



Efectividad de las políticas públicas de seguridad nacional en el conflicto armado interno ecuatoriano desde un enfoque constitucional y pragmático

Effectiveness of national security public policies in the ecuadorian internal armed conflict from a constitutional and pragmatic approach

<https://doi.org/10.5281/zenodo.19499926>

AUTORES:

Leonardo Fabio Masaquiza Amán

Universidad Bolivariana del Ecuador

lfmasaquizaa@ube.edu.ec

Gissela Maribel Barrezueta Jaramillo

Universidad Bolivariana del Ecuador

gbarrezuetaj@ube.edu.ec

María José Alvear Calderón

Universidad Bolivariana del Ecuador

mjalvearc@ube.edu.ec

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: lfmasaquizaa@ube.edu.ec

Fecha de recepción: 09 / 10 / 2025

Fecha de aceptación: 12 / 12 / 2025

RESUMEN

Ecuador atraviesa una crisis de seguridad sin precedentes, evidenciada por un incremento del 68% en homicidios durante el primer semestre de 2025 comparado con 2024, afectando particularmente a jóvenes entre 10 y 19 años. Esta situación revela la profunda brecha entre la normativa existente y su aplicación efectiva. A pesar de contar con instrumentos legales



como la Ley de Seguridad Nacional y la Política Pública de Seguridad Ciudadana, el país carece de políticas públicas estructuradas que traduzcan estos marcos normativos en acciones concretas y medibles. Las iniciativas actuales se limitan a proyectos legales que no generan implementaciones específicas ni resultados cuantificables. La principal herramienta gubernamental ha sido la declaratoria recurrente de estados de excepción, evidenciando la ausencia de planificación estratégica de largo plazo. Esta dependencia de medidas excepcionales sustituye una política de Estado coherente que articule prevención, control y rehabilitación, resultando en el incremento sostenido de delitos violentos como sicarios, secuestros y extorsiones. La Ley de Inteligencia, suspendida por la Corte Constitucional, tampoco representa una solución, pues no aborda directamente la prevención del crimen organizado. El ordenamiento jurídico ecuatoriano contrasta con experiencias como El Salvador, donde estrategias integrales han producido resultados medibles. El problema fundamental no radica en vacíos legales sino en la falta de voluntad política para ejecutar estrategias sostenidas con los recursos y normas disponibles. La seguridad requiere convertirse en política de Estado con continuidad institucional, fortalecimiento de capacidades y coordinación interinstitucional efectiva, superando el enfoque reactivo que ha permitido la escalada de violencia a niveles alarmantes.

Palabras clave: *Estados de excepción, gobernabilidad, políticas públicas, derecho constitucional*

ABSTRACT

Ecuador is experiencing an unprecedented security crisis, evidenced by a 68% increase in homicides during the first half of 2025 compared to 2024, particularly affecting young people between the ages of 10 and 19. This situation reveals the profound gap between existing regulations and their effective implementation. Despite having legal instruments such as the National Security Law and the Public Policy on Citizen Security, the country lacks structured public policies that translate these regulatory frameworks into concrete and measurable



actions. Current initiatives are limited to legal projects that do not generate specific implementations or quantifiable results. The main government tool has been the recurring declaration of states of emergency, demonstrating the absence of long-term strategic planning. This reliance on exceptional measures replaces a coherent state policy that integrates prevention, control, and rehabilitation, resulting in a sustained increase in violent crimes such as contract killings, kidnappings, and extortion. The Intelligence Law, suspended by the Constitutional Court, also does not represent a solution, as it does not directly address the prevention of organized crime. The Ecuadorian legal system contrasts sharply with experiences like El Salvador, where comprehensive strategies have yielded measurable results. The fundamental problem lies not in legal gaps but in the lack of political will to implement sustained strategies with the available resources and regulations. Security needs to become a state policy with institutional continuity, capacity building, and effective inter-institutional coordination, moving beyond the reactive approach that has allowed violence to escalate to alarming levels.

