



RED DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS EN
SEGURIDAD Y DEFENSA



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

INTELIGENCIA ESTATAL: **FALTA DE CONTROL DEMOCRÁTICO, TUTELA PARTIDARIA Y PRISIONES EN LLAMAS**

*STATE INTELLIGENCE: LACK OF DEMOCRATIC
CONTROL, PARTIDARY OVERSIGHT AND
PRISONS ON FIRE*

Lorena Piedra Cobo

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Grupo de Investigación: “Dignidad y Justicia: Enfoques
Interdisciplinarios para la Transformación Penitenciaria

02

SOBRE LA AUTORA:



**Lorena
Piedra
Cobo**

Lorena Yaél Piedra Cobo, PhD, es docente-investigadora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y lidera el Grupo de Investigación “Dignidad y Justicia: Enfoques Interdisciplinarios para la Transformación Penitenciaria”. Es miembro de la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Desde 2010 trabaja la inteligencia estatal como campo de estudio. Es la primera mujer ecuatoriana y civil en publicar en Ecuador un libro analítico sobre inteligencia estatal, abriendo un debate informado sobre control democrático, gobernanza penitenciaria y crimen organizado. Ha publicado capítulos y artículos académicos y desarrolla investigación y consultoría aplicada.

Resumen

Ecuador vive un punto de inflexión: las masacres carcelarias no se han detenido y la función de inteligencia es decisiva para cortar el ciclo de violencia. El capítulo sostiene que el problema no es solo operativo: el marco legal define cómo actúa la inteligencia. Cuando la norma crea zonas de discrecionalidad, la inteligencia se vuelve partidaria; cuando fija trazabilidad y controles, se vuelve estratégica y salva vidas.

Hallazgos

- Desvío de foco: seguimiento político por encima de riesgos penitenciarios y crimen organizado.
- Alertas sin respuesta: señales sobre hacinamiento, armas y gobernanza criminal no activaron políticas.
- Efecto dominó: ausencia de controles facilitó la captura de cárceles por economías ilegales.
- Ley que importa: cambios normativos ampliaron operaciones con baja trazabilidad.

Mensajes para vocería

Sin controles, la inteligencia no previene crisis: las fabrica.

Las alertas existían; faltó el circuito de respuesta y rendición de cuentas.

La seguridad integral empieza con reglas claras de inteligencia y termina en vidas salvadas en las prisiones.

Propuesta

Trazabilidad obligatoria de alertas, supervisión multipartita y reglas para fondos/operaciones especiales, con prioridad penitenciaria en el ciclo de inteligencia.

Palabras clave

Ecuador – crimen organizado – seguridad – planificación estratégica

Abstract

Ecuador is at a turning point: prison massacres have not stopped and the role of national intelligence is crucial to ending the cycle of violence. This chapter argues that the problem is not only operational as the legal framework defines how the Intelligence Service operates. When the law creates areas of discretion, the Intelligence Service becomes partisan; when it establishes traceability and controls, it becomes strategic and saves lives.

Findings

- * Shift in focus: political monitoring takes precedence over prison risks and organized crime.
- * Unanswered warnings: signs of overcrowding, weapons, and criminal governance did not trigger policy responses.
- * Domino effect: lack of controls facilitated the takeover of prisons by illegal economies.
- * Important law: regulatory changes expanded operations with low traceability.

Messages for spokespersons

Without controls, intelligence does not prevent crises: it creates them.

The warnings were there; what was missing was the response and accountability loop.

Comprehensive security starts with clear intelligence rules and ends with lives saved in prisons.

Proposal

Mandatory traceability of alerts, multiparty oversight, and rules for special funds/operations, with prison priority in the intelligence cycle.

Introducción

“No somos inmunes a los enemigos en nuestro propio seno [...]. Si conociera a alguno, no pasaría de mañana, en un visto y no visto. Soy humanista, por eso lo veo como lo veo, y todas esas historias de si ejecutar o no ejecutar, que si a favor o en contra de la pena de muerte... No son más que memeces, camaradas. ¡Ejecutad! Y, si es necesario, sin sentencia de un tribunal”

(Mielke, 1982, citado en Aust, Klokche, Latsch & Mascolo, 1993).

Las palabras citadas textualmente corresponden a Erich Fritz Emil Mielke, quien se desempeñó como ministro de Seguridad de la República Democrática Alemana (RDA), instancia gubernamental más conocida como STASI¹, y permiten visibilizar una racionalidad concreta con la que operan agencias estatales de inteligencia, sin control democrático. Esta institución tuvo como misión oficial proteger a la RDA contra cualquier amenaza interna y externa, autodefensa frente a lo que se consideraba el hostigamiento imperialista (Gieseke, 2014, p. 15). En contraste con lo declarado, la STASI funcionó como un dispositivo de terror burocrático, ligado al Partido Socialista Unificado, que garantizó la permanencia del régimen ejerciendo una “lucha total contra el enemigo” (Gieseke, 2014, p.33). Con 97.000 trabajadores y más de 173.000 confidentes, la estructura logró tener una proporción de un informante por cada 6,5 ciudadanos (Koehler, 1999, pp. 7–8, citado en Funder, 2003, p. 82).

