



## Normativa jurídica e influencia del nivel directivo en la autonomía de entidades de seguridad complementaria

Christian Andrés Martínez Ortiz

[christianmartinez\\_o@hotmail.com](mailto:christianmartinez_o@hotmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-5694-7995>

Osmany Perez Barral

[operez@pucesa.edu.ec](mailto:operez@pucesa.edu.ec)

<https://orcid.org/0000-0002-4735-483X>

Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
Ambato-Ecuador

### RESUMEN

Las entidades de seguridad complementaria son instituciones públicas muy importantes para el correcto desarrollo y bienestar de una población, dado que, depende de los factores relacionados a la seguridad ciudadana. Es por esta razón, que en el año 2018 se emitió el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), con la finalidad, de organizar las instituciones para que puedan trabajar de manera ordenada, coordinada y con autonomía administrativa, operativa y financiera. En tal sentido, no en todos los casos, se ha respetado la autonomía planteada y, por tanto, no se evidencia una práctica efectiva de su servicio, ya que, la elección de dignidades del nivel directivo de cada Institución responde a factores políticos que de cierta manera cambian las prioridades del servicio. Dado lo expuesto, el objetivo del estudio es proponer mecanismos proactivos que eviten la influencia de factores externos en la toma de decisiones y servicio de las entidades de seguridad complementaria. De esta forma, se evita que, el servicio brindado no tenga ninguna relación con los cambios de dignidades de elección popular. Es por ello, que la metodología emplea una investigación descriptiva-explicativa con enfoque cualitativo, los cuales, permiten corroborar los resultados de la organización.

**Palabras clave:** *autonomía; entidades de seguridad; nivel directivo; normativa jurídica; servicio público.*

Correspondencia: [christianmartinez\\_o@hotmail.com](mailto:christianmartinez_o@hotmail.com)

Artículo recibido: 16 mayo 2022. Aceptado para publicación: 30 mayo 2022.

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar

Todo el contenido de **Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar**, publicados en este sitio están disponibles bajo Licencia [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) 

Como citar: Martínez Ortiz, C. A., & Perez Barral, O. (2022) Normativa jurídica e influencia del nivel directivo en la autonomía de entidades de seguridad complementaria. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 6(3), 3987-4005. DOI: [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i3.2510](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i3.2510)

## Legal regulations and the influence of the management level on the autonomy of complementary security entities

### ABSTRACT

Complementary security entities are important public service institutions for the proper development and well-being of a population since the factors related to citizen security depend on them in the first instance. Due to this reason, in 2018, the Organic Code of Citizen Security and Public Order Entities (COESCOP) was issued to organize these institutions to work in an orderly and coordinated manner with administrative, operational, and financial autonomy.

In this sense, not in all cases, the proposed autonomy has been respected. Apart from the lack of proof in the effective conduct of its service, the choice of the dignities of the administrative level of each institution occasionally responds to political considerations that modify the service's priorities in one way or another.

The research objective is to propose proactive mechanisms that avoid the influence of external factors in decision-making and the service of Complementary Security Entities. In this way, the abolition of the service provided has no relation to the changes of popularly elected dignities. That is why the methodology uses theoretical-practical methods, which corroborate the results in institutional practice, given the descriptive-explanatory approach used for the proposal understudy.

**Keywords:** *autonomy; security entities; managerial level; legal regulations; public service.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las entidades de seguridad complementaria son poco conocidas en el ámbito nacional a diferencia de las demás entidades, como lo son: Policía Nacional, Comisión de Tránsito y Fuerzas Armadas, no obstante, coadyuvan con la administración central y seccional para el cumplimiento de la promoción de la seguridad humana manifestada en el Art. 393 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual, manifiesta lo siguiente:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas públicas 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 esta política se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno (CRE, 2008, Art. 393).

Relacionado a lo expuesto y, con la finalidad, de cumplir con las metas que traza la disposición mencionada y la naturaleza de los órganos especializados que tiene el gobierno, se debe regular los diferentes elementos que componen su estructura institucional. Para ello, las organizaciones deben apoyarse en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, que fue creado el 13 de junio del 2017, para dar respuesta a los inconvenientes que se originan desde la óptica de la organización y el cumplimiento de las funciones de las instituciones, donde en el primer artículo, se inclina a regular este complejo esquema institucional, de la siguiente forma:

El presente Código tiene por objeto regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, con fundamentos en los derechos, garantías y principios establecidos en la Constitución de la República (COESCOP, 2017, Art. 1).

En tal sentido, la norma jurídica contempla, que, para regular su organización y funcionamiento, no solo se centra en el orden de los niveles y áreas en los que se componen, sino, en los procedimientos para su ingreso, incluyéndose dentro de la misma, la manera de gestionar y dirigir los trámites, con la finalidad, de determinar sanciones disciplinarias a sus integrantes en caso de romper los lineamientos imperantes.

