

PAPELES DE COYUNTURA

Nº 1. JULIO 1 DE 2025

PAPELES DE COYUNTURA, es un recurso comunicativo digital y bimensual del Programa Democracia, Seguridad y Defensa de la Pontificia Universidad Católica. Facultad de Derecho y Sociedad. Su objetivo es ofrecer a la comunidad académica, instituciones y funcionarios del sector Defensa y Seguridad, un espacio de reflexiones teóricas, análisis de situaciones coyunturales, materiales de entrevistas y resultados de conversatorios entre actores civiles e institucionales, nacionales y expertos extranjeros del Sistema. Se exploran estas opciones en busca de la construcción de una línea de trabajo que apoya la renovación de las doctrinas, reformas institucional y prácticas operativas, aplicación de buenas prácticas del sistema internacional apegadas al Estado de Derecho. Con la convicción de que este es un camino necesario, que debe tener sostenibilidad en el tiempo para encarar las situaciones de violencia y criminalidad organizada que vive el país.

En este Primer número de PAPELES DE COYUNTURA Efrén Guerrero Salgado, profesor de la Facultad de Derecho y Sociedad ofrece un análisis de la Ley de Inteligencia recién emitida por la Asamblea Nacional.

¿QUIEN VIGILA A LOS VIGILANTES?: LOS LÍMITES DE LA LEY DE INTELIGENCIA ECUATORIANA

Efrén Guerrero Salgado*

* Posdoctorado en Derecho, Economía y Sociedad (UASB) Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Ciencias Jurídicas y abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), máster en Protección de los Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá y Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Instituto Ortega y Gasset. Ex vicedecano y ex decano de la Facultad de Jurisprudencia de PUCE. Sus principales líneas de investigación son la calidad de la democracia, el conflicto social y las interacciones entre las políticas públicas y los derechos humanos.

Todo país que se precie necesita una norma de inteligencia y sus actividades relacionadas. Una buena regulación de esta actividad asegura dos elementos: que la recogida de información estratégica o la introducción de información en espacios con fines de seguridad nacional se construyan bajo estándares de control democrático —alguien va a controlar las actividades de este espacio y va a asegurar la rendición de cuentas y

el control constitucional del poder¹ —; y, por otro lado, asegura el papel del Estado como garante de los derechos fundamentales —no todo vale en la inteligencia: sus agentes y servicios tienen como límite los derechos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales²—. Ecuador no ha estado lejos de esta dinámica: ha tenido el problema de una carencia histórica de una ley de inteligencia que pudiese

ra hacer que el sistema (organismos, actores, información y controles) tenga herramientas para la construcción de un mecanismo. Históricamente, las lógicas de la Guerra Fría, basadas en la construcción de un enemigo interno, la polarización negativa y la contrainteligencia política en grupos sociales, se habían vuelto generales³.

Hasta mediados de los años 2000, la doctrina y la Ley de Seguridad Nacional en Ecuador promovían una lógica de policialización y militarización de las actividades de inteligencia. En ese contexto, tanto la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) como el Consejo de Seguridad Nacional tenían una participación limitada, mientras que la in-

tervención de actores civiles en estas tareas seguía siendo fragmentada⁴. Mediante el Decreto Ejecutivo n.º 1768, el presidente Rafael Correa creó la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) como entidad responsable de planificar, coordinar, supervisar, controlar y ejecutar las acciones de inteligencia a nivel estratégico y operacional. Esta Secretaría asumió las competencias, recursos y personal de la anterior Dirección Nacional de Inteligencia prevista en la Ley de Seguridad Nacional, y quedó adscrita temporalmente al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. La SENAIN tuvo su sede en Quito, gozó de independencia administrativa y financiera, y fue dirigida por un secretario de Inteligencia con rango de vice-

ministro, nombrado directamente por el Presidente de la República. SENAIN fue acusada por varios actores sociales y políticos de funcionar como un espacio de persecución política. Ante estas denuncias, el presidente Lenín Moreno dispuso, el 19 de marzo de 2018, el inicio del proceso para su eliminación y reemplazado por el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES)⁵. Después, el presidente Lasso impulsó una Ley de Inteligencia, promulgada el 11 de junio de 2025 el Registro Oficial Cuarto Suplemento No. 57, misma que establece el marco jurídico para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia.