La STASI tuvo la capacidad de penetrar cada ámbito de la vida de los ciudadanos, vigilando a su población y a cualquier modo de organización civil existente, incluso a miembros de su propio partido (Dennis, 2014). La vigilancia se complementó con operaciones de desintegración psicológica dirigida hacia los opositores (Gieseke, 2014). Los mecanismos de represión política que la STASI ejecutó se institucionalizaron en sus directrices internas contenidas en el concepto

¹ La mención a la STASI se usa como un ejemplo ilustrativo de los excesos que puede alcanzar un aparato de inteligencia sin controles democráticos, no se utiliza como un eje de comparación sistemática con la experiencia ecuatoriana.

de desintegración. Los procedimientos operativos existían, pero no en un vacío legal; estos fueron regulados, se creaban expedientes secretos sobre quienes se consideraban hostiles o negativos, y los oficiales de esta oficina gubernamental elaboraban planes. Planes plasmados en documentos poseedores de una lógica que conjugaba medidas como escuchas telefónicas, intervención de correspondencia, infiltración de informantes y también acciones planificadas para inhabilitar a los opositores mediante irrupciones en una serie de ámbitos de su vida cotidiana (Ministerium für Staatssicherheit, 1976). Las instrucciones para ejecutar la desintegración se encuentran contenidas en la Richtlinie 1/76 de la STASI, un documento que hoy es de acceso público a través de una página web oficial del Estado alemán.

El inicio de las acciones estatales sobre una persona era el resultado de la existencia de sospechas políticas provenientes de la propia STASI y no de un marco judicial independiente (Gieseke, 2014). Los argumentos para ser sujetos de sospechas podían ser tan simples como expresiones críticas contra el Partido Socialista Unificado, contacto con personas extranjeras o de Alemania Occidental, fundación o participación en todo tipo de colectivo no alineado o promovido por el partido (Ministerium für Staatssicherheit, 1976). Las decisiones de acciones contra personas sospechosas dependían del criterio del oficial a cargo y su supervisor inmediato, podían extenderse en el tiempo y desplegarse por muchos años, e inclusive contaban con procedimientos de supervisión y control que medían la efectividad de las acciones operativas desplegadas para deshabilitar a aquellos considerados amenaza.

Si se considera el contexto en el que operó la STASI, el relato de las acciones ejecutadas por la República Democrática Alemana contra sus propios ciudadanos podría resultar lejano a la realidad ecuatoriana. Sin embargo, solo es otro ejemplo de aquello que sucede cuando se usa la inteligencia estatal como un brazo partidario. Desde el año 2008 el texto constitucional ecuatoriano declara que Ecuador es un estado de derechos y justicia, irónicamente en un contexto con más derechos reconocidos que en la República Democrática Alemana; la Secretaría Nacional de Inteligencia, en sus operaciones diarias, replicó los vicios de la STASI.

Aunque el detalle de lo mencionado ya es de conocimiento público, la conciencia real que provoca la ausencia de controles horizontales y verticales en el gran espectro de la seguridad integral del Estado no forma parte del debate ciudadano. En alguna medida hemos debatido y visibilizado sobre la erosión de

las libertades individuales causada por malos usos de la inteligencia estatal, pero no sobre las consecuencias que ya sufrimos hoy sobre la democracia misma, consecuencia de la normalización del mal uso de la inteligencia estatal.

La reciente expedición de una ley de inteligencia que estuvo ausente por más de doce años, y que no alcanzó a cubrir lo requerido; el secreto excesivo e innecesario vinculado a la actividad de inteligencia; la impunidad generada de facto consecuencia de la casi inexistente judicialización de las violaciones de derechos humanos perpetradas desde la SENAIN; nos ubican a todas y todos a un escenario donde empezamos a percibir como “normal” que se violenten derechos, y donde pareciera que no existe otro camino que la discrecionalidad en el manejo y el uso de fondos de inteligencia.

La ausencia de debate alrededor del tema y la impunidad, consecuencia de que solamente exista una sentencia judicial en firme vinculada al mal uso de la inteligencia estatal², lograron que la mayoría de ecuatorianas y ecuatorianos ni siquiera se plantearan la posibilidad de que la inteligencia estatal respete los derechos humanos sin alterar el equilibrio democrático. Por ese motivo, desmontar las falsas y a veces cómodas ideas sobre inteligencia constituye una necesidad urgente.

Este capítulo muestra cómo la crisis y las masacres penitenciarias son una de las consecuencias directas de una inteligencia estatal sin controles democráticos efectivos. La Secretaría Nacional de Inteligencia fue tutelada y el tutelaje la convirtió en un dispositivo que silenciosamente ejecutó abusos y desvió recursos. El tutelaje partidario afectó directamente la capacidad de actuar sobre el riesgo real que representaba el sistema penitenciario. Este hecho, combinado con la incapacidad del ejecutivo de mirar otra prioridad que no fuera la política interna, generó el contexto que consolidó la gobernanza criminal en las cárceles y las masacres masivas. Provocando violación sistemática de derechos humanos y una profunda erosión democrática.

Utilizar el caso de la STASI constituye una decisión consciente desde el punto de vista metodológico. El utilizado es un ejemplo extremo que deja claras las consecuencias de cómo funciona la inteligencia estatal cuando no está sujeta al control democrático. El caso de la STASI, elegido como caso crítico, actúa como un recurso pedagógico que evidencia dinámicas y comportamientos, que en

² Causa número 17721- 2018-00012.