Al respecto, la Policía Nacional, no solo es la entidad encargada del mantenimiento de la seguridad ciudadana a nivel interno, sino que, existen otras organizaciones que coadyuvan con esta función, entre los que destacan: Servicio de Protección Pública; Cuerpo de Bomberos; Comisión de Tránsito del Ecuador; Sistema Especializado de Investigación; Medicina legal y Ciencias forenses; finalmente, Entidades de Seguridad Complementaria, las cuales, se dividen en grupos, según lo contempla el Art. 2 de la Norma Jurídica en cuestión:

**[...] Entidades complementarias de seguridad de la función ejecutiva:**

- a) Cuerpo de Vigilancia Aduanera;
- b) Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador; y,
- c) Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

***Asimismo, existen Entidades Complementarias de Seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, entre los que destacan:***

- a) Cuerpos de Control Municipales y Metropolitanos;
- b) Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito; y,
- c) Cuerpo de Bomberos (COESOP, 2017, Art. 2).

En tal sentido, las Entidades de Seguridad Ciudadana Complementarias a estas áreas no son estructuras acéfalas, sino que, tienen en el mando un espacio encargado de su dirección y encauce al cumplimiento de los fines propuestos por la Constitución y la Normativa en cuestión, la cual, se denomina área de Nivel Directivo, donde, la norma en análisis establece como funciones, las siguientes:

1. Planificar, impartir instrucciones, dirigir y controlar actividades de los servidores de la entidad complementaria de seguridad a su cargo, en sus zonas o delegaciones, vigilando que se proporcione un servicio eficaz y eficiente;
2. Destinar los servidores que se encuentren bajo su mando a los diferentes servicios que presta la entidad, con base a parámetros de asignación de objetivos definidos en la planificación institucional y normativa correspondientes;
3. Vigilar que no se cometan abusos o arbitrariedades con el personal de la entidad;
4. Informar trimestralmente a la máxima autoridad del nivel directivo correspondiente sobre el cumplimiento de los objetivos, desempeño, actos meritorios, y demás aspectos relevantes del personal y entidad a cargo;

5. Tomar conocimientos de las sanciones que de acuerdo con este Código les corresponde sancionar siguiendo el debido proceso; y

6. Las demás que establezcan los respectivos reglamentos (COESCOP, 2017, Art. 250).

Es así que, la idea general que se deduce en base a las funciones descritas conduce al control desde el nivel directivo hacia todo personal de la entidad que dirige, con la finalidad de que cumplan los planes e instrucciones, conforme a la Ley vigente y reglamentos para el funcionamiento de la Institución y el desempeño de sus deberes en pro de la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos. Esta labor comprende, vigilar y sancionar a los integrantes que no cumplan con los lineamientos establecidos.

De la misma manera, el área directiva necesita de una autoridad que, a su vez, oriente el actuar de sus actividades al desempeño irrestricto de las funciones citadas anteriormente. Es por ello, que la Norma prevé su elección por medio de una terna de candidatos definidos por su antigüedad y jerarquía dentro de la Institución, requisitos que debe avalar la Comisión de Calificaciones y Ascensos por medio de un informe de cumplimiento de requisitos (COESCOP, 2017, Art. 248). Sin embargo, en este punto, la norma resulta ser muy ambigua, al proponer como método para la elección de dignatarios las ternas, que se definen con criterios que incluye jerarquía o antigüedad, dejándose de lado: integridad, conocimiento y experticia de la dirección.

A su vez, promueve la falta de imparcialidad y autonomía de la Institución para establecer tales designaciones, mas solo responden a la cuestión de la administración central, la misma que, se origina bajo una iniciativa del gobierno para regular a la entidad en cuestión y evitar el corporativismo y la discreción, algo de reciente aparición dentro de las filas de la Policía Nacional, que, según Pontón y Rivera (2016), establecen la raíz de esta situación bajo la siguiente aseveración:

Luego del 30 de septiembre, el primer paso dado por el presidente fue la emisión del decreto 632 del 17 de enero del 2011, que puso fin a la autonomía legal, administrativa y financiera que había tenido la Policía Nacional desde la Ley Orgánica de 1998. Con esta medida, se buscó eliminar al corporativismo y autogobierno policial en el manejo de la política pública institucional, que fue atribuida como uno de los factores estructurales del aislamiento, abandono y discrecionalidad policial. Con este decreto, toda la gestión institucional quedó en manos

del Ministerio de Interior, ahora responsable de la conducción y planificación estratégica de la institución policial (Rivera, 2016).

Con lo cual, la raíz de la intromisión regulatoria del Estado a las entidades de seguridad ciudadana, en especial, la de la Policía Nacional de Ecuador, surge a partir de las manifestaciones suscitadas el 30 de septiembre del 2010, durante el régimen de Rafael Correa Delgado; esto a su vez, abrió las puertas para fomentar el Código en mención, dado que, permite a la administración un mayor protagonismo en la dirección de tales organizaciones. De esta manera, las entidades de seguridad complementaria tendrían un rol más amplio y difuso, por haber sido la creadora y rectora del órgano especializado conforme lo define la Constitución.

Es por ello, que las ordenanzas, resoluciones y acuerdos ministeriales que definen la organización de las entidades complementarias no establecen límites ni restricciones claras, dado que, la participación de la función ejecutiva de las áreas que la comprenden llega a niveles de injerencia o politización de las decisiones de la unidad de control, en especial, en la selección de autoridades rectoras. De esta forma, cualquier escenario se puede comparar con la situación anterior a la emisión de esta normativa jurídica, con el propósito de identificar la manera de selección de la directiva, analizándose si, se relaciona o no con el titular del régimen administrativo imperante; para confrontarla con la situación actual del problema, y poder determinar así, cuál de los métodos de elección son eficaces para impedir la injerencia política y promover un ejercicio electoral autónomo y democrático en las entidades de control que protegen los derechos de la ciudadanía.

De igual manera, es importante analizar los procedimientos de selección de otros países que precautelan la integridad y autonomía política de la institución de control de la seguridad y mantenimiento del orden público, con la finalidad, de buscar mejoras a la forma en que se realiza en Ecuador.

## 2. METODOLOGÍA

### *2.1. Panorama legislativo de las entidades de seguridad complementaria anterior al Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*

Las entidades de seguridad complementaria de la administración pública y seccional, poseen una escasa doctrina que defina su naturaleza y protagonismo dentro del ámbito jurídico, pues algunas sostienen que, es una forma de: “Superar la dogmática de

centralización exclusiva, para plantear en términos más realistas una problemática compleja, creciente, como es de las Policías Locales.” (Moran, 1998, pág. 66). De este criterio se deduce que, estos órganos especializados consolidan la descentralización de la seguridad estatal, ampliando el espectro hacia los diferentes entes administrativos, seccionales y locales, como lo reconoce la legislación ecuatoriana como la Función Ejecutiva del Estado o los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En tal sentido, la temática que se aborda se define como: “Distribución de competencias entre los distintos entes territoriales de un Estado; transferencia definitiva de funciones, atribuciones responsabilidades y recursos de las entidades de la función ejecutiva hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados.” (Ojeda Segovia, 2006, pág. 5).

Al respecto, se destaca que, la transferencia de atribuciones no es una cuestión de reciente creación, pues, a partir de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador, se establece una nueva organización territorial del Estado, así como, una reestructuración al ámbito institucional de la administración pública; por ello, es que se han desarrollado diversas normas jurídicas como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica del Servicio Público; normas jurídicas en donde se aprecia la interpretación y aplicación del criterio de la descentralización o transferencia de atribuciones para la descongestión del poder, para fomentar el mayor conocimiento y cumplimiento del ordenamiento jurídico imperante en pro del principio de Seguridad Jurídica.

Con lo cual, el tema de la seguridad ciudadana no es indiferente a lo expuesto ni a la innovación institucional, pues, el criterio de descentralización resulta esencial para hacer frente al aumento progresivo de la violencia y criminalidad en los diferentes rincones del país, tal como se expresa a continuación:

“El aumento significativo de los índices de violencia y criminalidad en el país, ha generado una seria y sostenida preocupación de inseguridad en la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, pero a la vez una creciente demanda pública de acciones del Estado y Gobiernos Locales, incluso esto ha llevado la posibilidad de que sean transferidas, vía descentralización o desconcentración, determinadas funciones y atribuciones de la seguridad ciudadana de los gobiernos locales que la soliciten.” (Ojeda Segovia, 2006, pág. 4).

Al respecto, la descentralización es la alternativa para arraigar el control de la seguridad estatal hacia todos los rincones del país, además, de socializar las normas jurídicas y precautelar su cumplimiento literal y absoluto. En este sentido, Gordillo (2017) sobre este tema plantea que, la descentralización: “Aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios que expresan la voluntad del ente.” (Pág. XIV-1). Como se puede apreciar, la Ley traslada competencias, especialmente, en materia de seguridad a los entes locales, para que con sus propios medios, recursos y planificación (autonomía) puedan crear órganos encargados de esta materia en la circunscripción asignada.

Dado lo expuesto, cabe señalar que, en el ámbito seccional, los que ostentan este tipo de competencias son los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esbozados por la Carta Magna del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que lo regula; en específico, los entes municipales son los que ejercen el cargo, como bien expresa la siguiente disposición jurídica:

Art. 54 Funciones: Son funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal las siguientes:

Literal n): Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularan y ejecutaran políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana (COOTAD, 2010, Art. 54, literal n).