En la misma se proponen las siguientes normas:

Tabla 1.- Principales novedades de la Ley Orgánica de Inteligencia del Ecuador (2025)

TEMA	ARTÍCULO	CONTENIDO
<i>Institucionalidad</i>	9	Crea entidad rectora con rango ministerial, autonomía administrativa y financiera para liderar el Sistema Nacional de Inteligencia.
<i>Fuente y control de recursos</i>	13	Establece fondo especial fuera del sistema de contratación pública; control exclusivo del Contralor y con actas tras incineración.
<i>Control democrático</i>	14	Obliga rendición de cuentas anual a Comisión de Seguridad de la Asamblea en sesión reservada con reglamento especial.
<i>Intercepciones telefónicas</i>	51 y 52	Permite acceder a comunicaciones previa justificación; requiere observancia de necesidad, proporcionalidad y normativa legal vigente.
<i>Entrega de información</i>	47 y 50	Obliga a entidades públicas y privadas a entregar información requerida en máximo 2 días, incluso si es clasificada.
<i>Agente encubierto</i>	41	Permite nueva identidad para proteger servidores en inteligencia; el Registro Civil debe emitir documentos con identidad ficticia.

Autoriza fachadas y técnicas de infiltración sin orden judicial para actividades operativas de inteligencia según protocolos internos.

Clasificación de la información 54 y 55

Define niveles de clasificación; regula desclasificación y reclasificación automática según plazos y naturaleza de la información.

Prohibiciones y límites 53

Prohíbe recolectar datos por razones políticas, étnicas, religiosas o afiliación lícita; protege derechos fundamentales.

Requisitos y pruebas de confianza 12 y 16

Autoridades y servidores deben pasar pruebas de confianza y cumplir requisitos legales y constitucionales estrictos.

Niveles de operación y prospectiva 40

Establece cinco niveles: político, estratégico, operacional, táctico y prospectivo para organizar operaciones de inteligencia.

En este sentido, este texto busca mostrar dos niveles de crítica, uno relacionado a la violación directa de derechos y otro respecto al modelo de actuación.

La nueva Ley de Inteligencia del Ecuador tal como está diseñada puede vulnerar derechos constitucionales como la protección de datos, la intimidad y la inviolabilidad de las comunicaciones, al permitir el acceso estatal irrestricto a información personal sin orden judicial, lo que podría afectar la libertad de expresión y el ejercicio de profesiones protegidas por la confidencialidad⁶.

La SIP expresó su preocupación de que la Ley Orgánica de Inteligencia en Ecuador se convierta en un mecanismo de vigilancia estatal que amenace la libertad de prensa y la protección de fuentes periodísticas⁷.

Desde el Gobierno, el ministro del Interior, José De la Gasca, ha asegurado que la Ley de Inteligencia no está orientada a limitar la libertad de expresión ni a perseguir a periodistas. En una entrevista radial, afirmó: “Es-

tamos poniendo una Ley para anticiparse en la lucha contra el crimen organizado. Esto es en contra de los criminales, no de los periodistas”⁸.

Por otro lado, la propia ley establece límites al uso de la información generada por los organismos de inteligencia. El artículo 48 señala expresamente que los informes elaborados por el Sistema Nacional de Inteligencia “serán utilizados exclusivamente para fines de inteligencia y contrainteligencia, quedando expresamente excluidos de su uso como prueba en procesos judiciales, administrativos o disciplinarios” y que “no serán judicializables ni podrán ser utilizados como fundamento para la adopción de decisiones en instancias jurisdiccionales”.

Sin embargo, la decisión de la Ley de Inteligencia como cualquier otra norma, debe adaptarse en su ejecución a los derechos constitucionales, y ahí es donde se construirá su paradigma dentro de la política de seguridad. Las normas de inteligencia deben estar diseñadas de forma que autoridades procuren, en la mayor

medida posible, asegurar la claridad de las disposiciones legales, de modo que los destinatarios puedan comprender adecuadamente si se trata de una obligación, una prohibición o una autorización⁹. Y para cubrir esos vacíos e integrar el derecho, es necesario pensar en el paradigma de derecho internacional que puede servir para base de la mejora continua de la ley. Porque, a pesar de lo que planteen abolicionistas, es vital que se tenga una ley de estas características, porque la actividad de inteligencia es en muchos casos, la obtención (amparada pro la ley y con condiciones de control democrático) de información que de otra manera, sería nula en cualquier proceso o prohibida. Así de importante es este punto.

