

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0469-M

Quito, D.M., 21 de agosto de 2024

**PARA:** Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo  
**Secretario General**

**ASUNTO:** Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-3620-M, de fecha 15 de agosto de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante No. **0287-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "**Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna**", presentado por el asambleísta Henry Fabián Kronfle Kozhaya, mediante Memorando No. AN-HFKK-2024-022-M de 14 de agosto de 2024 con trámite número 454419.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo  
**COORDINADOR GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Anexos:

- fiu1.\_kronfle\_henry\_david\_informe\_proyecto\_de\_ley\_org.\_regu.\_apoyo.\_ffaa\_a\_pol.\_nac.pdf

Copia:

Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra  
**Analista de Administración 1**

IT



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

**F02V03-PRO-GSG-GDC-001**

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**

**No.- 0287-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 21 de agosto de 2024

**Proponente:** Asambleísta Henry Fabián Kronfle Kozhaya

**Nombre del Proyecto:** "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna"

**I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

El 14 de agosto de 2024, el asambleísta Henry Fabián Kronfle Kozhaya, remite mediante Memorando No. AN-HFKK-2024-022-M, con trámite número 454419 a la señorita Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Primera Vicepresidenta de la Asamblea Nacional y al señor Alejandro Muñoz Hidalgo, Secretario General Asamblea Nacional, el "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna", y adjunto al documento, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2024-3620-M, de fecha 15 de agosto de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas

y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; el artículo 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

### III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

**3.1 Iniciativa Legislativa; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley**

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
<p>Iniciativa Legislativa</p> <p><b>Firmas: 16</b> <b>Porcentaje: 12 %</b></p>	<p>(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)</p>	<b>CUMPLE</b>
<p>Una sola materia (Principio de Unidad de Materia).</p> <p><b>Materia: Seguridad Nacional (Fuerzas Armadas y Policía Nacional)</b></p>	<p>(Artículos 136, de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)</p>	<b>CUMPLE</b>
<p>Exposición de motivos, considerandos y articulado <i>contiene</i>:</p> <p><b>Exposición de motivos, dieciséis considerandos, diez artículos, tres disposiciones generales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.</b></p>	<p>(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)</p>	<b>CUMPLE</b>
<p>Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se crearían,</p>	<p>(Artículos 136 de la CRE y el 56, número</p>	<b>CUMPLE</b>

derogarían o se reformarían.	3 de la LOFL)	
Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL).	<b>CUMPLE</b>

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con base en lo expuesto, el "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna", constituiría una norma de carácter orgánico, toda vez que su contenido normativo estaría inmerso en lo dispuesto en el número 1 del Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador, consecuentemente, su denominación es correcta.

#### IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

##### **4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta**

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad<sup>1</sup>.

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto

<sup>1</sup> Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Quito, diciembre 2014, pág. 5.

de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, este permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) *la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)*”<sup>2</sup>

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia No 54-17-IN/22 insiste en que uno de los requisitos es la competencia de las autoridades **y otro la claridad**, resolución constitucional que en su parte pertinente expresa:

*[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, **de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.***

*Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, **el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica.***

Como sostiene la Corte Constitucional, sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, **determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas**”<sup>3</sup>.

En el "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna", el proponente señala:

“tiene como intención reforzar la seguridad interna del Estado y su población con motivo al aumento de la violencia que ha experimentado el país en este último tiempo llevando a que la población sienta nuevos niveles de inseguridad, que los datos noticiosos y estadísticos presentan en los diferentes medios de comunicación y que dan cuenta de la realidad que vive el país en términos de seguridad ciudadana y la sensación de temor y preocupación existente. Que se puede apreciar también en el informe de octubre de 2022 de la empresa Market, que destaca que las tres principales demandas de la población son: seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción y el narcotráfico, todas

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

<sup>3</sup> Sentencia Constitucional N ° 54-17-IN/22 párrafo 53.

relacionadas con la ilegalidad. Sin duda, la percepción de inseguridad indica que este es el problema más importante del país, independientemente del lugar de residencia, siendo un sentimiento extendido en todo el territorio nacional; este estudio revela un aumento en la violencia y la sensación de inseguridad que socava la confianza en las instituciones encargadas de combatir el crimen, llevando incluso a que la ciudadanía normalice la inseguridad por sobre la protección del Estado.