Inteligencia, control democrático y tutela partidaria

Uno de los debates tradicionales relacionados al trabajo de los servicios de inteligencia corresponde a aquel que gira alrededor de derechos y seguridad. Aterrizza específicamente en ámbitos como: hasta qué punto debe primar la seguridad estatal y hasta dónde llegan los derechos de los individuos, o en el siglo XXI alrededor del derecho a la información y a controlar la función de inteligencia, versus la eficacia y la eficiencia de la inteligencia estatal (Assumpção, C. R. 2020). En un contexto específico en el cual han transcurrido más de 600 días desde la declaratoria de un conflicto armado interno no internacional, este dilema estructural se ubica en el centro del debate.

15 años, 8 meses y 14 días (en total, 5.735 días). *asambleanacional.gob.ec*¹

El once de junio del año 2025, se aprobó la primera ley específica de inteligencia en Ecuador; 33 días después, el catorce de julio del año 2025, se emitió el Reglamento General a la Ley Orgánica de Inteligencia. Con una rapidez significativa, el cuatro de julio inicia la presentación de demandas de inconstitucionalidad a esta ley (Expreso, 2025, 4 de julio). El cuatro de agosto la Corte Constitucional publica el auto de admisión con medidas cautelares en el Caso N.º 86-25-IN, a través del cual un total de doce artículos de la Ley de Inteligencia y ocho artículos, más una disposición general del Reglamento General a la Ley Orgánica de Inteligencia, pierden su capacidad de ser aplicadas de manera provisional (Corte Constitucional del Ecuador, 2025).

Tabla 1
Artículos suspendidos

CUERPO LEGAL	ARTÍCULO	EXTRACTO DEL TEXTO ORIGINAL
5	LOI	“Definiciones (...) Amenazas (...) Anticipación (...)” catálogo de definiciones que fija alcance operativo del Sistema.
13	LOI	“Fondos permanentes de gastos especiales (...) cuyo uso no se someterá a las normas previstas en la Ley del SNCP ³ (...). El fondo constará en el Presupuesto General del Estado.”
22	LOI	“De la protección de los especialistas (...) podrán adoptar técnicas de cobertura, mimetización (...) actuarán en legítima defensa conforme COIP.”
41	LOI	“Protección de la identidad (...) Registro Civil suministrará documentos con nueva identidad (...) uso exclusivo en funciones.”
42	LOI	“Fachada de los medios logísticos (...) sin necesidad de autorización judicial o administrativa... se podrán utilizar técnicas de infiltración.”
43	LOI	“Para el cumplimiento de las operaciones (...) uso de técnicas y elementos tecnológicos (software y hardware) en espectro electromagnético y ciberespacio (...).”
47	LOI	“Requerimientos de información específica (...) a subsistemas y entidades públicas (...) incluso clasificada (...) atender en máximo dos días.”
48	LOI	“Requerimientos de bases de datos (...) entrega y actualización permanente y vigente... por razones de seguridad integral del Estado.”
50	LOI	“Obligación de entregar información (...) instituciones públicas y organismos de apoyo deberán suministrar cualquier información solicitada (...) sin excepciones.”
51	LOI	“Requerimiento a operadoras de telecomunicaciones (...) información histórica y en tiempo real de comunicaciones y conexiones (...).”
52	LOI	“Coordinación para obtener documentos o Comunicaciones (...) podrán solicitar retención, apertura, interceptación o examinación (...) canalizadas por la máxima autoridad.”
55	LOI	“Información clasificada (...) competencia de las máximas autoridades (...) niveles: reservado, secreto, secretísimo.”
9	RG	“Gestión y control del fondo permanente de gastos especiales (...) monto global anual será público; la ejecución será clasificada como secreto o secretísimo.”
16	RG	“Actividades de inteligencia y contrainteligencia (...) HUMINT, OSINT, SIGINT, IMINT, TECHINT, ciberinteligencia, FININT (...).”
17	RG	“De las operaciones de inteligencia y contrainteligencia (...) actividades misionales, sistemáticas, de carácter secreto (...) mediante órdenes de operaciones y misiones de trabajo.”
25	RG	“Calificación y clasificación de documentos (...) resolución motivada (...) niveles: reservado, secreto y secretísimo.”
33	RG	“Requerimientos de información a entidades públicas (...) modalidades: solicitud de información específica o datos (...).”
34	RG	“Requerimiento a operadoras de servicios de telecomunicaciones (...) justificación será secreta; canales seguros y almacenamiento clasificado.”
35	RG	“Requerimiento de información general a personas naturales o jurídicas (...) solo si es estrictamente necesario (...) garantizando derechos y normas vigentes.”
36	RG	“Coordinación para examinar documentos o Comunicaciones (...) retención, apertura, interceptación o examinación (...) a través de la máxima autoridad.”
Disposición General Primera	RG	“UAFE podrá requerir la entrega y actualización permanente y vigente de bases de datos e información de que dispongan las entidades (...).”

Fuente: Corte Constitucional del Ecuador (2025); Ley Orgánica de Inteligencia (Registro Oficial, 2025); Reglamento General a la Ley Orgánica de Inteligencia (Decreto Ejecutivo 52, 2025).

Con fecha primero de septiembre la Corte Constitucional recibió a los representantes de las cuatro partes actoras en el control abstracto de inconstitucionalidad. Todavía no existe una fecha para que la Corte Constitucional emita sus decisiones; este es el momento clave para reflexionar públicamente sobre el sentido, los riesgos y las consecuencias de diseñar y legitimar el ejercicio de inteligencia estatal sin controles democráticos efectivos.