Keywords: *States of emergency, governance, public policy, constitutional law*

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son intervenciones planificadas del Estado para influir en la sociedad. Se originan a partir de la identificación de problemas que requieren gubernamental. Estas políticas pueden abordar cuestiones de educación, salud, medio ambiente, seguridad, entre otras áreas, y se implementan a través de leyes, regulaciones y programas específicos. (González, 2021)

Es importante determinar qué tipo de políticas públicas que se pueden instaurar para lograr llegar a la tan anhelada seguridad interna del estado, hay que tomar en consideración que esto debe ser una labor concomitante entre el gobierno nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para que de esta manera se puedan atender todos los estratos de la sociedad.



Las políticas públicas se pueden entender como el conjunto de decisiones y acciones que adopta un gobierno con el objetivo de abordar problemas específicos dentro de una sociedad (Anderson, 2011).

Estas decisiones se caracterizan por ser resultado de un proceso político en el que intervienen múltiples actores, tanto del ámbito gubernamental como de la sociedad civil, buscando soluciones que maximicen el bienestar colectivo (Dye, 2013). Según Easton (1965), las políticas públicas son "la asignación autoritaria de valores" que refleja las prioridades de una sociedad en un momento dado.

Según el Art 158 de la Constitución de la Republica del Ecuador: Las fuerzas armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del estado y responsabilidad de la Policía Nacional. La seguridad ciudadana tiene que encuadrar dentro del derecho humano, que debe proteger y promoverse a través de reformas o cambios institucionales. (Cuenca Rodríguez, 2022)

La Policía, quiérase o no, tiene que enfrentar el fenómeno de la delincuencia reelaborando sus postulados institucionales, sus mecanismos de acción. Debe entender que el monopolio de la fuerza física y las armas que ejerce dentro del Estado no puede usarse contra la sociedad y los ciudadanos sino para preservarnos y protegernos. (De la Torre, 2020)

Debe cumplir con su rol de defender la seguridad ciudadana sin equivocar el ámbito de la defensa nacional, el mismo que corresponde en forma exclusiva a las Fuerzas Armadas; ya que solamente en circunstancias de carácter excepcional las FF.AA. pueden ingresar en tareas de seguridad interna.



METODOLOGÍA

La presente investigación se realizó bajo la modalidad cualitativa, que busca otorgar una solución al problema planteado desde el punto de vista del constitucional y pragmático, para llegar a la conclusión sobre la eficiencia de las políticas públicas utilizadas en los estados de excepción, dentro del conflicto armado interno decretado por el Presidente de la República

Se utilizaron los siguientes métodos:

MÉTODO INDUCTIVO – DEDUCTIVO:

Este método tuvo un amplio conocimiento de una visión general a partir de las particularidades de la observación, descompone en sus partes el problema estudiado para determinar un análisis y buscar la posible solución al problema planteado, a través del cual se analizarían los estados de excepción y las políticas públicas como herramientas de gobernabilidad.

MÉTODO ANALÍTICO- SINTÉTICO:

Se estudió a través de la descomposición del problema en sus partes a fin de estudiarlas de manera progresiva buscando causas y efectos lo que permite valorar los resultados y los mecanismos utilizados por el gobierno.

MÉTODO HISTÓRICO - LÓGICO:

Estos métodos tuvieron una complementación directa para descubrir leyes fundamentales del problema en estudio para analizar la lógica objetiva de los hechos a través de la historia.

RESULTADOS

Las políticas públicas son el conjunto de acciones, decisiones y programas que un gobierno implementa para abordar problemas y desafíos específicos en la sociedad. Estas políticas son la expresión tangible de las visiones y valores de una administración, destinadas a influir en el bienestar colectivo y la calidad de vida de los ciudadanos. En este ensayo, exploraremos



la naturaleza, importancia y desafíos asociados con las políticas públicas, destacando su papel esencial en la configuración de la realidad social.