En este sentido, hay varios elementos que deben analizarse a través de la jurisprudencia internacional, obligatoria para el Ecuador en el marco del bloque de constitucionalidad¹⁰, y especialmente del control internacional a través de tratados (control de convencionalidad) que deben ser tomados en cuenta:

Tabla 2.- Principios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicables a la regulación de la inteligencia estatal

CASO	AÑO	TEMA	RESUMEN DEL PRINCIPIO DE DERECHO	MECANISMO INSTITUCIONAL PROPUESTO
<i>Corte IDH, Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' vs. Colombia</i> (párr. 537)	2023	Proporcionalidad en actividades de inteligencia	Test de proporcionalidad exige legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta en cada acción de inteligencia.	Autoridad independiente que evalúe proporcionalidad antes de autorizar operaciones de inteligencia.
<i>Corte IDH, Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' vs. Colombia</i> (párr. 807)	2023	Reparación integral	El Estado debe garantizar reparación integral a víctimas de inteligencia ilegal, no basta con sanción y reforma legal.	Sistema administrativo de reparación individual para víctimas de abuso de inteligencia.
<i>Corte IDH, Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' vs. Colombia</i> (párr. 1064)	2023	Adecuación de manuales	El Estado debe adecuar manuales de inteligencia conforme a estándares internacionales y eliminar contenido estigmatizante.	Revisión periódica por comisión legislativa con poder de veto sobre manuales contrarios a derechos humanos.
<i>Corte IDH, Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' vs. Colombia</i> (párr. 579)	2023	No discriminación en recolección de datos	Se prohíbe recopilar datos sensibles por criterios discriminatorios, salvo legalidad estricta y necesidad probada.	Reglamento específico sobre uso de datos sensibles y órgano externo de control.
<i>Corte IDH, Escher y otros vs. Brasil</i> (párr. 114)	2009	Protección de comunicaciones privadas	Las comunicaciones telefónicas están protegidas por el derecho a la vida privada bajo el artículo 11 de la Convención.	Autorización judicial previa obligatoria para cualquier tipo de interceptación.
<i>Corte IDH, Pérez Lucas y otros vs. Guatemala</i> (párr. 239)	2024	Acceso a información en poder del Estado	No se puede invocar secreto de Estado para obstruir investigaciones de derechos humanos.	Acceso preferente y motivado a archivos de inteligencia por órganos de justicia y fiscalización.
<i>Corte IDH, La Cantuta vs. Perú</i> (párr. 96)	2006	Instrumentalización del poder para violaciones	El Estado no debe usar recursos e instituciones para cometer violaciones; debe garantizar prevención estructural.	Controles democráticos multilaterales sobre los servicios de inteligencia y cadena de mando.

Con estos antecedentes, el camino de futuro no será fácil. La falta de continuidad en el liderazgo y la estructura de los servicios de inteligencia, junto con la escasa coordinación entre ellos, ha permitido (en opinión de analistas) que organizaciones criminales ejerzan control sobre ciudades portuarias y pasos fronterizos¹¹, cosa que debería ser corregida mediante mecanismos eficaces para el intercambio de información e inteligencia entre entidades. Es fundamental no solo fortalecer las capacidades de los analistas de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), sino también impulsar la creación de un subsistema de inteligencia penitenciaria dentro de la nueva Agencia Nacional de Inteligencia¹². Esto debería venir de mano con generación de sistemas de confianza ciudadana. Después de una experiencia de control y sensación de seguimiento (con la SENAIN), la sensación de incapacidad y anomia (con las masacres penitenciarias), y escándalos recientes como el uso del software Pegasus¹³ que generó preocupación al punto que el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó con 111 votos una resolución para iniciar un proceso de fiscalización a través de la Comisión de Seguridad Integral, con el fin de investigar su presunto uso como herramienta de vigilancia política¹⁴, es imprescindible que la gente vuelva a creer en el sistema de información y en el manejo del sistema de instituciones.