Una reflexión pública requiere la comprensión conceptual clara de los elementos en juego: ¿qué es la inteligencia estatal?, ¿cuál es el significado del control democrático ejercido sobre la inteligencia? y ¿cómo la tutela partidaria puede desvirtuar el propósito original de esta instancia estatal? A continuación, se detalla la respuesta a las interrogantes planteadas.

Matei y Halladay (2019) definen la inteligencia dentro de un sistema democrático como la actividad estatal institucionalizada de recolección, análisis y difusión de información de tipo estratégico, con el fin de apoyar a los responsables políticos en el cumplimiento de las funciones legítimas del gobierno y en la protección de la seguridad. En los sistemas democráticos, a diferencia de dentro de regímenes dictatoriales o de tipo autoritario, las agencias de inteligencia, y por tanto sus funcionarios, están sometidos a controles externos e interdependientes.

Es necesario detallar que investigación y producción de inteligencia son cosas distintas. Cuando existen confusiones entre ambas tareas, pueden tener lugar abusos. Los procesos investigativos corresponden a actividades judicializables; sus resultados se transforman en pruebas dentro de procesos penales; se someten a reglas del debido proceso y a supervisión jurisdiccional (Coloma, 2020). Por otro lado, la inteligencia no es judicializable; los productos de inteligencia se caracterizan por ser estratégicos, anticiparse a amenazas y realizarse para asesorar a líderes políticos; no pueden ser pruebas en procesos judiciales (Matei & Halladay, 2019; Lowenthal, 2017). Distinguir entre investigación e inteligencia no es un tema menor, pues cuando existe confusión y las agencias de inteligencia realizan tareas típicas de los procesos investigativos penales como allanamientos, detenciones, interceptaciones de cualquier tipo, tiene lugar un vacío jurídico que erosiona las garantías democráticas y pone en tela de duda la eficacia de la justicia.

Por eso es indispensable la delimitación legal precisa de las funciones, competencias y límites de las agencias de inteligencia estatales; y la existencia de mecanismos de supervisión reales al trabajo de inteligencia ejercida desde el

³ Sistema Nacional de Contratación Pública.

el ejecutivo, pero también desde el legislativo y el judicial. Por último, otro elemento deseable es que existan otros controles verticales adicionales fuera del Estado, desde otros órganos independientes como contralorías de la sociedad civil, medios de comunicación o la academia. La aseveración de Matei y Halladay no constituye una idea inaplicable; en marcos democráticos se han creado instancias como el Comité de Supervisión Parlamentaria de Inteligencia (EOS Committee) creado en 1996 en Noruega, que realiza reportes anuales sobre la legalidad y la protección de derechos fundamentales. Los miembros del comité ejercen el control sobre la inteligencia habilitados para realizar trabajo en terreno, recepción de denuncias por parte de ciudadanas y ciudadanos, poseen acceso a información clasificada, para cumplir con la tarea (Parliament of Norway – EOS Committee, 2023)⁴.

En contraste con la definición de inteligencia en el marco de una democracia, la definición que fue acuñada por Matei y Bruneau (2011), se refiere a instancias que cumplen con su tarea, envueltas en un secretismo total, en una lógica de prácticas constantes de quebrantamiento de la ley, que aseguran su efectividad a través de prácticas de abuso de poder. En regímenes autoritarios, los servicios de inteligencia no son controlados y la ausencia de rendición efectiva de cuentas es la norma.

Para aterrizar al contexto ecuatoriano actual estas dos definiciones, es necesario incluir al menos dos elementos clave. En primera instancia que el marco legal de inteligencia vigente hasta el año 2008 surgió en el año de 1964, cuando a través del decreto 2871 se dota de una instancia de trabajo concreta dedicada a inteligencia, la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, la Dirección General de Informaciones (Ecuador, 1964, ast.15). Esta dirección consideraba dentro de su ámbito de trabajo, a parte de los otros frentes externo, económico y militar, monitoreaba el frente interno (EC, 1979), que contemplaba seguimiento de política interna, y monitoreo de la izquierda ya que para la época el Partido Comunista era ilegal (Rivera, Barreiro y Guerrero, 2018). Al surgir en el contexto del gobierno de la Junta Militar una serie de garantías o características, se encontraban completamente fuera de discusión. Es decir, por 44 años el trabajo de inteligencia estatal se realizó sin una normativa clara, que regulara específicamente las operaciones encubiertas, con falta de controles horizontales, sistemas de control provenientes de otras funciones independientes como el poder legislativo o el judicial, que dejaron la puerta abierta a la corrupción (Piedra, 2024).

⁴ Este comité está conformado por miembros, en total siete, elegidos por el parlamento que excluye del proceso de selección a empleados legislativos, o de agencias de seguridad e inteligencia estatales.

De hecho, los vacíos legales se evidencian en los largos periodos de tiempo en los que reglamentos y leyes que regularon la actividad fueron emitidos. Como se puede ver en la figura número dos, la Dirección Nacional de Inteligencia tuvo un periodo de veintiséis años sin un reglamento orgánico funcional.

Figura 1:

Normativa de regulación a la actividad de Inteligencia

1967 - 2005



Elaboración propia

Fuente: EC (1979, 200).