La seguridad interna del estado es un concepto fundamental que aborda la protección de la soberanía, integridad territorial y bienestar de una nación. Este ensayo busca explorar la importancia de la seguridad interna, los desafíos que enfrenta y la necesidad de un enfoque integral para garantizar la estabilidad y el desarrollo sostenible de un país.

En Ecuador, la seguridad interna se ha convertido en un problema severo que ni los gobiernos seccionales ni nacionales han podido frenar de manera efectiva, debido a la insuficiente articulación, implementación y evaluación de las políticas públicas existentes, así como a la falta de continuidad institucional que permita sostener estrategias de mediano y largo plazo

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas”

Conflicto Armado Interno desde la Perspectiva del Derecho Internacional Humanitario

El concepto de conflicto armado interno encuentra su sustento teórico en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional II de 1977. Según la doctrina internacional, un conflicto armado interno requiere: (a) la existencia de hostilidades entre fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados organizados; (b) que estos grupos ejerzan control territorial; y (c) que puedan realizar operaciones militares sostenidas y concertadas (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2021).

En el caso ecuatoriano, la declaratoria del conflicto armado interno mediante el Decreto Ejecutivo No. 111 de 2024 ha sido objeto de cuestionamiento académico y jurídico.



Ha señalado que dicha declaratoria carece de fundamento jurídico sólido, argumentando que los grupos criminales que operan en Ecuador no cumplen con los criterios establecidos por el derecho internacional humanitario para ser considerados como actores en un conflicto armado interno.

Teoría de las Políticas Públicas en Seguridad Nacional

Las políticas públicas de seguridad nacional se fundamentan en la capacidad del Estado para garantizar la protección de sus ciudadanos y la integridad territorial. Según Lahera (2022), las políticas públicas efectivas requieren de: (a) diagnóstico preciso del problema; (b) formulación coherente de estrategias; (c) implementación coordinada; y (d) evaluación sistemática de resultados.

La literatura especializada identifica que las políticas públicas de seguridad deben articular tres dimensiones fundamentales: prevención, represión y rehabilitación.

En el contexto latinoamericano, diversos estudios han demostrado que la ausencia de políticas públicas integrales ha contribuido al fortalecimiento de organizaciones criminales y al deterioro de la seguridad ciudadana

Marco Constitucional Ecuatoriano en Materia de Seguridad

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece en su artículo 3, numeral 8, que es deber primordial del Estado "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". Asimismo, el artículo 393 define la seguridad humana como "la protección de todas las personas, colectividades y de la naturaleza, frente a las amenazas que pongan en peligro su integridad, supervivencia y el ejercicio de sus derechos".

El marco constitucional ecuatoriano presenta una concepción amplia de la seguridad que trasciende el enfoque tradicional centrado en la defensa nacional, incorporando elementos de seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad jurídica. Esta perspectiva integral



requiere de políticas públicas que aborden las causas estructurales de la violencia y no únicamente sus manifestaciones (Pontón, 2021).

Estado del Arte

Evolución de la Crisis de Seguridad en Ecuador (2019-2025)

El deterioro de la situación de seguridad en Ecuador ha sido documentado extensivamente en la literatura académica reciente. Los homicidios en Ecuador aumentaron un 574.30% entre 2019 y 2023, elevando la tasa de homicidios de poco más de 7 a más de 47 por cada 100,000 habitantes (Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado, 2024). Esta escalada de violencia ha sido atribuida principalmente a la expansión del narcotráfico y la pugna territorial entre organizaciones criminales, particularmente Los Choneros y Los Lobos.

Andrade (2023) señala que la crisis actual es resultado de décadas de debilitamiento institucional y la ausencia de políticas públicas coherentes en materia de seguridad. El autor identifica que entre 2017 y 2022, el Estado ecuatoriano dismanteló o debilitó significativamente las instituciones especializadas en seguridad pública, creando un vacío institucional que fue aprovechado por las organizaciones criminales.