Asimismo, el ente municipal a cargo tiene un rol protagónico en la existencia y duración de la entidad de control de seguridad complementaria. A su vez, los integrantes del ente local se enfocan en la realización de planes, políticas y evaluación de resultados para que en conjunto con la Policía Nacional puedan garantizar la protección de los ciudadanos de cualquier intento criminal o fenómeno atípico que afecte el orden interno. En este aspecto, en la Ley se visualiza la intervención del titular del ente seccional, siendo el alcalde el encargado de la verificación y designación de las autoridades que liderarán el ente complementario, como lo define el extracto de la siguiente disposición: “[...] Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos

colegiados donde tenga participación el gobierno municipal [...]” (COOTAD, 2010, Art. 60, literal I).

De igual forma, en lo concerniente a la administración central, la situación es similar, solo que no responde al esquema de la descentralización sino de la desconcentración de poderes, que supone: “se ha atribuido porciones de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal al cual nos referimos.” (Gordillo, 2017, XIV-1).

En tal escenario, los órganos inferiores son creados por el Ente Estatal u órgano Central sin prescindir de él; los conceptos de autonomía financiera y económica desaparecen, y las directrices se sostienen al aparato de la administración central. Entre ellas, la contendiente a la designación de directores administrativos, como es el caso de las Unidades de Vigilancia Aduanera, donde su estructura orgánica y administrativa correspondiente la define el director general del ente rector de la Autoridad Aduanera, siendo el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, designado por el presidente de la República, siendo el titular del Función Ejecutiva (COPCI, 2010, Art. 215 y 222).

Otro esquema administrativo ligado a la función ejecutiva es la Comisión de Tránsito del Ecuador, en la cual, la designación del directorio se realiza de la siguiente forma: Art. 237. El Director Ejecutivo de la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE), será de libre nombramiento y remoción por parte del Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad (LOTTTSV, 2011, Art. 237).

De tal modo que, la máxima autoridad de la entidad complementaria de transporte terrestre se sujeta a la actividad resolutoria que emane del titular del área que es el Director de la Agencia Nacional de Tránsito, con lo cual, la intervención de los funcionarios es amplia e ilimitada, la norma genérica no estructura los métodos para su selección y los reglamentos, así como, los Estatutos Orgánicos que permiten la ejecución de esta ley, son confusos en las restricciones que debe tener la autoridad principal sobre sus órganos inferiores. Con relación a ello, la situación jurídica de la designación de los directivos de los entes complementarios tanto de la función ejecutiva como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tiene un apego irrestricto, inexorable y extralimitado a los criterios que dicte el titular de la administración, permitida por la ley imperante.

## ***2.2. Situación actual de las entidades de seguridad complementaria con la regulación del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público***

La forma de selección de las máximas autoridades de las entidades locales a nivel seccional y central, se halla dispersa por diferentes normas internas bajo los criterios de descentralización y desconcentración anteriormente dilucidados. Sin embargo, el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público resuelve esta confusión y desorden bajo un solo conglomerado de normas, que como se ha planteado, primero determina una reunión de estos órganos bajo el nombre de entidades complementarias, clasificándolo en aquellas sujetas a la Función Ejecutiva y relacionados con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (COESCOP, 2017, Art. 2).

El siguiente paso, establece para todos estos entes, una disposición normativa general señalando como deben ser elegidas los organizadores de las entidades complementarias en cuestión, bajo el nombre de niveles directivos, estableciéndose así, una selección mediante ternas enviadas por una Comisión de Calificaciones y Ascensos, considerándose para ello, su antigüedad y jerarquía (COESCOP, 2017, Art. 248). En esta disposición, se expresa que, las máximas autoridades elegidas por este procedimiento son nombradas mediante actos administrativos emitidos por el ente rector nacional (función ejecutiva) y el alcalde o alcaldesa (Gobiernos Autónomos Descentralizados).

Asimismo, el nivel directivo es importante dentro del contexto de la norma jurídica, dado que, forma parte de los niveles de gestión, el mismo que señala: “Todas aquellas actividades que en forma integral asume el servidor con el propósito de alcanzar los objetivos y metas previamente establecidas. Los niveles de Gestión son Directivo y Técnico Operativo.” (Ministerio del Interior, 2017, Pág. 9). Por ello, la Comisión de Calificaciones y Ascensos, determina a la persona encargada de liderar la estructura operacional en cumplimiento de los fines propuestos en la normativa, su misión y visión; con lo cual, este esquema es un aporte novedoso del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, latente en varias ordenanzas, resoluciones y reglamentos de los órganos de control del ente central y seccional.

Es así que, entre los ejemplos que destacan en lo planteado, está el Reglamento Interno de Ascensos del Cuerpo de Bomberos del Cantón Francisco de Orellana, donde se establece que, este órgano colegiado esté compuesto por la máxima autoridad del Cuerpo de Bomberos del Cantón, el primer jefe de cuerpo de bomberos y responsables

de la Unidad de Talento Humano (R 002-012, 2017, Art. 20). Otro ejemplo, es el que recoge la Ordenanza sobre Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal del Cantón Loja, cuyas autoridades que lo conforman, son: alcalde, director estratégico del ente complementario, jefe operativo y procurador síndico (Ordenanza No.0028-2021).