“¿Quién vigilará a los vigilantes?” — la célebre locución latina atribuida a Juvenal— resume el dilema esencial de toda democracia frente a los aparatos de inteligencia del Estado. Para evitar que estas estructuras deriven en mecanismos de abuso o perse-

cución, es indispensable un marco legal claro: las actividades de inteligencia deben estar reguladas por normas precisas, accesibles y públicas. Además, debe garantizarse la participación ciudadana, permitiendo que la sociedad civil, los medios de comunicación y los órganos de control denuncien y visibilicen excesos.

Esto, en el marco de las operaciones y las políticas públicas, no deben replicar modelos autoritarios. En Rusia, los servicios FSB y GRU actúan con base en leyes, pero con escasa transparencia y sin control judicial efectivo¹⁵. En China, autores suponen que la Ley de Inteligencia Nacional de 2017 otorga amplios poderes al Estado sin contrapesos institucionales¹⁶. En países como Irán, Corea del Norte o Venezuela, los organismos de inteligencia operan con fuerte subordinación política y ausencia total de supervisión independiente. Estos ejemplos deben servir como advertencia: la inteligencia sin límites es incompatible con un Estado de derecho.

En conclusión, esta Ley es necesaria. ¿Es mejorable? Por supuesto que sí: debería fortalecer el control judicial previo, garantizar protección efectiva de derechos, definir límites precisos al uso de datos, e incorporar supervisión independiente con participación ciudadana. Esto debería trasladarse a prácticas de política pública, centradas en la apertura a prácticas de supervisión ciudadana, protección de datos personales, interoperabilidad entre agencias y límites claros al uso político de la inteligencia. Pero eso implica la construcción de voluntad de los políticos, que ven a la información

estratégica como una herramienta personal. Para finalizar, hay que tener en cuenta la advertencia de John Kennedy, hecha en su discurso ante la American Newspaper Publishers Association, el 27 de abril de 1961, donde reflexionó sobre el equilibrio entre la seguridad nacional y la libertad de prensa: “The very word ‘secrecy’ is repugnant in a free and open society.”, (*“La sola palabra ‘secrecía’ es repugnante en una sociedad libre y abierta.”*)¹⁷, la experiencia internacional demuestra que la obtención y la manipulación del secreto desde el Estado solo terminan erosionando la democracia. Como sociedad, en medio de la crisis de seguridad que vivimos, debemos construir una auténtica dinámica democrática. Inclusive allí, en los límites de la acción, donde se juegan los más caros valores ciudadanos. Hago votos para que el gobierno nacional tome en cuenta esos detalles y construya una comunidad de inteligencia fuerte, profesional, y protectora de las libertades de todos nosotros.

Notas

1 Estos controles buscan permitir la plena incorporación de la función de inteligencia en la lógica que sustenta la actuación de los poderes y de las administraciones públicas del Estado democrático y, en segundo lugar, y como consecuencia, promover una comprensión generalizada sobre la importancia de las misiones que cumplen y generar confianza ad intra y ad extra para incrementar la eficacia y la eficiencia en el desempeño de sus cometidos. véase Revenga Sánchez, Miguel. 2019. «El Control Del Centro Nacional De Inteligencia: Una Perspectiva Comparada». *Revista Española De Derecho Constitucional*, n.º 116 (julio):13-44, 16. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.01>.

2 La Corte IDH, implica que “el control de convencionalidad exige también que, ante la ausencia de regulación específica dirigida a hacer efectivos los derechos, en tanto se afiance dicha normatividad (artículo 2 de la Convención) las autoridades deben asegurar su respeto y garantía en observancia y aplicación, precisamente, de los estándares convencionales pertinentes, estándoles vedados negar su goce y ejercicio bajo

la justificación de la inexistencia de disposiciones normativas específicas” **Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506., Párrafo 1060

3 Piedra, Lorena. 2022. “Enemigos internos e institucionalidad de inteligencia fuerte: León Febres Cordero y Rafael Correa Delgado.” **URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, no. 34: 19–35. <https://doi.org/10.17141/urvio.34.2022.5434>.