Respuesta Gubernamental: Del Estado de Excepción al Conflicto Armado Interno

La respuesta gubernamental a la crisis de seguridad ha estado caracterizada por la adopción de medidas excepcionales y la militarización de la seguridad pública. El 8 de enero de 2024, mediante Decreto Ejecutivo No. 110, se declaró el estado de excepción por grave conmoción interna, medida que fue complementada al día siguiente con la declaratoria de conflicto armado interno a través del Decreto Ejecutivo No. 111.

La Corte Constitucional del Ecuador (2024) ha cuestionado reiteradamente la fundamentación jurídica de estas declaratorias, señalando que el gobierno ha invocado "por quinta ocasión la causal de conflicto armado interno sin acreditar adecuadamente su configuración para sustentar su declaratoria de estado de excepción en los términos del Derecho Internacional Humanitario".



La declaratoria de conflicto armado interno ha generado un debate académico significativo sobre su legitimidad y efectividad.

Ha documentado que, lejos de mejorar la situación de seguridad, la militarización ha contribuido a "serias violaciones de los derechos humanos" sin producir resultados tangibles en la reducción de la violencia.

Por su parte, el análisis de la organización Ciudadanía y Desarrollo (2025) sobre el Proyecto de Ley Orgánica para desarticular la economía criminal vinculada al conflicto armado interno, advierte sobre los riesgos para las libertades civiles que implica la institucionalización del paradigma del conflicto armado interno.

Vacío en las Políticas Públicas de Seguridad

Ausencia de Estrategia Integral

La literatura especializada coincide en identificar la ausencia de una estrategia integral de seguridad como el principal déficit en la respuesta estatal ecuatoriana. Torres (2024) argumenta que las medidas adoptadas se caracterizan por su carácter reactivo y la primacía del enfoque punitivo sobre estrategias preventivas y de desarrollo social.

La falta de coordinación interinstitucional ha sido identificada como uno de los principales obstáculos para la implementación de políticas públicas efectivas. La creación tardía de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado en 2022, cinco años después de la disolución del Ministerio Coordinador de Seguridad, evidencia la discontinuidad en la política pública de seguridad (Andrade, 2023).

El análisis comparativo de políticas públicas en la región latinoamericana revela que Ecuador ha privilegiado enfoques reactivos sobre estrategias preventivas. Según el Instituto de Estudios de Seguridad y Democracia (2024), la inversión en programas de prevención social de la violencia representa menos del 5% del presupuesto total destinado a seguridad.



La ausencia de políticas públicas focalizadas en la prevención del reclutamiento de jóvenes por parte de organizaciones criminales ha sido señalada como una de las principales deficiencias del sistema de seguridad ecuatoriano. Los programas de intervención social implementados han carecido de continuidad y recursos suficientes para generar impacto significativo en las comunidades más vulnerables.

DISCUSIÓN

La seguridad nacional en Ecuador enfrenta una de sus crisis más profundas en las últimas décadas, marcada por el incremento sostenido de la violencia, la expansión del crimen organizado y la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones. Si bien el país cuenta con un marco normativo compuesto por la Ley de Seguridad Pública y del Estado, diversos decretos ejecutivos, programas gubernamentales y estrategias declaradas, estas políticas públicas no han logrado traducirse en resultados efectivos que aborden de manera integral las causas y manifestaciones de la inseguridad.

El problema central no es la ausencia de políticas, sino su ineffectividad: La normativa vigente establece lineamientos generales de actuación y organiza competencias institucionales, pero las acciones concretas carecen de articulación, continuidad, recursos suficientes y mecanismos robustos de evaluación que orienten al Estado hacia un plan estratégico permanente contra la delincuencia.