A su vez, los integrantes de la Comisión encargada de verificar los candidatos para ostentar el nivel directivo de las entidades complementarias se repiten en las diferentes resoluciones de los gobiernos zonales, donde el titular de la misma, el jefe operativo del ente complementario y los superiores más antiguos, ejercen estas atribuciones para el efecto. En el mismo sentido, en la administración central, un ejemplo de ello, es el Reglamento del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, donde la selección de sus directivos se inclina hacia la misma dirección que plantea el Art. 248 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público COESOP, de la siguiente forma:

Art. 18. Jefe de Seguridad penitenciaria: es la máxima autoridad del nivel directivo del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, cuyo ámbito de acción es a nivel nacional, su designación será mediante una terna de candidatos elaborada por la Comisión de Calificaciones y Ascensos, compuesta por los servidores de mayor jerarquía y antigüedad que cumplan con los requisitos establecidos para el efecto. Donde, el director general del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas privadas de la libertad y a Adolescentes infractores SNAI, procederá a su designación mediante acto administrativo (R-SNAI-SNAI-2019-0014, 2019, Art.18).

En tal sentido, el esquema de las ternas se mantiene vigente, su diseño se hace conforme a las observaciones y evaluaciones que establecen los integrantes de la Comisión de Calificaciones y Ascensos de la Entidad, que resulta estar conformada por altos mandos del Órgano Superior como lo es el Servicio Nacional de Atención Integral y Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes infractores. En este apartado, se hace un análisis estructurado y fundamentado en la norma imperante sobre cómo procede el sistema de calificaciones para los candidatos a ocupar el nivel directivo de las entidades complementarias locales y nacionales; esto no revela una injerencia política o manipulación de las altas esferas, pero, si señala una participación significativa de estos últimos para seleccionar a sus directivos, donde la independencia y autonomía se ve contrarrestada.

La investigación se fundamenta en los métodos teóricos de análisis y síntesis, a partir del estudio de los documentos que refieren al tema planteado. Asimismo, el enfoque que se emplea es cualitativo, dado que, permite profundizar de manera descriptiva-explicativa el comportamiento del fenómeno objeto de estudio, enfocándose en la normativa jurídica y la influencia del nivel directivo en la autonomía de entidades de seguridad complementaria. Por ejemplo, en lo que respecta al caso de la Policía Nacional, a partir de los sucesos de las manifestaciones del 30 de septiembre del 2010, los gobiernos de turno temen sobre el potencial de esta y otras entidades para imponerse sobre sus políticas y volcarse contra ellas en un intento de golpe de Estado o derrocamiento.

Asimismo, el autogobierno corporativo de las entidades de seguridad, en especial, dentro de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, ha generado preocupación e impulso por la creación de normas jurídicas que eviten alzamientos, motines o rebeliones similares a la del 30 de septiembre del 2010 o a los golpes de Estado que vivieron algunos países en la región. Es por ello, que el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, recoge medidas para abordar las fronteras entre el ámbito de acción de los agentes de seguridad, que no aterrice en cuestiones ofensivas para el orden público imperante o para el régimen de turno.

Es así que, las entidades de seguridad complementaria, con base al análisis que se ha dado en algunas normas jurídicas, tiene una doble función, la primera: descongestionar a las unidades de control clásicas para tener mayor protagonismo en la dirección de sus sedes, conforme las medidas que organicen y ejecuten los titulares de las carteras, zonas o gobiernos a los cuales se adscriben las mentadas entidades y, por otro lado, complementar a dichas instituciones en ciertas funciones específicas de la seguridad, que por sus particularidades necesitan de entes eminentemente técnicos y conocedores de sus áreas específicas, como en el caso de: la seguridad aduanera, penitenciaria, tránsito, transporte, comercio, entre otras.

Por lo tanto, el problema radica en que, la autonomía y discreción corporativa de las entidades se ha reducido, pero da origen a otro problema igual de apremiante y es la pérdida de independencia y la limitación de las funciones que prestan los niveles de gestión y operativos hasta el servilismo al gobierno o ente zonal de turno. Las comisiones de calificación y ascensos que promueven la norma en pie, dan la puerta abierta para que las autoridades ya sea en los órganos desconcentrados o descentralizados de seguridad

ciudadana y orden público, definan “legalmente” a los directivos que encaucen su misión más allá de lo que dicte la norma, considerándose solo los planes que tenga la entidad en cuestión. Es así que, los integrantes que componen dicha entidad no responden a un criterio de imparcialidad, ya que, todos forman parte de los altos mandos, sin que forme en ella alguien del personal operativo o de las distintas direcciones que componen la Institución.

