronteriza.

La señora Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia otorga la palabra al Dr. Patricio Benalcázar, Asesor de la Comisión, quien manifiesta que se va a realizar la comparación de la Ley vigente de Seguridad de Pública del Estado del año 2009, en relación a la Propuesta del Código Orgánico de Seguridad de Estado y en relación con la Ley Orgánica de Seguridad Integral trabajado por la Comisión Ocasional de Seguridad Fronteriza. Dicha



comparación se realizará a partir del ámbito material, el ámbito personal o institucional, ámbito temporal y el ámbito geográfico.

La Magíster Lorena Villavicencio, Asesora de la Comisión, manifiesta que han realizado un ejercicio para tratar de recuperar los aspectos más importantes de estos cuerpos normativos.

Menciona que hay ciertos elementos que le faltan al Código presentado por el Ejecutivo porque el Código actual solo define la estructura del sistema de seguridad del Estado mas no plantea la noción de seguridad que va a tener el Estado ecuatoriano, siendo esta una falencia porque si planteamos una Ley que no dice como vamos a conducir la seguridad del Estado y no sabemos cuál es la noción teórica-conceptual de seguridad, vamos a tener un vacío; por ejemplo en la Ley Orgánica de Seguridad Integral teníamos una noción de seguridad integral y sobre esa nos basábamos, incluso en la Ley Orgánica de Seguridad Integral planteada por la Comisión Ocasional también se plantea una noción de seguridad que vuelve a ser la seguridad integral pero en el actual Código solo se habla de una estructura, es decir podemos ver que la Ley del 2009 hablaba de una materia que es la seguridad integral, Código de Seguridad del Estado solo habla de la estructura, mientras que la Ley Orgánica de Seguridad Integral habla de las dos, es decir de la noción de seguridad más la estructura de seguridad del Estado. En este sentido vemos que el COSE debería aumentar cual es la noción y la materia de seguridad.

Menciona que algo importante que tiene la finalidad del Código planteado por el Ejecutivo, es que propone garantizar la soberanía, integridad y hace frente a las amenazas de origen natural y antrópico, pero esta finalidad debería tener sus principios y definiciones vinculados a cómo enfrentar estas amenazas.

En el ámbito de las tres leyes podemos ver que la Ley actual define solo la materia, mientras que el Código planteado por el Ejecutivo y la ley planteada por la Comisión Ocasional definen quienes van a ser los que deban llevar a cabo la seguridad del Estado, es decir que el ámbito de la ley debería incorporar la materia, instituciones, personas, cobertura geográfica y la temporalidad para que sea completa, pues el problema de dejar vacíos en leyes de seguridad, es que se vuelve discrecional, no solo para el policía o para el militar sino que además, cuando existen vulneraciones de derechos humanos, el Estado no puede tener claro una cadena de mando de quien dio una orden y sobre todo no hay una ley de quien emplea el arma, ni los procesos que se van a juzgar por las víctimas afectadas; en ese sentido, considera que es importante que la ley que se construya considere estos temas: noción de seguridad, la estructura de seguridad del Estado, a quién se protege, y en qué ámbito.

En cuanto a la estructura, el actual Código planteado por el Ejecutivo define un órgano directivo, mientras que la Ley actual versus la Ley de Seguridad Integral menciona que quien va a dirigir es el Presidente de la República, entonces se considera que el Código que plantea el Ejecutivo está dando un espacio adicional que burocratizaría la seguridad al tener un órgano directivo, asesor y de apoyo, es decir se tendría tres órganos que harían



lo mismo sin dejar claras sus funciones y por ende, quien dirige tendría unas funciones muy amplias.