La seguridad nacional en Ecuador enfrenta una de sus crisis más profundas en las últimas décadas, marcada por el incremento sostenido de la violencia, la expansión del crimen organizado y la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones. Si bien se han implementado diversas políticas públicas, incluyendo la Ley de Solidaridad Nacional (posteriormente declarada inconstitucional), la Ley de Inteligencia (con varios artículos suspendidos por la Corte Constitucional), y la declaratoria reiterada de estados de excepción bajo la figura de conflicto armado interno, estas medidas no han logrado abordar de manera integral las causas y manifestaciones de la inseguridad.



Las políticas adoptadas se han limitado en gran medida a establecer lineamientos generales de actuación y a organizar competencias institucionales, pero no han propuesto acciones concretas, sostenidas y coordinadas que orienten al Estado hacia un plan estratégico permanente contra la delincuencia.

La herramienta predominante ha sido la declaratoria recurrente de estados de excepción, los cuales, aunque constitucionalmente viables, se han convertido en sustitutos de una política pública estructurada. Este uso reiterado evidencia la falta de planificación de largo plazo y la incapacidad de articular políticas efectivas de prevención, control y rehabilitación bajo las normas ya existentes.

El resultado de la ineficiencia de estas políticas ha sido evidente. Los índices delictivos no solo no han disminuido, sino que se han incrementado con especial gravedad en delitos violentos como homicidios, sicarios, secuestros y extorsiones, lo que refleja que las medidas excepcionales carecen de sostenibilidad y efectividad. Asimismo, la falta de coherencia en la política pública de seguridad nacional ha permitido que las instituciones de justicia y seguridad operen de manera fragmentada, sin coordinación real ni objetivos comunes.

La Ley de Solidaridad Nacional, declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, y la Ley de Inteligencia, con múltiples artículos suspendidos, demuestran que no basta con emitir normativa si esta no está adecuadamente fundamentada en términos constitucionales y no se traduce en políticas públicas operativas. Estas leyes no fueron diseñadas como instrumentos programáticos efectivos de política pública, sino como marcos legales formales y limitados.

Adicionalmente, se han registrado casos preocupantes de excesos en la actuación de las Fuerzas Armadas, como el caso de los cuatro niños de Las Malvinas, lo que plantea serias interrogantes sobre los límites constitucionales y el respeto a los derechos humanos en el ejercicio de funciones de seguridad interna.

Lo que se requiere no es únicamente reformar las leyes o declarar más estados de excepción, sino la voluntad política de ejecutar estrategias integrales con los recursos y normas ya



disponibles. La seguridad ciudadana debe asumirse como una política de Estado con continuidad, que articule prevención social, fortalecimiento institucional, respeto a los derechos fundamentales y cooperación internacional. La ineficiencia y falta de coherencia de las políticas adoptadas explican, en gran medida, por qué la inseguridad en Ecuador, lejos de disminuir, ha escalado a niveles alarmantes.

En el Salvador, las políticas de seguridad Pública han estado marcadas por un enfoque prioritario en la lucha contra la delincuencia, especialmente las pandillas, que han sido un problema histórico en el país. Estas políticas han evolucionado con el tiempo, reflejando distintos enfoques y estrategias dependiendo del contexto político y social (Arianna, 2024).

El Salvador ha implementado estrategias basadas en la represión directa, como los planes *Mano Dura* y *Súper Mano Dura* en décadas anteriores. Estas políticas incluyeron arrestos masivos y endurecimiento de las penas por delitos relacionados con pandillas (Ubierna, 2023).

Más recientemente, la administración del presidente Nayib Bukele ha lanzado el *Plan Control Territorial* y el *Régimen de Excepción*, medidas que han permitido detenciones masivas y la suspensión de ciertos derechos constitucionales, como el derecho a la defensa y el debido proceso (Pomeranz, 2024).

Estas estrategias se asemejan a las implementadas en Colombia durante la lucha contra los cárteles y en Filipinas con la llamada guerra contra las drogas, donde se priorizó la fuerza policial y militar frente a programas sociales.