4 Rivera Vélez, Fredy, Rudia Katalina Barreiro Santana, y Gilda Alicia Guerrero Salgado. **¿Dónde está el pesquiza? Una historia de la inteligencia política en Ecuador**. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2018, p. 6

5 República del Ecuador. **Decreto Ejecutivo No. 526: Suprímase la Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain)**, emitido por el presidente Lenín Moreno, 19 de marzo de 2018.

6 Cfr. Human Rights Watch. **Ecuador: Nuevas leyes amenazan derechos. Seguridad, privacidad y garantías procesales en peligro**. 19 junio 2025, 1:00 a. m. EDT, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/es/news/2025/06/19/ecuador-nuevas-leyes-amenazan-derechos>.

7 Sociedad Interamericana de Prensa. “La SIP alertó que la nueva ley de inteligencia en Ecua-

dor amenaza la libertad de prensa.” **Infobae**, 19 jun. 2025, www.infobae.com/america/america-latina/2025/06/19/la-sip-alerto-que-la-nueva-ley-de-inteligencia-en-ecuador-amenaza-la-libertad-de-prensa/.

8 El Comercio. “José de la Gasca asegura que la Ley de Inteligencia ‘no persigue la libertad de expresión.’” **El Comercio**, 16 jun. 2025, www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/jose-de-la-gasca-asegura-ley-inteligencia-no-persigue-libertad-expresion/.

9 Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. **Sentencia No. 54-17-IN/22**, juez ponente Enrique Herrería Bonnet, 26 de mayo de 2022, www.corteconstitucional.gob.ec.

10 Artículo 11 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

11 Berg, Ryan C., y Rubi Bledsoe. “**Why Ecuador’s Security Crisis Demands Global Action**.” CSIS, 1 Jul. 2024, www.csis.org/analysis/why-ecuadors-security-crisis-demands-global-action.

12 Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. **Recomendaciones para el próximo Gobierno en la lucha contra el crimen organizado**. Fundación Panamericana para el Desarrollo, diciembre 2023, oeco.padf.org/wp-content/uploads/2023/12/RECOMENDACIONES-PARA-EL-NUEVO-GOBIERNO.pdf.

13 Un software espía desarrollado por la empresa israelí NSO Group, diseñado originalmente para combatir el crimen organizado y el terrorismo, permitiendo el acceso remoto a teléfonos móviles para extraer datos, activar micrófonos y cámaras sin conocimiento del usuario.

14 Asamblea Nacional del Ecuador. “Presunta afectación a la intimidad de las y los ciudadanos: Comisión de Seguridad Integral investigará posible uso de software Pegasus.” **Asamblea Nacional del Ecuador**, [fecha de publicación si disponible], www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/102256-presunta-afectacion-la-intimidad-de-las-y-los.

15 Hernández, J. M. (2003). Los servicios de seguridad e inteligencia en la Rusia de Putin. *Revista UNISCI*, N° 3.

16 Véase Hatfield, Joseph M. “Intelligence under democracy and authoritarianism: a philosophical analysis.” **Intelligence and National Security** 37.6 (2022): 903-919.

17 Kennedy, John F. “The President and the Press.” **Address before the American Newspaper Publishers Association**, WaldorfAstoria Hotel, New York, 27 Apr. 1961. **John F. Kennedy Presidential Library & Museum**, www.jfklibrary.org/archives/other-resources/john-f-kennedy-speeches/american-newspaper-publishers-association-19610427.

GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN DEMOCRACIA SEGURIDAD Y DEFENSA FACULTAD DE DERECHO Y SOCIEDAD PUCE.

Grupo de Investigación PUCE

- **Dr. Efrén Guerrero Salgado** COORDINADOR
eeguerrero@puce.edu.ec
- **Dra. Gilda Guerrero Salgado**
gguerrero185@puce.edu.ec
- **Dra. Bertha García Gallegos** EDITORA
bgarcia@puce.edu.ec



Dirección: Avenida 12 de Octubre y Patria. Universidad Católica
Torre 2, 5to Piso, Oficina 502
Teléfonos 593-2-299 1700 ext. 1452
Repositorio Biblioteca PUCE: <https://www.puce.edu.ec/biblioteca/>

Este producto forma parte de los proyectos de investigación y vinculación con la colectividad de la PUCE.