Algo importante es el termino usado tanto en la Ley de 2009 como en el Código que es el de complementariedad, participación ciudadana y prevención, considerando que la complementariedad, tras las Enmiendas constitucionales que fueron suprimidas, cómo se van a complementar las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, las mismas que pueden realizar operaciones coordinadas. Al dejar este espacio muy abierto podrían existir casos como temas de frontera, en los que no se pueda definir quién va a actuar, ni cómo se van a determinar las responsabilidades porque tanto Fuerzas Armadas y la Policía Nacional van a estar actuando complementariamente dentro de cada uno de los procesos, lo que es una falencia en donde no se puedan determinar responsabilidades, incluso en procesos judiciales, aun cuando existan salas especializadas policiales o militares y eso se ha visto en casos como el de Buenos Aires, en temas mineros y en casos de pueblos y nacionalidad indígenas donde no se tiene caso cuál de las dos instituciones tienen que actuar ni a quién se debe atribuir las responsabilidades.

Es necesario que la Corte Constitucional acuda a la Comisión a explicar cómo va a operar el principio de complementariedad y cómo se va a entender en la Ley, pue la Unidad de Técnica Legislativa envía un informe que si bien no es vinculante, dice que el Código debe incorporar el tema de la complementariedad pero el Ejecutivo envía un Proyecto sin la complementariedad como principio pero cuando desarrolla todas las funciones, vuelve a hablar de temas complementarios y por tanto no se tiene claro como se va a llevar la complementariedad de las dos Instituciones.

En cuanto a la estructura del sistema, actualmente hay tres órganos: estatales, permanentes y ejecutores, con el sistema de seguridad pública a la cabeza. Una de las observaciones que hizo el Ministro de Defensa es plantear un nuevo órgano directivo; sin embargo, sería más bien valioso fortalecer al Consejo de Seguridad o a la Secretaría del Consejo y no crear un tercer órgano como lo plantea el Código.

La estructura del Sistema de Seguridad del Estado planteada por el COSE, estando en el órgano directivo el Presidente, en el de coordinación será el definido por el Presidente por Decreto y un órgano de apoyo y un órgano asesor que es el Consejo de Seguridad del Estado. Entonces en el Código se están volviendo a repetir funciones y es preocupante que los espacios en tema de seguridad que puedan ser regulados vía decreto por la autoridad de turno.

En la estructura del COSE se mencionan a las máximas autoridades de las funciones del Estado, pero lo preocupante es que a pesar de que se mencione a la Función Legislativa, el COSE no plantea ningún mecanismo de pesos ni contrapesos ni de fiscalización por parte de la Asamblea Nacional, lo que si hace la Ley vigente y Proyecto de la Comisión Ocasional.

En lo comparativo, si bien ya no se tiene el Ministerio Coordinador de Seguridad ahora tenemos el Ministerio de Defensa, pareciendo curioso que en el actual proyecto enviado



por el Ejecutivo se eleve a que se coordine ese sistema a través de la Unidad Rectora de Inteligencia, es decir ya no se tendría una SENAIN que se encargue de articular la inteligencia estratégica del Estado sino una unidad rectora de la inteligencia que es el órgano asesor de todo el Sistema de Seguridad del Estado, por lo tanto se estaría dándole un mayor campo de acción y teniendo un mayor campo en el cual la inteligencia hablaría por cada uno de los sistemas desde un Órgano Asesor.

En cuanto a los órganos ejecutores, llegarían a ser los mismos que plantea la Ley del 2009. Rescata algo valioso del COSE y es que se desagrega los Estados de Excepción; sin embargo, plantea adicionalmente un nuevo término llamado "Gestión de Crisis" que es uno de los fundamentos para crear sus órganos asesores y directivos, cuando al crear un nuevo Estado de Situación llamado Estado de Crisis puede ser compatible con otros temas como es los estados de excepción y lo que determina grave conmoción interna, considerando que el tema de Gestión de Crisis es un tema adicional para tratar la Gestión de Riesgos, pero no se lo puede hacer porque la Constitución habla de Gestión de Riesgos y de la descentralización Subsidiaria, es decir debería ser un tema a parte.