De tal forma que, se logra eliminar el autogobierno y el corporativismo, pero se altera la esencia de la autonomía y llega a niveles de heteronomía o politización de la Institución; “Lo que conocemos hoy como países democráticos, son situaciones de heteronomía, [...], ya que, tiende a cristalizarse la institucionalización de la forma representativa que asume el poder y a no poder participar efectivamente, para el gobierno de los estados [...]” (Monner, 2011, Pág. 125). En este sentido, la seguridad que brindan estas instituciones solamente se somete al mandato del titular imperante, mientras que, las normas jurídicas solo robustecen esta facultad, haciendo que, los órganos especializados no sean independientes para tomar sus propias decisiones y se declinan al arbitrio “autorizado” por la función ejecutiva tanto en el nivel seccional como en la administración central.

En el mismo contexto, no solo la legislación ecuatoriana posee estos inconvenientes, en países como México se ve como revisten de tecnicismos legales el protagonismo absoluto y dominante del Estado en el papel que cumplen los entes de control de carácter municipal para el combate contra los atentados la seguridad pública, mediante la Ley de Seguridad Interior, tal como lo expresa Reyes (2020). Sobre esta idea, la Declaratoria de protección a la Seguridad Interior, implica que, el titular del Ejecutivo federal, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional determine la procedencia para que las fuerzas federales, incluidas las fuerzas armadas, lleven a cabo acciones tendientes a salvaguardar materialmente la seguridad pública en cualquier territorio del país (Pág. 174).

Es así que, las dimensiones político-jurídicas en su carácter literal y semántico con respecto a este criterio son incongruentes, aunque pareciera que, el tenor literal brinda una pauta esencial para fortalecer los órganos de la seguridad en el cumplimiento de su misión. A su vez, existe al mismo tiempo, un sin sentido que amedrenta posturas axiológicas y principios fundamentales, como en este caso, lo es contra el criterio del

federalismo; de la misma forma, se proyecta en cómo luchar contra el corporativismo atemorizado de la autonomía para la designación de los titulares.

En el mismo sentido, se plantea la posibilidad, de que, la función ejecutiva o el que ocupa el poder como lo sostuvo Monner (2011), designe a los que dirijan los entes complementarios, estos últimos serán los súbditos, que, sin deliberación, crítica o propuesta, cumpla al pie de la letra su voluntad. De estos criterios, se deduce que, el cuerpo colegiado que ocupe la directiva de las entidades de seguridad complementaria solo sería como una figura decorativa o pantalla, que solamente aparenten la aplicación plena de la descentralización; cuando en el aspecto directivo, resulta inexistente. Por ello, el método de las ternas y la Comisión de Calificaciones y Ascensos no es el arquetipo de un procedimiento transparente de fortalecimiento de la estructura de las entidades de seguridad, mas solo, es una herramienta para cristalizar el poder y sujetarlo a la cuestión heteronómica de los regímenes de turno.

### **3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

De lo antes expuesto, destaca el impacto que genera la intromisión de la política, en especial, la relacionada al titular del ejecutivo dentro de la designación de los integrantes del nivel directivo de las entidades de seguridad complementaria antes y durante la entrada en vigencia del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana; el hecho *per se*, de que, los integrantes de la Comisión que evalúen los requisitos sean los titulares directos de la administración seccional o institución pública, lo cual, hace que, desdibuje los límites de su actuación en el control o dominio que este último tiene sobre el elegido. Los requisitos que vela la norma, destacan que, la antigüedad y jerarquía no son suficientes, más bien, son irrisorios y no determinan la experiencia o compromiso para ejercer la dirección hacia los fines contemplados en la Ley, como es el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y el orden público, así como, el coadyuvar con la descentralización del poder y la fractura del esquema racionalizador del mismo.

Asimismo, corrobora la aseveración hecha por Reyes (2020), al referirse a un modelo de subordinación, determinado de la siguiente forma: “[...] Vulnera las facultades de la administración pública municipal y centraliza la toma de decisiones en una sola figura para reducir a ellas a simples observadores y en su caso a entes subordinados a las decisiones de orden federal [...]” Para no caer en la redundancia, la exposición de tema hace

conocer que, el nivel directivo solo pasa a segundo plano, mientras que, las órdenes se emanan del ente central sin impedimentos de ningún tipo.

### ***3.1. Medidas proactivas para la cognición de la influencia externa en la formación del nivel directivo***

Se coincide con el criterio de Guattari y Rolnik (2005), cuando exponen que: “La democracia (...) solo se consolida, solo adquiere consistencia, si existe en el nivel de subjetividad (de individuos o de grupos), en todos esos niveles moleculares -nuevas actitudes, nuevas sensibilidades, nuevas sensibilidades, nuevas praxis- que impidan la vuelta a viejas estructuras” (citado por Moner, 2011, Pág. 128). De esta manera, se concibe que, estos parámetros de selección se inclinan hacia la posibilidad de una deliberación entre las diferentes secciones que componen las entidades de seguridad complementaria para esbozar la norma jurídica que los regule. Con lo cual, la mayoría de estas directrices también emanan de la perspectiva hegemónica heterónoma, ya elucubrada en el anterior apartado. Es por ello, que el nivel proactivo debe comenzar por la introducción de dimensiones subjetivas de los actores pragmáticos y trascendentales, que son, los numerosos integrantes que componen el órgano especializado, basado en el personal más experimentado y con mayor liderazgo.

Asimismo, otro criterio esencial para distanciar la influencia exógena de la política centralista en la designación del nivel directivo de las entidades de seguridad complementaria es la que estructura Reyes (2020) como mecanismo para defender la autonomía sin aterrizar en la órbita del autogobierno, y es la siguiente mención: “[...] la toma de decisiones debe ser consensuada y erigida bajo el principio de doble conformidad. Este mecanismo, consiste en la coexistencia armónica de dos órdenes jurídicos que tienen una relación de coordinación y no subordinación; [...]”. El siguiente argumento, sostiene que, para los titulares de la función ejecutiva, los altos mandos del departamento o los titulares de las alcaldías, municipios o distritos donde operan las entidades complementarias, no deben establecer una jerarquía o estructura vertical, sino coordinada u horizontal; donde las propuestas y planes para el fortalecimiento de la entidad sean vistas y calificadas por igual, sin que una dependa de la aprobación o interés del otro grupo.

Con relación al tema de las calificaciones y ascensos que tiene que realizar la comisión para designar a los candidatos para ostentar el nivel directivo, en primer lugar, no deben

solamente ser colocadas a discreción por los entes centrales, sino mediante deliberaciones entre las diferentes secciones o departamentos del órgano especializado, los mismos que, azucen su participación o cuestionen la misma, imponiendo al que mejor les represente. Con ello, se evita que la calificación de los requisitos que debe cumplir una autoridad para ocupar el nivel directivo no sea una facultad exclusiva o restringida hacia la alta esfera del poder, sino el hacerla más inclusiva, pluralista, ecuánime y democrática, donde todos los sectores participen, y los procedimientos sean públicos y se reporten e irregularicen su manejo o direccionamiento.

La siguiente cuestión para evitar que aflore el corporativismo o autogobierno, es que, se estructuren mediante reglamentos internos las dimensiones entre lo estrictamente profesional del órgano especializado y lo político del ente administrativo o municipal que lo creó, estableciéndose así, las áreas donde debe operar. En esta cuestión para no confundir la autonomía con este fenómeno, no se debe mezclar la dirección del orden interno de la entidad de seguridad complementaria, con el alcance de esta. (Pion, 1995, Pág. 152). Dado que, las entidades de seguridad no deben intervenir en cuestiones gubernamentales, mucho menos, los gobiernos deben inmiscuirse en las cuestiones administrativas del ente. Pues, las competencias deben ser claras, al igual que sus proyecciones en beneficio de la ciudadanía.

### ***3.2. Método convencional del principio de mérito para la designación del nivel directivo***

Uno de los temas que más actuales está relacionado con la selección y designación de autoridades, en especial los que ocupen el nivel directivo de las diferentes entidades públicas, basado supuestamente en el Principio de Mérito. No obstante, en este sentido, se coincide con Vergara Mesa (2011) al manifestar que: “[...] se persiguen propósitos de moralidad, transparencia y eficiencia en el desempeño de las labores estatales [...]” (Pág. 117). Este principio, constituye la base para una estructura bastante funcional dentro de los sistemas de selección de funcionarios públicos y servidores adscritos a tales instituciones, el cual, en base a una calificación de aptitudes a más de la antigüedad y jerarquía que establece la normativa imperante, consideraría otras cuestiones relacionadas a la experiencia, compromiso e informes de antecedentes que determinen a la autoridad que ocupará el nivel directivo una conducta intachable así como, debe reflejar su desligue de los regímenes de turno o de cualquier movimiento, tendencia o ideología política y social.

Dado lo expuesto, el mismo autor plantea que, la meritocracia: “no puede quedar librada exclusivamente a la discrecionalidad administrativa, sino que, debe ser medida por otros tipos de instancias, a quienes correspondieran la adopción de decisiones sobre las alternativas constitucionalmente posibles en esa materia.” (Vergara, 2011, Pág. 129). Este criterio, deduce que, la selección del personal no debe solamente ser exclusivo del ente central o seccional, sino que, debe hacerse un seguimiento por parte de otras funciones del Estado, entes internacionales y organizaciones sociales que puedan visualizar que sus fases se apeguen de manera irrestricta a la Ley, que no decaiga en compra de influencias, clientelismo, ni entorpezca bajo un corporativismo severo y discrecional por parte de las altas esferas. De esta manera, se puede visualizar el principio del mérito, que debe estar respaldado por la autonomía donde no interfieran fuerzas externas ni internas como la del nivel ejecutivo o seccional, para que no se alteren estos procesos de selección y obtención de resultados.