En segunda instancia, como consecuencia del halo de secretismo y el blindaje construido alrededor de la actividad de inteligencia estatal (Piedra, 2012), apenas en el año 2000 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Ecuador inició una línea de trabajo que permitió reflexiones sobre el ámbito de la inteligencia estatal (Piedra, 2024). Este hecho mantuvo fuera del debate público, más allá de los escándalos periódicos, el análisis de lo que implica y lo que no implica el trabajo de los sistemas de inteligencia en democracia.

En relación a la pregunta acerca del significado de control democrático por los ejercicios de inteligencia, formulada al inicio de esta sección, es necesario reiterar que en coincidencia con lo señalado por Matei y Halladay (2019) en términos muy generales *“democratizar la actividad de inteligencia implica al menos tres elementos: un marco legal con roles definidos y supervisión fuera del Ejecutivo; el fortalecimiento institucional; y la aplicación de una cultura democrática al quehacer cotidiano de la inteligencia”* (Piedra, 2024, p. 96).

Como último punto de esta sección para responder a la pregunta de cómo la tutela partidaria puede desvirtuar el propósito original de esta instancia estatal. El punto de inicio de la reflexión se encuentra en la politización del trabajo de inteligencia; esta, según Agrell (2022), se concreta cuando las evaluaciones de inteligencia se ajustan a conveniencias políticas, debilitan su función de proveer información imparcial a los tomadores de decisiones *“hechos y evaluaciones no sesgadas, sin importar la implicación o consecuencia más amplia”* (139). Otra de las maneras en las que la politización se concreta en los sistemas democráticos también se asienta sobre los parlamentos cuando las regulaciones o controles que deben ejercer sobre la actividad de inteligencia pasan a ser estéticos, como consecuencia de que estos funcionarios debilitan su dependencia al por múltiples razones asumir la lógica del servicio de inteligencia, a esto Johnson le llama tutela partidaria (2005).

La tutela partidaria de los servicios de inteligencia se concreta cuando se evidencia subordinación a los intereses inmediatos del Ejecutivo y del partido o movimiento político al que pertenece; este hecho desvirtúa su propósito original que en el caso de Ecuador aterriza en garantizar la seguridad integral del Estado.

La Secretaría Nacional de Inteligencia y los silencios alrededor del sistema penitenciario

Desde su nacimiento en el año 2008 y hasta su disolución en el 2018, la Secretaría Nacional de Inteligencia fue poseedora de acciones que le escondieron de la mirada pública, con poco éxito. La gran mayoría de secretarios de inteligencia de turno, de alguna manera, pretendieron blindarse ante cualquier intento de fiscalización. Como consecuencia de una serie de condiciones existentes al interior de la institución, la prensa no alineada con la narrativa impuesta desde el poder ejecutivo en esos años logró realizar un seguimiento sostenido a su trabajo, basándose sobre todo en filtraciones y denuncias de personas naturales

y jurídicas sujetas a persecución política. Entre las más sonadas se encuentran en caso *“Hacking Team”* que, en 2015, expuso el uso de software de espionaje desde la institución (El Comercio, 2015), Ecuador transparente que en el mismo año reveló la forma de operación del espionaje político (Ecuador Transparente, 2017, 2018), la documentación sistematizada por *“Plan V”* que dio cuenta del uso partidista de inteligencia, así como investigaciones del portal *“Mil hojas”* que evidenciaron como la SENAIN no tuvo reparos al incluir a niños, niñas y adolescentes en sus operaciones de monitoreo, en base a sus opiniones políticas (Fundación Mil Hojas, s.f.). Las filtraciones que Ecuador Transparente difundió pueden considerarse validadas cuando la compañía *“AresRights”*, representando a Rommy Vallejo, remite una solicitud al proveedor de hosting de Ecuador Transparente, *“Greenhost”*, alegando que los archivos eran de autoría de la SENAIN y constituían un secreto de Estado (Redacción Plan V, 2016).

A pesar del secretismo instalado, se filtró tanta información sobre inteligencia que incluso las nóminas de personal en servicio activo de la institución se conocían (Fundación Mil Hojas, 2017). La información filtrada era real, de hecho, la reacción oficial de inteligencia frente a las filtraciones eliminó esta duda; cuando se produjeron las filtraciones de *“Hacking Team”*, la institución amenazó con tomar acciones judiciales. La SENAIN declaró de manera pública que todos aquellos que difundieran información relacionada con operaciones de espionaje serían denunciados judicialmente (Fundamedios, 2015). Incluso, el exsecretario de inteligencia Rommy Vallejo amenazó a una serie de medios de comunicación y a lo que él consideraba opositores políticos (Fundamedios, 2016). El objetivo de estas acciones deliberadas fue frenar la exposición y el control ciudadano sobre prácticas como la corrupción, el derroche institucional y la vigilancia política a aquellos considerados oposición por el Ejecutivo.

En el marco de mi trabajo teórico sobre inteligencia estatal, que se extiende por más de diez años, estas filtraciones no solo han hecho posible documentar prácticas irregulares de la SENAIN. También son útiles para recuperar insumos valiosos sobre el trabajo que elaboró la institución. En Ecuador las investigaciones sobre la actividad de inteligencia deben lamentablemente basarse en filtraciones, entrevistas, dado que el país *“[...] tiene una deuda histórica en referencia a la desclasificación de información”*. No existe un solo antecedente o esfuerzo de desclasificación masivo, dirigido desde el Estado y abierto a la ciudadanía en general [...] (Piedra, 2024, p. 66).

Entre los insumos valiosos provenientes de las filtraciones de información de la SENAIN, en el marco de la elaboración de este trabajo, fue posible identificar y analizar 42 informes vinculados al sistema penitenciario que, pese a la manipulación política de la inteligencia estatal, evidencian los diagnósticos tempranos sobre la crisis carcelaria, que años después desembocarían en la consolidación de la gobernanza criminal y masacres masivas. Los datos obtenidos de la documentación filtrada se contrastaron con entrevistas a informantes calificados, autoridades y periodistas especializados en la materia.

Las entrevistas utilizadas fueron realizadas en el marco de un proyecto de investigación académica desarrollado en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Las personas entrevistadas participaron bajo consentimiento informado, con plena conciencia del uso académico del material. En los casos en los que las personas entrevistadas solicitaron reserva, los testimonios fueron anonimizados para proteger su identidad. Las transcripciones que aquí se citan han sido editadas únicamente para claridad de lectura, sin alterar el sentido de lo expresado.

Verdades incómodas, lo que los informes de inteligencia ya advertían

Los documentos que se logró recuperar, de autoría de la SENAIN, no constituyen la totalidad de la producción de la agencia centralizadora de la función de inteligencia sobre el tema. Lo que sí nos permiten constatar es: ¿qué elementos de información se poseían? Y si éstos constituyeron algún tipo de alerta, los 42 se analizaron para buscar entre los años 2012 y 2013 antecedentes directos de una posible crisis y problemas serios. A través de este procedimiento se identificó una serie de alertas tempranas sobre la crisis carcelaria que estallaría un poco más de ocho años después. Una alerta temprana de inteligencia es un producto de tipo analítico que identifica, describe y comunica la existencia de un riesgo, amenaza o vulnerabilidad; este tipo de trabajos se elaboran para habilitar la toma de decisiones oportunas de la autoridad política (Clark, 2016; Lowenthal, 2017).

Figura 2: Análisis de los temas reportados más recurrentes



Elaboración propia

Fuente: [Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador \(2012–2013\)](#).

El gráfico nos muestra que la mayor cantidad de informes emitieron alertas sobre operación de bandas criminales y gobernanza carcelaria, el 28,6%, seguido de motines y alertas de seguridad interna con el 19%. La SENAIN sí generó diagnósticos sobre el deterioro del sistema penitenciario; lo significativo es que cerca de una tercera parte de estos informes analizados dan cuenta del sistema de gobernanza paralelo instalándose en los centros de privación de libertad. A continuación, se presentan elementos encontrados en los informes de inteligencia que evidencian claramente que la crisis penitenciaria no se produjo como un evento imprevisible, sino que tomó su forma final como resultado del proceso donde la falta de atención al sistema penitenciario se acumuló, por lo que parecería que fueron acciones deliberadas.

En el año 2012, un informe especializado sobre los centros de rehabilitación social señaló que aparte del hacinamiento existente, que se encontraba en el 44 por ciento, en ese año se produjeron “7 muertes y 21 heridos” en enfrentamientos entre internos. Se han detectado torturas, cobros ilegales y epidemias

no controladas en varios pabellones” en el Centro de Detención Provisional de Quito (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2012a). El contenido del informe y las frases dejan ver que se conocía la incapacidad de control estatal dentro de los centros de privación de libertad.

En el año 2013 un informe sobre los estudiantes del colegio Central Técnico detenidos dio cuenta de que ellos habrían compartido “celdas con delincuentes comunes” (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013a). Este informe da cuenta de la inexistencia de separación de la población carcelaria. En otro informe elaborado el mismo año se señala que en la cárcel de máxima seguridad de “La Roca” se registran denuncias sobre el ingreso de drogas y armas en este centro, lo que demuestra la ineficacia de los mecanismos de control penitenciario (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013d). El diagnóstico más claro se expide a mediados del mismo año y reporta que “el sistema penitenciario del Ecuador registra 23.000 personas privadas de libertad en instalaciones con capacidad para 12.000. El hacinamiento supera el 90 %. Se han documentado fugas en ocho cárceles, déficit de guías, corrupción generalizada, muertes violentas, presencia de bandas organizadas y cobros ilegales a internos” (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013c). La mención conjunta y sistematizada de los problemas ya puede ser considerada una alerta temprana de inteligencia. El último dato relevante encontrado corresponde al mismo mes y advierte: “el narcotráfico utiliza las cárceles como centros de coordinación logística, donde los privados de libertad actúan en conexión con redes externas” (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013d).

En concreto, a pesar de lo explícito en la formulación de los problemas alertados y de que puede intuirse que los responsables de construirlos entendían el potencial riesgo de su presencia, las alertas no pasaron de estar plasmadas en los informes. Existió una omisión en el gabinete ministerial incluyendo a los secretarios de inteligencia en funciones, que no tradujeron las alertas en acciones de política pública que pudieran impedir que todo lo alertado se consolidara como una realidad estructural en el sistema penitenciario.

Con el objetivo de visibilizar la profundidad de lo que se puede comprender del análisis de los informes analizados y de triangular los datos, se realizaron entrevistas a actores clave. Entre éstos se encuentran un exoficial de la Policía Nacional que fue funcionario del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores desde el año 2011, también periodistas nacionales e internacionales de importante trayectoria en cobertura del sistema penitenciario.