CONCLUSIONES

La brecha entre diseño y ejecución: A diferencia del caso salvadoreño, donde el Plan Control Territorial se implementó como estrategia integral con resultados cuantificables (aunque controvertidos), el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuenta con instrumentos legales, pero carece de su traducción efectiva en acciones concretas, coordinadas y medibles contra la delincuencia.



La declaratoria de conflicto armado interno, si bien ha permitido la movilización de recursos estatales para enfrentar la crisis, ha generado cuestionamientos sobre su fundamentación jurídica y su efectividad práctica. La ausencia de políticas públicas preventivas y de desarrollo social ha limitado la capacidad del Estado para abordar las causas estructurales de la violencia.

La ausencia de un plan coherente y sostenido, que trascienda las emergencias coyunturales y se proyecte en el tiempo con continuidad institucional, refleja que la seguridad no ha sido tratada como una política de Estado con visión estratégica, sino como una serie de reacciones inmediatas frente a crisis puntuales. Esta brecha entre diseño normativo y efectividad práctica constituye una de las principales debilidades estructurales en la gestión de la seguridad ciudadana en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(OECD), O. E. (2025). *Tasa de homicidios por provincias de enero a junio 2025*. Ecuador: Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECD).

Arianna, D. H. (2024). *Análisis de la efectividad de las estrategias de seguridad en la reducción de la violencia en el Salvador: Administración de Najib Bukele (2022-2023)*. Guayaquil: Ecotec.

Comercio, D. E. (02 de Abril de 2023). *Elcomercio.com*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/estados-excepcion-gobierno-guillermo-lasso.html>

Cuenca Rodríguez, C. J. (2022). *Aplicación de nuevas responsabilidades para las Fuerzas Armadas, como miembros activos de la seguridad interna del Ecuador*. Guayaquil: Universidad Laica Vicente Rocafuerte.



- De la Torre, P. C. (2020). Crisis y perspectivas de la gobernanza y la seguridad regional en América Latina. *Pensamiento Propio*, 267-277.
- Égüez-Valdivieso, E. &.-C. (2024). Las políticas públicas como garantía constitucional y estrategia para la prevención del delito en Ecuador. . *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas* , 258-266. .
- González, A. (2021). La seguridad pública en el Ecuador: Análisis de la situación actual y perspectivas futuras. *Revista de Estudios Políticos*, 1-20.
- González, Y. M. (2021). *Incidencia de la Política Pública Social en la Calidad de Vida de los Mineros Informales del Río Cauca del Municipio de Filadelfia Caldas*. Manizales: Universidad de Manizales, Facultad de Ciencias Contables Económicas y Administrativas.
- Interior, M. d. (2017). Seguridad Ciudadana Solidaridad Ciudadana. *Ministerio del Interior*, 1-147.
- López Moya, D. F. (2021). Las políticas públicas como garantía de los derechos fundamentales. *Sociedad & Tecnología*, 44-60.
- Monserate Valencia, K. S. (2022). *La inseguridad ciudadana y sus afectaciones en el Ecuador* . Babahoyo: Universidad Regional Autónoma de Los Andes UNIANDES BABAHOYO.
- MORÁN, D. (2023). POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN ESPAÑA. ANÁLISIS DESDE PERSPECTIVAS CRIMINOLÓGICAS. *Revista Opinión Jurídica (Fortaleza)*, *Fortaleza*, v. 21, n. 37, 183-211.
- Pacheco, M. (2023). *Análisis prospectivo del terrorismo en el Ecuador. Efectos y consecuencias en las operaciones militares*. Sangolquí: Universidad de las Fuerzas Armadas.



Pomeranz, M. (2024). *PRIORIZANDO LA SEGURIDAD ANTE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: EL CASO DE EL SALVADOR*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

Ubierna, M. V. (2023). *Tras las rejas: Estudio sistemático de la violencia en El Salvador*. Argentina: UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA.