

**General Oswaldo Moreno**  
ABOGADO



Lunes, 22 de julio de 2024 / 22:30

## LA LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA NACIONAL DE ECUADOR

### ¡ Declive de la Seguridad Nacional !

QUITO — La Ley Orgánica de la Defensa Nacional en vigencia, se publicó en el Registro Oficial Nro. 04 del 19 de Enero de 2007, sufrió una modificación el 28 de septiembre de 2009 y una reforma el 29 de marzo de 2023. Durante 17 años, este cuerpo legal ha sobrevivido al vaivén del péndulo de una debilitada democracia cuyos presidentes de la República, asambleístas, Comisiones Especializadas de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, autoridades civiles y militares del sector Seguridad y Defensa, han sido incapaces de aplicar en forma efectiva los preceptos legales, deontológicos y políticos que esta Ley Orgánica dispone.

El expresidente Rafael Correa, durante su mandato (15 de mayo de 2007 al 24 de mayo de 2017), en su afán de desprestigiar la institucionalidad de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, ordenó a su ministro de Defensa, Javier Ponce Cevallos (2008-2012), el **desmantelamiento de toda la doctrina relacionada a la Seguridad Nacional, increpándola de responsabilidad vinculante por “las estrategias inspiradas en la Guerra Fría que condicionaron a las Fuerzas Armadas al área de influencia de los intereses norteamericanos.”**<sup>1</sup>

El obediente ministro ordenó a su gabinete que se elimine la expresión Seguridad Nacional de todos los textos de la doctrina de Defensa Militar Conjunta y en su lugar la seguridad integral comenzó a tener protagonismo, todo esto se hizo para no contrariar la animadversión que su amigo Rafael comenzaba a tener por

militares y policías. A partir de ahí, el más alto nivel de la conducción política de la Seguridad dejó de pronunciarse en la academia y comenzó el declive de la doctrina de Seguridad Nacional en el Ecuador.

#### ANTECEDENTES

El 20 de octubre de 2005, siendo ministro de Defensa el general Oswaldo Jarrín Román, con la anuencia del expresidente Alfredo Palacios (20 de abril de 2005 – 15 de enero de 2007), se dieron cita más de cuatrocientas personas para participar de la inauguración del Primer Seminario Internacional “Constitución y Fuerzas Armadas” en el Centro de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL).

Según las memorias de este evento académico, un total de 800 personas participaron del debate y de las diversas opiniones que se daban, todo esto con el ánimo de fortalecer las prácticas de una discusión democrática e inclusiva en la sociedad ecuatoriana.<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Agenda Política de la Defensa, Manthra Editores, pág. 10, 2011, Quito, Ecuador.

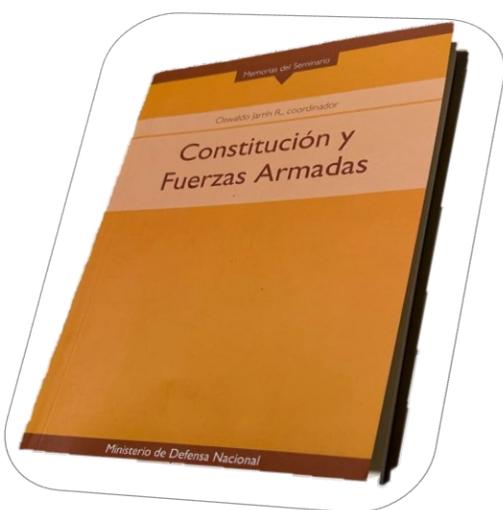
<sup>2</sup> Oswaldo Jarrín R., coordinador, Memorias del Seminario, Constitución y Fuerzas Armadas, Contraportada, Imprenta Rispergraf, Quito, Ecuador, 2006.

Anexo 3 Invitados al Seminario Internacional "Constitución y Fuerzas Armadas"				
1	Gabinete Ampliado	54	20	
2	Ex presidentes y ex vicepresidentes	10	21	
3	Honorable diputados	100	22	
4	Embajadores y encargados de negocios	37	Partidos y movimientos de izquierda	35
5	Generales y almirantes	36	organizaciones indígenas y movimientos sociales	1
6	Generales de Policía	11	Naciones Unidas	1
7	Agregados militares	35	Banco Mundial	1
8	Funcionarios Corte Justicia Militar	7	FAO	1
9	Consejo Seguridad Nacional	11	UNESCO	1
10	Directorio Asociación de Cotacacachi y Capitales de Nariño	10	UNICEF	1
11	Asociación de Generales y Almirantes	11	OMS/OOPS	1
12	Ex ministro de Defensa Nacional	9	PNUD	1
13	Ex jefe del COMACO	11	Alto Comisionado Refugiados (ACNUR)	1
14	Ex comandantes de la Fuerza Terrestre	13	Programa Mundial Alimentos	1
15	Ex comandantes de la Fuerza Naval	10	UNFPA	1
16	Ex comandantes de la Fuerza Aérea	20	UNIFEM	1
17	Grupos honoríficos de Fuerzas Armadas	7	Alianza Organizaciones de Mujeres del Ecuador	10
18	Directivos y accesos Instituto Altos Estudios Nacionales I	5	CONSEP	1
19	Garante XXXIII curso de maestría en Seguridad y Desarrollo	39	Fondo Monetario Internacional	1
			OEA	1
			Banco Interamericano de Desarrollo	1
			Tribunal de Justicia Comunidad Andina	1
			Corporación Andina de Fomento	1

Invitados al Seminario Internacional  
"Constitución y Fuerzas Armadas"  
20 de octubre de 2005

Anexo 3 (continuación)				
41	Instituto Andino de Areas Populares	1	54	
42	Organización Latinoamericana de Energía	1	55	
43	Parlamento Andino	6	56	
44	FLACSO	2	57	
45	Ministerio de Relaciones Exteriores	14	58	
46	Procuraduría	12	59	
47	Consejo Nacional de la Judicatura	15	60	
48	Comandante General del Estado	4	61	
49	Consejo Nacional de Modernización del Estado	3	62	
50	Recursos de las universidades de Quito	16	63	
51	Participación Ciudadana	3	64	
52	Organismos académicos	8	65	
53	Fundaciones	7	Oficinas MIDENA	25
			Total	800

Cabe destacar la participación activa de los delegados del ministerio de Defensa del Reino de España, quienes impulsaron la iniciativa de la formulación de la vigente Ley Orgánica de la Defensa Nacional.



## CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008)

Con relación a la Seguridad Pública y del Estado, la Constitución del Ecuador hace las siguientes referencias:

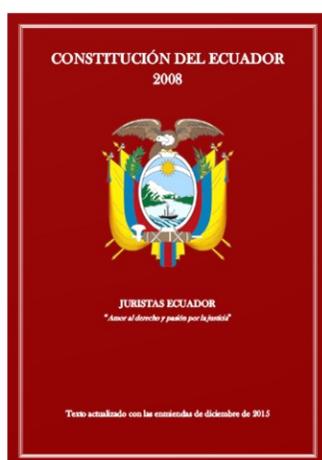
Señala una sola vez y en forma somera a la seguridad integral (Numeral 8, artículo 3) a saber: "Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la **seguridad integral** y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción."

Dos veces hace relación a la seguridad del Estado: Numeral 1, artículo 129, "La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos: 1. Por delitos contra la **seguridad del Estado.**"; y, numeral 4, artículo 165 que refiere a los Estados de Excepción: "... Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: ... 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la **seguridad del Estado.**"

Una vez se refiere a la seguridad pública: numeral 17, artículo 147: "... Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: "... 17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la **seguridad pública**, y ejercer la dirección política de la defensa nacional."

Una vez se refiere a la seguridad ciudadana y orden público: numeral 163, "La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la **seguridad ciudadana** y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional."

Tres veces se refiere al orden público: numeral 1, artículo 261, "... El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y **orden público.**"; artículo 158, "... Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del **orden público** son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional..."; y, artículo 163, "... El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y **orden público.**"



Malhadada y enmendada Constitución del año 2008 que los revolucionarios del Siglo XXI juraron que duraría 300 años

Tres veces se refiere a la defensa nacional: numeral 17, artículo 147: “... *Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: “... 17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la **defensa nacional**.”; artículo 162, “... *Las Fuerzas Armadas sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la **defensa nacional**, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley; y, numeral 1, artículo 261, “... *El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. **La defensa nacional**, protección interna y orden público.*”**

Dos veces se refiere a la seguridad humana: Art. 340: “*El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, **seguridad humana** y transporte*”. Art. 393.- “*El Estado garantizará la **seguridad humana** a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.*”

Finalmente, la Constitución se refiere una vez a la seguridad pública y del

Estado: numeral 11 de la primera disposición transitoria, cuando dispone al órgano legislativo que: “... En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes: ... 11. La ley que regule la **seguridad pública y del Estado**.

Lo lógico hubiese sido disponer la elaboración de un mapa conceptual conformados por los siguientes ejes estratégicos como parte de la conducción política del Estado: Defensa Nacional, Seguridad Ciudadana, Control de Orden Público, Gestión de Riesgos y Seguridad Humana, todos estos explicados con un enfoque integral y multidimensional.

Actualmente, cada uno de estos ejes estratégicos tiene su propia ley, todos desvinculados y a la deriva.

## **LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO (2009)**

Los asambleístas aprobaron la Ley de Seguridad Pública y del Estado, publicada en el Registro Oficial Suplementario del 28 de septiembre de 2009, habiendo hecho hasta el momento, una modificación (09-junio-2014) y una reforma (29-marzo-2023) cuando entró en vigencia la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral (Suplemento del Registro Oficial Nro. 279).

Lo que se ha podido advertir es que, la Ley de Seguridad Pública y del Estado mediante DISPOSICION FINAL, derogó todas las disposiciones generales y especiales que contravenían de modo expreso a la referida Ley, en especial, las siguientes: “1. *La Ley de Seguridad Nacional, promulgada en el Registro Oficial No. 892 de 9 de agosto de 1979 y todas sus reformas; 2. Reglamento General a la Ley de Seguridad Nacional, promulgada en el Registro Oficial No. 642 de 14 de marzo de 1991 y todas sus reformas; y, 3. **El artículo 7 y las letras d) y l) del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, promulgada en el Registro Oficial No. 4 de 19 de enero del 2007.***”

Como se puede apreciar, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional no fue derogada

porque no contravenía de modo expreso a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y sus articulados y demás disposiciones relacionadas a la Seguridad Nacional estuvieron vigentes durante 16 años, como se analizará a continuación.

## **LA LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA NACIONAL DE ECUADOR (2007)**

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional en vigencia, publicada en el Registro Oficial Nro. 04 del 19 de Enero de 2007, es una norma jurídica que está armonizada con las disposiciones de la Constitución Política de la República, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 5 de junio de 1998.

El Presidente de la Asamblea Nacional (2022-2023), Virgilio Saquicela Espinoza, ferviente admirador del correato, dispuso el 23 de marzo de 2023, la publicación en el Registro oficial de la LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LA SEGURIDAD INTEGRAL, aumentando la confusión, el desorden y la incapacidad legislativa en la aprobación de las leyes que la Constitución dispuso.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional no fue la excepción, y el honorable Virgilio Saquicela acolitado de los revolucionarios del siglo XXI, recién a los 16 años se dan cuenta que hay que eliminar los articulados relacionados a la Seguridad Nacional y proceden... Sin embargo, la heroica Ley que explica el 'algo jurídico' de la Defensa Nacional se resiste a desaparecer y todavía sigue en pie.

Podemos decir que, los artículos que siguen en vigencia son los siguientes:

Artículo 16:

*b) Planificar el empleo de las Fuerzas Armadas, para contribuir al mantenimiento de la **seguridad nacional**.*

*k) Calificar los recursos estratégicos que tengan relación con la **seguridad nacional**.*

*m) Asesorar al Presidente de la República y al Ministro de Defensa Nacional, sobre las políticas militar y de guerra, así como en el estudio y solución de los problemas relacionados con la **seguridad nacional**.*

Artículo 20:

*“... d) Informar y asesorar al Presidente de la República, a través del Ministro de Defensa Nacional, sobre los aspectos relacionados con la **seguridad nacional**...”*

Artículo 32:

*“... c) Preparar y dirigir a la Fuerza para el cumplimiento de las tareas determinadas en la planificación militar, conforme a las exigencias de la **seguridad nacional**...”*

Disposiciones generales:

Tercer párrafo

*“... Para la elaboración, manejo, custodia y seguridad de la documentación militar calificada, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en coordinación con el **Consejo de Seguridad Nacional**, determinará los procedimientos correspondientes...”*

Esta irresponsabilidad manifiesta, de desconocer la existencia de articulados a fuerza de Ley Orgánica relacionados con la Seguridad Nacional, mantiene al estamento militar y policial, en zozobra y en una profunda 'crisis' doctrinaria que se ha visto reflejada en las órdenes y contraórdenes de los decretos ejecutivos presidenciales a través del tiempo.

## **EL REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR Y SUS REFORMAS**

El expresidente Rafael Correa, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1721 de 20 de mayo de 2009, expidió el Reglamento General a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional publicado el 26 de junio de 2009, norma jurídica que estaba armonizada con las disposiciones de la Constitución Política de la República, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 5 de junio de 1998.

La Constitución del 2008, en su DISPOSICIÓN DEROGATORIA indica: *“Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de 1998, y toda norma contraria a esta Constitución.”*

***El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución.”***

Aquí, se debe entender que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional es una norma jurídica que sigue en vigencia ya que no es contraria a la Constitución del año 2008.

Por otro lado, el presidente Daniel Noboa Azín, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 327 de 11 de julio de 2024, deroga —a los 15 años— el Reglamento General a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional emitido con Decreto Ejecutivo Nro. 1721 de 06 de mayo de 2009 y publicado en el Registro Oficial Nro. 594 de 20 de mayo de 2009, y sus reformas; así como, toda norma de igual o menor jerarquía que se contraponga al nuevo reglamento.



#### DECRETO EJECUTIVO Nro. 327

Poco tiempo después, sin ninguna motivación legal y/o jurídica, el 17 de julio de 2024, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 334, el presidente Noboa de un plumazo elimina los artículos 24 y 25 del Reglamento General a la Ley Orgánica que el mismo decretó el 11 de julio de 2024 (Decreto Ejecutivo Nro. 327).

Con oficio Nro. MDN-MDN-2024-1545-OF de 15 de julio de 2024, el ministro de Defensa Gian Carlo Loffredo, solicitó la eliminación de los artículos 24 y 25 del

Reglamento General a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, a saber:

*“Artículo 24.- De la fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas.- La Policía Nacional constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas, para la defensa de la soberanía y la integridad territorial del país en estado de excepción o estado de emergencia.”*

*“Artículo 25.- De la Policía Nacional.- La Policía Nacional en calidad de fuerza auxiliar, coordinará y participará con recursos humanos, materiales y tecnológicos; se subordinará al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en forma total o parcial, conforme lo dispuesto en los artículos 64 y 66 de Ley Orgánica de la Defensa Nacional.”*

Pero que indica la LEY ORGÁNICA REFORMATIVA A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LA SEGURIDAD INTEGRAL:

***“Art. 64.- La Policía Nacional constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas, para la defensa de la soberanía y la integridad territorial del país en estado de excepción.***

*El planeamiento, organización, preparación y empleo de la Policía Nacional es atribución del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de conformidad con las leyes y reglamentos respectivos.*

*La actuación de las Fuerzas Armadas durante la vigencia de estado de excepción o de emergencia en actividades relacionadas con la seguridad ciudadana, protección interna y orden público se realizará de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador y la normativa legal vigente.”*

***“Art. 66.- Decretado el estado de excepción por inminente agresión externa o grave conmoción interna, la fuerza auxiliar y los órganos de apoyo a la defensa, se subordinarán al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, total o parcialmente.”***

Los ecuatorianos hemos sido testigos que durante estos último 16 años, los parches, enmiendas, consultas populares y más interpretaciones legales, han

'prostituido' el ordenamiento jurídico escalonado y jerarquizado que instituyó alguna vez el jurista austríaco Hans Kelsen. Por lo tanto, señor presidente Daniel Noboa, usted no puede eliminar con un Reglamento General lo que dispone la Ley Orgánica de la Defensa Nacional en vigencia, por lo que es una aberración jurídica lo que su ministro de Defensa le ha solicitado.

Independientemente de estar o no de acuerdo con la exposición de sus motivos, los artículos 64 y 66 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional siguen en vigencia, muy a mi pesar...

## **LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD INTEGRAL Y FORTALECIMIENTO DE LA FUERZA PÚBLICA (2023)**

La Asamblea Nacional aprobó el 5 de enero de 2023, la Ley Orgánica de Seguridad Integral y Fortalecimiento de la Fuerza Pública. Esta Ley incluye reformas al sistema nacional de rehabilitación social, para hacer frente a la crisis carcelaria y también al Código Integral Penal.

El Objeto de esta Ley es: *“...regular el uso de la fuerza por parte del Estado y los agentes que conforman la fuerza pública, así como reformar las disposiciones relativas a la seguridad pública y del Estado y al derecho penal y procesal penal en cuanto afecten la seguridad ciudadana.”*

Se suponía que esta Ley Orgánica debía regular la seguridad integral del Estado a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado lo que ha aumentado la incertidumbre y zozobra de los mandos militares y policiales, por lo que se hace necesario revisar nuevamente el marco legal y jurídico de la Seguridad del Estado.

### **CONCLUSIONES**

1. Con relación a seguridad y defensa, la Constitución del Ecuador se refiere en forma general a la Defensa Nacional, Seguridad Ciudadana, Orden Público y Seguridad Humana, dándole a su tratamiento un enfoque integral.

2. La Constitución dispuso la elaboración de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
3. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional se suscribió en el año 2007, es decir tiene 17 años de vigencia, hasta la presente fecha.
4. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional dispone de articulados que refiere a la Seguridad Nacional y debe cumplirse y hacerse cumplir por orden constitucional.
5. La derogación de los artículos 24 y 25 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Defensa Nacional publicados mediante Decreto Ejecutivo Nro. 327 por el presidente Daniel Noboa, NO pueden derogarse porque un Reglamento NO puede derogar lo que dispone la Ley Orgánica de la Defensa Nacional vigente.
6. Ley Orgánica de Seguridad Integral y fortalecimiento de la Fuerza Pública vigente, debería regular la seguridad integral del Estado a través del Sistema de Seguridad Pública.

Todo esto, viene aumentado la incertidumbre y zozobra de los mandos militares y policiales, por lo que se hace necesario revisar nuevamente el marco legal y jurídico de la Seguridad del Estado.

### **RECOMENDACIÓN GENERAL**

**Al existir una confusión marcada en lo relacionado a la Seguridad Nacional, Seguridad Pública y del Estado y seguridad integral, es conveniente que el presidente de la República, Daniel Noboa, exhorte a la Asamblea Nacional la aprobación del Proyecto de Código Orgánico de Seguridad del Estado<sup>3</sup>, el mismo que consta de cinco libros: Sistema de Seguridad del Estado; Defensa Nacional; Inteligencia; Seguridad Ciudadana y orden público; y, Gestión de riesgos y desastres.**

**Este documento íntegro duerme el “sueño de los justos” en la Asamblea Nacional desde el año 2019. (O)**

<sup>3</sup> Francisco Chamorro, Coordinador, Proyecto de Código Orgánico de Seguridad del Estado, jornadas de discusión, IAEN, 2019.