La violencia se ha normalizado en la sociedad, convirtiéndose en una forma común de resolver conflictos. Los altos índices de criminalidad están afectando gravemente la calidad de vida de la población y debilitando las instituciones del Estado. La violencia está aumentando a un ritmo alarmante en el país, lo que está deteriorando la calidad de vida de los ciudadanos. Los datos son claros: los crímenes se han multiplicado en un año, y esta situación está debilitando las instituciones y dañando la economía.

En Sudamérica, las Fuerzas Armadas están diseñadas para proteger a sus países de amenazas externas. Sin embargo, el aumento de problemas internos como la violencia y el crimen organizado ha llevado a que se les pida realizar tareas que normalmente corresponden a la Policía y otras instituciones.

En muchos de los países de Sudamérica estas acciones se encuentran amparadas en su Constitución y, además, existen evidencias de la participación efectiva de FFAA en este tipo de actividades. En cambio, Ecuador no se contaba con un mandato constitucional al respecto, y, en consecuencia, con una normativa legal que desarrolle dicho postulado.

La Constitución de 2008 en Ecuador marcó un hito al reducir el papel de las Fuerzas Armadas en la vida política del país. Eliminó la misión de "garantizar el orden jurídico" que habían tenido históricamente y, con la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se implementó un nuevo modelo de seguridad que priorizó el control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Aunque las Fuerzas Armadas (FFAA) en nuestro país, al amparo de la Constitución del 2008 no tenían, en principio, una misión directa relacionada con la seguridad interna del Estado, los desafíos específicos que enfrenta nuestra sociedad y las nuevas amenazas, como el crimen organizado y el narcotráfico, han llevado a un aumento en los problemas de inseguridad. Esto ha generado una necesidad de colaboración entre las FFAA y la Policía Nacional para abordar estas problemáticas de manera más efectiva. La creciente inseguridad ha llevado a reconsiderar los roles tradicionales de las instituciones y a buscar soluciones conjuntas para enfrentar estos desafíos, producto de aquello, la Asamblea Nacional aprobó la reforma parcial al artículo 158 de la Constitución de la

República del Ecuador para permitir el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna, la misma que luego fue aprobada por la ciudadanía en la Consulta Popular y Referéndum 2024.”

Motivo por el cual, es necesario realizar las siguientes puntualizaciones relacionadas a reforzar la seguridad interna del Estado y su población con motivo al aumento de la violencia e inseguridad con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas hacia la Policía Nacional del Ecuador y con ello poder controlar los altos índices de delincuencia y menorar la incidencia en delitos que aquejan a la ciudadanía en el país, y su concordancia con la Constitución de la República, ordenamiento jurídico infra constitucional y doctrina jurídica.

### **Constitución de la República del Ecuador**

El Proyecto de Ley, pretende reforzar la seguridad interna tomando en cuenta los principios fundamentales que establece la Constitución de la República del Ecuador (CRE) con la incorporación de preceptos jurídicos que aporten un respaldo a la ciudadanía y el Estado a través del apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional respecto a la delincuencia y la impunidad; lo cual guardaría armonía con lo dispuesto en los Artículos Artículos 1, 3 número 8, de la CRE que señalan: “(...) Son deberes primordiales del Estado: (...) 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. (...)”; en conjunto con los principios de aplicación de los derechos del Artículo 11 en concordancia con los derechos de libertad del Artículo 66, número 3, letras a), b) y c) que establecen: “(...) a) La integridad física, psíquica, moral y sexual. b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual. c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes (...)” (Lo subrayado me pertenece); entonces se podría determinar que la implicación de la propuesta en concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, está directamente relacionada en mantener la paz y la tranquilidad al reforzar la seguridad interna y con ello proteger a la población y su territorio que enfrenta crecientes retos motivados por la inseguridad, delincuencia y corrupción que amenaza el buen vivir. Ante amenazas latentes como delitos específicos como robo, secuestro, tráfico de drogas y la vacuna como tipología relacionada al delito de extorsión y que atentan contra la paz social, la seguridad ciudadana, siendo fenómenos que han adquirido dimensiones alarmantes, que amenazan el sistema de

desarrollo poblacional en todas sus formas en el Ecuador.