En la misma línea de lo descrito sobre el trabajo de inteligencia y el sistema penitenciario previo a la crisis carcelaria, Karolys (2025) expresa que desde el año 2011, se emitían reportes de eventos originados en los centros de privación de libertad, de Quito, Guayas y Cotopaxi y que se esperaba que éstos efectivamente fueran “insumo para la toma de decisiones a nivel de inteligencia en la SENAIN o en la DGI”. De forma complementaria Noroña (2025) enriquece la comprensión de la dinámica penitenciaria e inteligencia dar cuenta de un proceso entramado de gobernanza criminal en las mega cárceles existente desde el año 2014, que tenían sus propios códigos, castigos y redes de complicidad. *la cooptación [de funcionarios] no fue nada difícil [de ejecutar por parte de las organizaciones criminales]: para algunos funcionarios era más conveniente trabajar con los Choneros ya que era más beneficioso a nivel económico y de control de violencia”* (Noroña, 2024). De forma complementaria (Ponce, 2025), explica cómo agentes de control penitenciario y directivos de la SNAI se constituyeron como eslabones en redes que otorgaban privilegios ilegales, facilitaban el ingreso de armas y drogas o manipulaban con conveniencia traslados, reemplazos y hasta fugas de los grupos criminales.

Los informes analizados y los testimonios recogidos dan cuenta de que la desatención penitenciaria no fue un hecho fortuito, sino otro de los resultados de las prioridades de seguridad establecidas por parte del ejecutivo. Como se ha mencionado previamente, se relaciona con la captura por parte de un movimiento político, la actividad de inteligencia (Piedra, 2023; Piedra, 2024), tutelaje que delimitó la posibilidad de funcionamiento de todo el sector de seguridad. Las prioridades establecidas por el ejecutivo en funciones no correspondieron necesariamente a los problemas de seguridad del Estado.

Figura 3: Prioridades presidenciales establecidas luego del 30-S

Prioridades presidenciales:

Elaboración propia

Fuente: SENAIN, 2011.

Las autoridades receptoras de manera más frecuente de los informes de inteligencia fueron autoridades de alto perfil dentro de la Vicepresidencia, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, el Ministerio Coordinador de Seguridad, la Secretaría de Comunicación y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Piedra 2024); no lograron traducir la recepción de las alertas en políticas preventivas. Al mismo tiempo que las alertas se producían, se consolidaba la cooptación de los funcionarios miembros del sistema penitenciario, con esta, el debilitamiento de la gobernanza estatal dentro de las cárceles. Las alertas no atendidas y la captura institucional por parte del crimen organizado desembocaron inevitablemente en el punto de quiebre de 2021, cuando las primeras masacres penitenciarias hicieron visible la magnitud del colapso.

Hasta aquí, se muestra cómo a pesar de encontrarse bajo la influencia de la opacidad impuesta por la tutela partidaria, la SENAIN elaboró una serie de deliberadamente ignoradas alertas tempranas sobre la crisis penitenciaria. Pero no es posible llegar a una comprensión profunda del silenciamiento deliberado sin analizar a detalle la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador. Sin comprender el marco legal que regulaba su trabajo en teoría, regulaba sus excesos. Una revisión comparativa de los mencionados elementos, en contraste con el único caso que cuenta con una sentencia en firme por acciones de inteligencia fuera del marco democrático, que violentaron derechos

humanos, nos llevara más cerca en el ejercicio analítico de entender las consecuencias de la ausencia de controles efectivos en lo horizontal y lo vertical, al trabajo de inteligencia estatal.

Bajo el efecto de la tutela partidaria, la SENAIN les otorgó prioridad a las tareas relacionadas con comprender la dimensión de la política interna, los movimientos de sus “opositores”, eventuales crisis del movimiento político en un nivel prioritario en comparación con la anticipación de riesgos estratégicos estatales. La asignación preferente de atención, presupuesto y medios desactivó la capacidad de que las alertas tempranas escalaran y se articulara una respuesta estratégica por parte del Estado ante las primeras señales de que la crisis penitenciaria se gestaba. La autoridad estatal se perforó intramuros mientras las banderas verdes⁵ ondeaban con fuerza.

En los países con controles democráticos consolidados, las alertas de inteligencia no son susceptibles de convertirse en insumos discrecionales que las autoridades políticas pueden desechar a conveniencia. Están insertas en un flujo institucional que obliga a procesarlas, registrarlas y también rendir cuentas en más de una instancia. Por ejemplo, en Estados Unidos, el National Security Act de 1947 estableció el andamiaje que posteriormente institucionalizaría el “President’s Daily Brief”, producto de inteligencia entregado al presidente diariamente. El procesamiento de estos informes y su contenido es controlado, pues los comités de inteligencia del Congreso tienen la facultad de revisar retrospectivamente si se ignoró información clave o se actuó (Johnson, 2017). En el Reino Unido, el “Joint Intelligence Committee” desde 1994 centraliza las alertas antes de que lleguen al primer ministro, a quien controla el “Intelligence and Security Committee of Parliament”, que audita el procesamiento de las alertas por parte del primer ministro (Aldrich, 2010). Para no abundar con referencias, los controles sobre esta materia también existen en Alemania, España y Canadá (Born & Wetzling, 2019), (Mora, 2015), (Forcese & Roach, 2020).

En Ecuador, es evidente que la legislación que se encontraba vigente, o la aprobada recientemente, ni siquiera contempla esta dimensión. La Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009, reformada en 2017) reconoce al Consejo de Seguridad Pública y del Estado como órgano de decisión, sin establecer cómo se deben tramitar alertas ni quién responde si se ignoran (Asamblea Nacional, 2017).