Se reconoce que en los temas de movilización es valioso el Proyecto enviado por el Ejecutivo, porque no solo define la movilización nacional, sino que la articula con los Estados de Excepción y con las diferentes autoridades a niveles locales. En las requisiciones de los Estados de excepción el COSE plantea qué es la requisición y cómo se hace el proceso de devolución de estos bienes, cuál es el tiempo de depreciación y cuáles son los costos.

El COSE habla de los Sectores Estratégicos de Seguridad del Estado desde un enfoque reactivo más no desde un tema de prevención, teniendo espacios no regulados como el no determinar quién regule y controle a estos Sectores de Seguridad del Estado; sin embargo, la Ley actual del 2009 y la Ley planteada por la Comisión Ocasional si tienen consideraciones sobre los sectores estratégicos.

En la clasificación de la información los tiempos no varían llegan a ser lo mismo: reservada, secreta y secretísima con 5, 10, y 15 años respectivamente; sin embargo, en el COSE se desarrolla más el tema de autorizaciones judiciales.

El equipo Asesor de la Comisión también realiza una comparación de Leyes de Seguridad de la región, viendo que el COSE sí plantea temas nuevos, pero se aleja en enfoques de derechos, enfoques preventivos que más bien son reactivos, siendo la mayor preocupación es que retira el sistema de pesos y contrapesos en temas de seguridad y sobre todo las funciones fiscalización a la Asamblea Nacional.

Una vez terminada la exposición del equipo Asesor de la Comisión la señora Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia, abre paso a las preguntas e inquietudes de los señores Asambleístas.

El señor Asambleísta Hermuy Calle, pregunta al equipo asesor ¿Qué se explique el sistema de pesos y contrapesos, y cómo esta propuesto en el COSE?



304

La Magíster Villavicencio responde que actualmente la Ley de Seguridad Pública del Estado, en el tema de pesos y contrapesos, define el proceso de la fiscalización cada 3 meses ante la Asamblea Nacional y en el tema de gastos ante la Contraloría General del Estado. La Ley que planteó la Comisión de Frontera hace el mismo ejercicio, pero en el proceso de fiscalización no lo especifica, sino que es muy general. En ese sentido es importante, cuando se habla de seguridad, que la rendición de cuentas se realice no solo para saber cómo se está efectuando la política pública en materia de seguridad, es preocupante que en el Libro de Inteligencia que no se plantee un principio básico de Inteligencia que son los contrapesos de Inteligencia, como los tienen varias legislaciones como la de Argentina. Sería importante que el proceso de fiscalización sea más dinámico y que la rendición de cuentas no se deje de dar en la Asamblea Nacional.

La Magíster Villavicencio manifiesta que en el COSE no se plantea ningún proceso de fiscalización ante la Asamblea; y complementando la idea, el asesor Patricio Benalcázar afirma que desde el punto de vista jurídico que se haya desarrollado un estándar de control en este caso de la fiscalización de la Asamblea Nacional, y que no se lo incorpore en el COSE podría significar regresión.

El señor Asambleísta René Yandún, en cuanto al tema de complementariedad que consta en el Libro Primero del COSE relativo a la defensa nacional formula la siguiente pregunta: ¿Se está analizado con todos los libros?, además sugiere que el análisis comparativo debería ser libro por libro y posteriormente artículo por artículo.

La Magister Lorena Villavicencio afirma que efectivamente el análisis hecho por el equipo asesor de la Comisión es del Libro Preliminar del COSE que contiene 56 artículos, siendo importante definir la noción de seguridad que le está dando al COSE para después pasar a cada uno de los Libros. Menciona que el equipo asesor ya ha realizado el análisis de cada uno de los Libros y ya se tiene definido cuales son los temas que podrían vincularse con la actual Ley como a la Ley planteada por la Comisión; sin embargo, el análisis es netamente del Libro Preliminar porque es sobre el que se van a basar los demás libros, al tener clara esta noción se puede saber la noción de los otros libros planteados.