Que tendría correspondencia con lo dispuesto en la Carta Magna sobre los derechos de protección previsto en el Artículo 75, que establece: “(...) Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley. (...)”; con el Artículo 76 y en concordancia con el Artículo 82, que establece: “(...) El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. (...)” (Lo subrayado me pertenece); propuesta de Ley que tendría concernencia con los derechos de protección y seguridad jurídica relacionada al “ius puniendi” que es la potestad para sancionar determinadas conductas típicas y antijurídicas, transgresoras de las normas sociales de convivencia y buen vivir, que significa que sólo debería conminarse bajo sanción penal una conducta socialmente lesiva, allí donde la superación de la perturbación social no se puede alcanzar con otros medios extrapenales de menor injerencia, como ocurre con las sanciones administrativas del orden público, que por regla general en la actualidad son sancionables con multas, por lo que es necesario la posibilidad de implementar una norma que refuerce la seguridad interna frente a los diferentes tipos penales en todo el Ecuador.

Es así, que a través de la Asamblea Nacional y su Comisión Especializada Permanente al construir una propuesta normativa cuyo objeto es resguardar la integridad y seguridad de su población, deben tutelar los derechos regidos por el Buen Vivir con el apoyo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, quienes sean los garantes de aquel bienestar, la estabilidad, la paz social de la población y su patrimonio, como lo dispone la CRE en sus artículos 120 número 6, 127, 158 y 163 con lo establecido en el Artículo 424, que establece: “(...) La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. (...)” (lo subrayado me pertenece). El proyecto de Ley se encuentra acorde al ámbito constitucional por lo cual sus preceptos no son incompatibles tampoco con el derecho penal frente a las violaciones más graves e intolerables que las normas de convivencia social y derechos humanos se tienen tanto a nivel nacional o internacional frente a la protección y seguridad interna del Estado.

## **Ley de Seguridad Pública y del Estado**

Así también el Proyecto de Ley, tiene relación con lo contemplado en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en su Artículo 1, que establece: “(...) La presente ley tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, asegurando la defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado. El Estado protegerá a las ecuatorianas y a los ecuatorianos que residan o estén domiciliados en el exterior, conforme lo previsto en la Constitución de la República, los tratados internacionales y la ley. (...)”; con los artículos 4, 23, 42, que establecen: “(...) De la Regulación de los sectores estratégicos de la seguridad y defensa del Estado.- Son sectores estratégicos de la seguridad del Estado los previstos en la Constitución y los correspondientes a la industria de la defensa, de seguridad interna, de investigación científica y tecnológica para fines de defensa y seguridad interna. (...)” (lo subrayado me pertenece); lo que quiere decir que no existiría contradicción mandatoria con lo previsto en relación a la seguridad pública y del Estado al regular como apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, con el objeto de precautelarse su seguridad interna, ante la delincuencia y mantener el enfoque del buen vivir de la población en todo el territorio ecuatoriano.

### **Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir.**

El derecho a la seguridad es una combinación de facultades y potestades que tiene la sociedad para requerir del Estado la adopción de condiciones propicias para una convivencia pacífica exenta de todo riesgo o peligro.

En su significado semántico, la seguridad supone la exclusión de daño, peligro; en tal virtud, es una situación, estado social o mental con ausencia de todo riesgo o amenaza real. Dentro de este contexto, existen diferentes tipos de seguridad: integral, humana, ciudadana, pública, jurídica, social, entre otras.

La Constitución de la República del Ecuador establece el ejercicio popular para la defensa y protección de los derechos colectivos, entre ellos, a la seguridad; por tanto, para satisfacerlo es fundamental adoptar políticas públicas que generen condiciones básicas que garanticen: 1. seguridad económica; 2. seguridad política; 3. seguridad ambiental; 4. seguridad de la salud; 5. seguridad alimentaria; y 6. seguridad ciudadana.

Resulta entonces pertinente definir un concepto preciso de seguridad con un enfoque integral; en tal sentido, el gobierno del Ecuador, asume esta responsabilidad y entrega

el Plan Nacional de Seguridad Integral, donde seguridad integral se define como “la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas”.<sup>4</sup>

Este enfoque ubica al ser humano como el eje fundamental y transversal y a la ciudadanía como actor principal de todos los procesos de seguridad individual, en concordancia con los conceptos de seguridad humana; derecho fundamental de las ecuatorianas y ecuatorianos y donde el Estado es responsable de su pleno ejercicio.

### **Justicia y seguridad ciudadana**

Significativos avances en la prevención y combate a la criminalidad y la violencia se evidencian en la transformación de la Policía Nacional y en el nuevo modelo de gestión, a través de la creación de una policía preventiva, técnica e investigativa, caracterizada por una buena relación con la ciudadanía, a la que rinde cuentas sobre su efectividad en el control de los circuitos, subcircuitos y distritos en la planificación territorial.

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han fortalecido sus acuerdos interinstitucionales de cooperación con organismos internacionales de seguridad e inteligencia, lo que permite potenciar el combate contra el delito organizado transnacional (narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas, lavado de activos, entre otros).

Ecuador cuenta en la actualidad con un sistema eficiente y eficaz para enfrentar las nuevas amenazas regionales e internacionales, para lo que dispone de una capacidad operativa y de respuesta, ahora más efectiva frente al accionar de bandas delictivas internacionales.

Por su parte, la ciudadanía participa activamente en la construcción, monitoreo y evaluación de políticas públicas para la consolidación de la seguridad, a través de los Consejos Ciudadanos Sectoriales que se encuentran en pleno funcionamiento en todas los ministerios y secretarías del sector seguridad. Una mayor participación de la ciudadanía en temas de seguridad ha sido posible gracias al fortalecimiento, de la Policía Comunitaria y las Escuelas de Seguridad Ciudadana, las que han capacitado en los últimos dos años a miles de ciudadanos y ciudadanas en temas de prevención y respuesta en seguridad ciudadana, gestión de riesgos y seguridad vial.

---

<sup>4</sup> Ministerio Coordinador de Seguridad, “Plan Nacional de Seguridad Integral”, 2011, p. 14.

## Relaciones internacionales y defensa

En el ámbito internacional, Ecuador consolidada una política de autodeterminación, de multilateralismo y de no intervención en las decisiones de otros Estados, privilegiando su relación con los países de la región, en especial con sus vecinos Perú y Colombia, impulsando el desarrollo social y económico de las zonas fronterizas a partir de una presencia permanente del Estado, especialmente en temas relativos a salud, educación, vivienda, vialidad, entre otros.

Privilegia su participación en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), espacio regional donde promueve una nueva integración, la construcción y el fortalecimiento de acuerdos y consensos dirigidos a generar confianza, y transparencia de gastos militares, participación en misiones de paz y asistencia humanitaria; así como, la transferencia de tecnología en el ámbito de la Defensa, contribuyendo a la convivencia pacífica entre los Estados y la región, sin descuidar la protección de su soberanía, sectores estratégicos y su integridad territorial. Esto toma fuerza gracias a la labor y participación activa del país en el Consejo Sudamericano de Defensa en el marco de la UNASUR.

## Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir

La Constitución de la República reconoce y garantiza, entre otros derechos, el goce de una cultura de paz, integridad personal, seguridad humana y protección integral en armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir.

A partir de este marco constitucional, la tradicional concepción de la seguridad nacional sufrió una transformación paradigmática bajo una nueva dimensión humana e integral, respuesta al mandato ciudadano de un Estado garantista de los derechos humanos y de los derechos de la naturaleza. Este reto exigió una reinstitucionalidad estructural y funcional y un modelo de planificación articulado a los objetivos de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y al Plan Nacional del Buen Vivir. Este cambio además compromete una profunda transformación de las instituciones que integran el sector seguridad, orientado a articular un sistema integrado, coordinado, democrático, respetuoso de los derechos humanos, inclusivo y participativo.<sup>5</sup>

El proyecto de ley con exposición de motivos, dieciséis considerandos, diez artículos, tres disposiciones generales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final, persigue los siguientes objetivos: **i)** Regular el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las funciones de la Policía Nacional, en los

---

<sup>5</sup> <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4125/1/Ministerio%20Coordinador%20Seguridad-Ecuador.pdf>

casos específicos que hayan sido solicitados; **ii)** Vigilar y proteger bienes muebles e inmuebles, así como la integridad de las personas frente a la delincuencia que se encuentran dentro del territorio del Ecuador. **iii)** Garantizar que la vida en comunidad se desarrolle, en un ambiente de solidaridad, armonía, prosperidad y respeto a la dignidad humana en toda la sociedad. **iv)** Fortalecer y controlar los actos delictivos a través de herramientas y normas más eficaces para la persecución y sanción de delitos graves que afectan profundamente la seguridad y el bienestar social.