En lo que respecta a las comisiones que validen datos y méritos de los candidatos a ocupar el nivel directivo, las mismas deben ser integradas y bajo las concepciones expuestas por el tratadista Vergara (2011), que, además de los titulares del ente, representantes del personal operativo, jubilados, aquellos sobre los cuales se aplicarán las directrices para su mejor encauce hacia los fines que plantea la Constitución al respecto.

#### **4. CONCLUSIONES**

Las entidades de seguridad complementaria anterior a la vigencia del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y posterior a la presente, velan por un esquema de selección de su nivel directivo apegada de manera irrestricta las injerencias del gobierno central o seccional que lo constituyó; por medio de la Comisión de Calificación y ascensos, cuyos integrantes son sus titulares. Este esquema de control absoluto del titular de las entidades de la administración central o los gobiernos autónomos descentralizados, tienen que paliar los efectos del autogobierno o corporativismo que usurpe su poder y, de manera discrecional, tienda a establecer rebeliones anarquía por medio de la distancia del mantenimiento del orden público existente.

La política de prevención del autogobierno se confunde con la autonomía e independencia de la entidad, amedrentándola por completo y direccionando las

competencias y atribuciones del nivel directivo de las entidades al servilismo de la autoridad central o seccional; sin manifiesta oposición, crítica o deliberación.

Entre las medidas proactivas para dismantelar la injerencia de las fuerzas exógenas del poder estatal y municipal dentro de la selección de los altos mandos de los cuerpos de elite de seguridad, está la promoción de los candidatos bajo criterios de excelencia, experiencia y desligue de bancadas o regímenes políticos; de igual forma, que exista entre el gobierno central o zonal y su órgano especializado de seguridad un criterio de coordinación entre sí, donde se consolide un respeto recíproco de sus funciones y alcances, sin entrometerse en sus asuntos internos.

El principio del mérito es un esquema de selección empleado por varios entes públicos para garantizar la transparencia y la promoción de los derechos fundamentales para que accedan a los diferentes niveles operativo y directivo de la entidad, sin que haya discreción en tales fases de selección, bajo seguimiento y verificación de otros sectores de la entidad, así como, organismos sociales, nacionales e internacionales que rescaten el apego irrestricto y sustancial del proceso a la Constitución.

## 5. LISTA DE REFERENCIAS

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y orden Público. (COESCOP) (13 de junio del 2017). Arts. 1, 2, 248 y 250. RO.19 (21 de junio del 2021).

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (COOTAD Ley 0 del 2010). (11 de agosto del 2010). Arts. 54 literal n y 60 literal l. RO. 303. (19 de octubre del 2010).

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones. (COPCI, Ley 0 de 2010). /6 de diciembre del 2010). Arts. 215 y 222. RO. 351 del 29 de diciembre del 2010.

Consejo Municipal de Loja. Ordenanza Que Regula El Funcionamiento Y Estructura Del Personal Delos Cuerpos De Agentes Civiles De Tránsito Y Agentes De Control Municipal Del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Del Cantón Loja. Ordenanza 0028-2021. 15 de enero del 2021.

Cuerpo de Bomberos del Cantón Francisco de Orellana. Reglamento Interno de Ascensos del Cuerpo de Bomberos del Canton Francisco de Orellana. Resolucion 002-012-2017.

- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires: Fundacion de Derecho Administrativo.
- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV Ley 1 del 2008). Art. 237. RO. 398 del 7 de agosto del 2008.
- Ministerio del Interior (2017). *Glosario de Términos COESCOPE*. Quito: Comunicación Estratégica.
- Moran, L. (1998). *Curso de Derecho Administrativo*. Pamplona: Aranzadi.
- Monner, H. (2011). "En busca de la autonomía. Un análisis sociolingüístico de experiencias asamblearias". *Revista Acta Académica*, Venezuela, No. 3, pp. 103-130.
- Ojeda Segovia, L. (2006). Descentralización y o Desconcentración de la seguridad ciudadana: Un dilema para el debate. *Ciudad Segura. Programa de Estudios de la Ciudad*, 4-9.
- Pion, D. (1995). "Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur". *Revista de ciencias sociales*, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, No. 1, pp.119-155. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1199>.
- Reyes, J. (2020). "Ley de Seguridad Interior y autonomía municipal en materia de seguridad pública en México". *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, México, No. 27, pp. 159-177.
- Rivera, P. (15 de Abril de 2016). *Postneoliberalismo y policía: Caso de Ecuador 2007-2013*. Obtenido de Postneoliberalismo y policía: Caso de Ecuador 2007-2013: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359646673006/html/index.html>
- Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes. R-SNAI-SNAI-2019-0014. 31 de julio del 2019.
- Vergara, H. (2011). Principio del Mérito y Derechos Fundamentales: Elementos para el diseño institucional de un sistema de carrera administrativa en la perspectiva de derechos fundamentales. *Estudios de Derecho*. Colombia, Vol. 68 Num. 152, pp.115-136.