El Doctor Patricio Benalcázar afirma que la primera parte del Libro Preliminar genera los principios de aplicación en el conjunto del Código, por lo tanto, es fundamental en términos de seguridad jurídica desarrollar todas las definiciones y principios en este Libro Preliminar. En cuanto al tema de complementariedad tiene que ver fundamentalmente a apoyar a las instituciones para que cumplan sus competencias que el otro no pueda cumplir por la razón que sea; la idea es que en la discusión parlamentaria los señores Asambleístas puedan incorporar en la parte de principios definiciones y plantear qué implica cada cosa, en qué casos es coordinación y cooperación, en qué casos es complementariedad, garantizando el proceso de la implementación de principios rectores, siendo lo principios mecanismos de optimización, pues la idea es dejar en claro que si hay un principio se debe saber cuáles son sus mecanismos de operación.



La señora Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia encarga la presidencia al señor Asambleísta Mauricio Zambrano para poder intervenir, y expresa que al analizar el Libro Preliminar existe mucha preocupación y es fundamental empezar el análisis por el Libro Preliminar, ya que si ahí se tiene claro el principio en el cual se basa el tema de Defensa Nacional, Seguridad Ciudadana, Inteligencia Estratégica y la Gestión de Riesgos, es la única forma para poder desarrollar los demás libros, considerando que para la siguiente sesión que se trate el tema del Libro Preliminar el equipo asesor deberá presentar una propuesta de texto en donde se proponga qué incluir o el qué retirar, considerando en temas de seguridad necesariamente debe existir el sistema de pesos y contrapesos para posteriormente proseguir con los otros Libros.

La señora Asambleísta Ana Belén Marín propone la siguiente moción:

MOCIÓN PRIMERA: a fin de que el equipo asesor de la Comisión construya un nuevo documento como primer borrador del Libro Preliminar del Proyecto de Ley del Código Orgánico de Seguridad del Estado, en base a la presentación que hoy realizaron.

ASAMBLEÍSTAS	AFIRMATIVO	AUSENCIA
Esther Adelina Cuesta Santana		X
Hermuy Calle Verzozzi	X	
María Cecilia Salas Salas	X	
Fafo Holguín Gavilánez Camacho		X
Ana Belén Marín Aguirre	X	
Héctor Patricio Muñoz Alarcón	X	
Doris Josefina Soliz Carrión	X	
Wendy Vanessa Vera Flores	X	
Pedro Fabricio Villamar Jácome		X
Dennis Gustavo Marín Lavayen	X	
Cástulo René Yandún Pozo	X	
Eduardo Mauricio Zambrano Valle	X	
TOTAL	9	3

Por disposición del señor Presidente encargado, la señora Secretaria proclama los resultados de la moción planteada por la señora Asambleísta Ana Belén Marín, manifestando que se aprueba con 9 votos a favor y 3 ausencias.



302

Una vez devuelta la presidencia a la Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia Asambleísta Ana Belén Marín Aguirre, solicita a la señora Secretaria de lectura al siguiente punto del orden del día:

Cuarto Punto: Avocar conocimiento del Proyecto de Ley de Inteligencia, presentado por la Asambleísta Ana Belén Marín, y calificado mediante la Resolución CAL No. 2017-2019-497 del 25 de septiembre del 2018.

La señora Secretaria da lectura del Memorando No. SAN-2018-4032 del 28 de noviembre del 2018 que contiene la resolución CAL 2017-2019-528 de calificación del Proyecto de Ley de Inteligencia presentado por la Asambleísta Ana Belén Marín.

Una vez agotado el punto único del orden del día, la señora Presidenta clausura la sesión, siendo las 10h57.

Forma parte de la presente acta el disco que contiene el audio completo de la Sesión.

Firman para constancia la señora Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia y la señora Secretaria.

Ing. Ana Belén Marín Aguirre
**Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia
de la Comisión Especializada Permanente de
Soberanía, Integración, Relaciones
Internacionales y Seguridad Integral**

Abg. Tatiana Torres Tapia
Secretaria Relatora

pro