De las consideraciones expuestas en el Proyecto de Ley, sus objetivos y desarrollo normativo, contrastada con las disposiciones constitucionales, legales y doctrina, guardan concordancia con la norma constitucional y no existe incompatibilidad con el ordenamiento jurídico vigente.

#### **4.2. Análisis sobre el impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y afectación constitucional de las ciudadanas ecuatorianas y los ecuatorianos, derechos de niños, niñas y adolescentes, derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, grupos de atención prioritaria, entre otros**

Del análisis se observa que el Proyecto de Ley en general no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución de la República. Por otro lado, la Propuesta Normativa no tiene afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido no establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de las personas pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio.

El Proyecto de Ley no contraviene el Artículo 35 de la Constitución de la República, mismo que determina que las personas adultas mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Al respecto, tampoco se evidencia diferenciación en la construcción de la norma que se dirija a discriminación material o formal.

Finalmente, en la propuesta normativa se evidencia que no existe vulneración al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, tampoco genera impacto de género, la afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades es nulo; y no se evidencia que no se generan normas en contra de otros grupos de atención prioritaria.

### **4.3. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma**

En relación con los informes técnicos no vinculantes de proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que: *“(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) j. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.”*

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo. En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que: *“(...) Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”*, y *“Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”*

Los artículos 301 y 303 señalan como facultad exclusiva del Ejecutivo y por su iniciativa, el establecimiento modificación, exoneración o extinción de impuestos, o tasas y contribuciones (por acto normativo de órgano competente) y la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, instrumentada por el Banco Central y la banca pública.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República es que el constituyente ha determinado que sea solo él, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

En este sentido, y sobre la base del análisis realizado de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se determina que en el Proyecto de Ley:

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- No se identifica incremento del gasto público.

#### 4.4. Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna", podría estar relacionado con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con el Objetivo 16**: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado "Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025" fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el **Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025 con el Objetivo 3**: Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos.

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

- **Técnica Legislativa.** - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley. <sup>6</sup>(Énfasis añadido)

La Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

Con las premisas expuestas, caben las siguientes observaciones:

#### 5.1 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	<b>CUMPLE</b>

**5.2.** La denominación del presente Proyecto de Ley es correcta, toda vez que su contenido normativo estaría inmerso en lo dispuesto en el número 1 del Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador.

**5.3.** Se recomienda que en el marco de lo dispuesto en el Artículo 28 y subsiguientes del Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL 2019-2021-419 de 18 de febrero de 2021, respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sindéresis. Por ejemplo: La palabra “Artículo”<sup>7</sup> siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra.

<sup>6</sup> Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

<sup>7</sup> Proyecto de Ley, pp.4.

**5.4.** Se recomienda mejorar en la **EXPOSICION DE MOTIVOS** la redacción en cuanto a la motivación general, los objetivos principales del Proyecto de Ley; esto de conformidad a lo establecido en los artículos 12 y 28 del Reglamento de Técnica Legislativa.

## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna", sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos, articulado, disposición; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna";
- c) **Unificar** los proyectos de ley que han sido presentados hasta la presente fecha, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que se encuentran en trámite en la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral; y,
- d) **Designar** para su trámite a la **Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral**, quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 13 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa,

adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna".

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo  
**COORDINADOR GENERAL**  
**UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:	David Moya Q.
Análisis económico:	Raúl Banchón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

## ANEXO 1

### EXTRACTO DEL PROYECTO

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	"Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna"
<b>PROPONENTE</b>	Asambleísta Henry Fabián Kronfle Kozhaya
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN</b>	14 de agosto de 2024
<b>MATERIA</b>	Seguridad Nacional (Fuerzas Armadas y Policía Nacional)
<b>OBJETIVO DEL PROYECTO</b>	El Proyecto de Ley con exposición de motivos, dieciséis considerandos, diez artículos, tres disposiciones generales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final, persigue los siguientes objetivos: <b>i)</b> Regular el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las funciones de la Policía Nacional, en los casos específicos que hayan sido solicitados; <b>ii)</b> Vigilar y proteger bienes muebles e inmuebles, así como la integridad de las personas frente a la delincuencia que se encuentran dentro del territorio del Ecuador. <b>iii)</b> Garantizar que la vida en comunidad se desarrolle, en un ambiente de solidaridad, armonía, prosperidad y respeto a la dignidad humana en toda la sociedad. <b>iv)</b> Fortalecer y controlar los actos delictivos a través de herramientas y normas más eficaces para la persecución y sanción de delitos graves que afectan profundamente la seguridad y el bienestar social.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>	El "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna", tiene como intención reforzar la seguridad interna del Estado y su población con motivo al aumento de la violencia que ha experimentado el país en este último tiempo llevando a que la población sienta nuevos niveles de inseguridad, el mismo que se hace más viral con los datos noticiosos y estadísticos que presentan los diferentes medios de comunicación y que dan cuenta de la realidad que vive el país en términos de seguridad ciudadana y la sensación de temor y preocupación existente. Que se puede apreciar también en el informe de octubre de 2022 de la empresa Market, que destaca que las tres principales demandas de la población son: seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción y el narcotráfico. Sin duda, la percepción de inseguridad indica que este es el problema más importante del país, independientemente del lugar de residencia, siendo un sentimiento extendido en todo el territorio nacional; este estudio revela un aumento en la violencia y la sensación de inseguridad que socava la confianza en las instituciones encargadas de combatir el crimen, llevando incluso a que la ciudadanía normalice la inseguridad por sobre la protección del

Estado.

La violencia se ha normalizado en la sociedad, convirtiéndose en una forma común de resolver conflictos. Los altos índices de criminalidad están afectando gravemente la calidad de vida de la población y debilitando las instituciones del Estado. La violencia está aumentando a un ritmo alarmante en el país, lo que está deteriorando la calidad de vida de los ciudadanos. Los datos son claros: los crímenes se han multiplicado en un año, y esta situación está debilitando las instituciones y dañando la economía.

En Sudamérica, las Fuerzas Armadas están diseñadas para proteger a sus países de amenazas externas. Sin embargo, el aumento de problemas internos como la violencia y el crimen organizado ha llevado a que se les pida realizar tareas que normalmente corresponden a la Policía y otras instituciones.

En muchos de los países de Sudamérica estas acciones se encuentran amparadas en su Constitución y, además, existen evidencias de la participación efectiva de FFAA en este tipo de actividades. En cambio, Ecuador no se contaba con un mandato constitucional al respecto, y, en consecuencia, con una normativa legal que desarrolle dicho postulado.

La Constitución de 2008 en Ecuador marcó un hito al reducir el papel de las Fuerzas Armadas en la vida política del país. Eliminó la misión de "garantizar el orden jurídico" que habían tenido históricamente y, con la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se implementó un nuevo modelo de seguridad que priorizó el control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Aunque las Fuerzas Armadas (FFAA) en nuestro país, al amparo de la Constitución del 2008 no tenían, en principio, una misión directa relacionada con la seguridad interna del Estado, los desafíos específicos que enfrenta nuestra sociedad y las nuevas amenazas, como el crimen organizado y el narcotráfico, han llevado a un aumento en los problemas de inseguridad. Esto ha generado una necesidad de colaboración entre las FFAA y la Policía Nacional para abordar estas problemáticas de manera más efectiva. La creciente inseguridad ha llevado a reconsiderar los roles tradicionales de las instituciones y a buscar soluciones conjuntas para enfrentar estos desafíos, producto de aquello, la Asamblea Nacional aprobó la reforma parcial al artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador para permitir el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna, la misma que luego fue aprobada por la ciudadanía en la Consulta Popular y Referéndum 2024.

<p><b>CONCLUSIONES</b></p>	<p>El "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna", sujeto a análisis, <b>CUMPLE</b> con los requisitos establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución y los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa concluye que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Dispone de iniciativa legislativa;</li> <li>b) Se refiere a una sola materia;</li> <li>c) Está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional;</li> <li>d) Tiene exposición de motivos, considerandos, articulado, disposición; y,</li> <li>e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</li> </ul>
<p><b>RECOMENDACIONES</b></p>	<p>Por lo tanto, se recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Considerar</b> los criterios establecidos en el presente Informe;</li> <li>b) <b>Calificar</b> el "Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Apoyo Complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la Seguridad Interna";</li> <li>c) <b>Unificar</b> los proyectos de ley que han sido presentados hasta la presente fecha, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que se encuentran en trámite en la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral; y,</li> <li>d) <b>Designar</b> para su trámite a la <b>Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral</b>, quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 13 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</li> </ul>

Elaborado por: DAMQ