⁵ En referencia al color distintivo del movimiento “Patria altiva i soberana”.

La nueva Ley Orgánica de Inteligencia de 2025 se limita a definir competencias genéricas, manteniendo la posibilidad de discrecionalidad en torno al uso de información estratégica (Registro Oficial, 2025). La consecuencia es evidente sin trazabilidad y control; las alertas se convierten en mensajes políticos prescindibles, sin responsabilidad posterior. Este hecho alimenta la inercia existente de impunidad y erosiona el control democrático sobre la inteligencia.

Ley de seguridad Pública y del Estado: marco legal habilitante del control en teoría

El tránsito hacia la institucionalidad democrática después de 1979 no implicó modificaciones legales de importancia en el marco legal de referencia para la actividad de inteligencia estatal. Uno de los rasgos con los que nació, que no ha logrado modificar, continúa siendo el trabajar con una serie de vacíos normativos y controles declarativos (Piedra, 2024). El tránsito institucional, al menos en el espectro legal, de un contexto de dictadura a uno de democracia llega a la actividad centralizadora de la función de inteligencia en el año 2009. En coherencia con lo que señalan Rivera, Barreiro y Guerrero, aunque Ecuador retornó a la democracia en 1979, no se produjo ninguna modificación sustancial en el espíritu de las leyes regulatorias de la actividad de inteligencia. El propósito de la Ley de seguridad pública y del Estado fue modificar el desempeño de la actividad estatal convirtiéndola en un servicio civil, que actuara de modo profesional y bajo los principios de integralidad, proporcionalidad y responsabilidad (Asamblea Nacional, 2009/2017). De hecho, este cuerpo legal estableció controles horizontales que corresponden a los que ejercen otras funciones del Estado y controles verticales que corresponden a los ejercidos por la propia institucionalidad. El detalle de estos controles se visibiliza en la tabla número 1. El detalle es que los enunciados no se cumplieron. El artículo 22 referente al control parlamentario ejercido a través de la facultad de fiscalización de la Asamblea Nacional, que reside en la comisión especializada de seguridad, pasó a ser únicamente estético. En un primer momento, con una mayoría oficialista que existió entre los años 2007 y 2017, cualquier intento de fiscalización al ejecutivo fue bloqueado (Basabe-Serrano, 2019; Conaghan, 2016). En un segundo momento, porque a pesar de que el procedimiento establecía que la rendición de cuentas debía ser semestral, las primeras autoridades de la secretaría de inteligencia utilizaban el espacio legal existente que permitía maniobra, para, cuando se presentaban en la práctica, forjar informes donde ni siquiera se especificaba el trabajo real de la SENAIN, el uso de recursos.

El secretario que fue convocado la mayor cantidad de veces corresponde a Rommy Vallejo, que también es la persona que más tiempo cumplió con el papel de primera autoridad en la historia institucional. En julio del año 2015 se excusó y no asistió⁶ (El Comercio, 2015), en agosto de ese año cumplió con la formalidad de manera estética (El Comercio, 2015; El Telégrafo, 2015; Ecuavisa, 2015). A pesar de que la oposición no estuvo satisfecha con lo informado, Vallejo invocó el secreto por razones de seguridad, negó que se realizara espionaje político y anunció que no volvería a pronunciarse públicamente sobre el tema. Un mes antes los asambleístas Viteri, Páez, Cucalón y Tangle solicitaron ser recibidos en las instalaciones de Lumbisí de la SENAIN, pero en lugar de abrirles la puerta acudió la Policía Nacional (Mil Hojas, 2015).

Tabla 2
Ley de Seguridad Nacional y sus controles a la actividad de inteligencia

ARTÍCULO	TIPO DE CONTROL QUE ESTABLECE
17	Autorización del presidente de la República para requerir información a otras entidades públicas.
18	Establecimiento del monto total asignado a gastos especiales como un monto de acceso público.
19	Procedimiento para desclasificación de información “en el evento de que existan graves presunciones de violaciones a los derechos humanos o cometimiento de actos ilegales”
20	Procedimiento ante la Corte Nacional de Justicia para interceptar comunicaciones y documentos, y tiempos de duración de las interceptaciones.
21	Destrucción de información que no da lugar a acción penal recolectada en operaciones encubiertas, previa autorización en presencia de un juez y previa notificación a la persona sobre quien se realizó la investigación.
22	Prohibición de obtención de información y almacenamiento de datos con base a “su etnia, orientación sexual, credo religioso, acciones privadas, posición pública o de adhesión a organizaciones”.
24	Procedimientos de rendición de cuentas de la Secretaría Nacional de Inteligencia al Ejecutivo, a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General del Estado.
25	Objetivos de los mecanismos de control interno para detectar fuga de información, precautelar “garantías y derechos constitucionales” y detectar “extralimitación de atribuciones o funciones”.
26	Procedimiento de rendición de cuentas ante el Contralor General del Estado.

Elaboración propia
Fuente: Elaboración propia a raíz del análisis de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

⁶ En medio de un contexto con fuertes cuestionamientos por la filtración de “Hacking team” de inicios de julio de ese año, y pedidos de miembros de la asamblea de que explicara esto, movilizaciones y protestas contra el gobierno.

En enero del año 2018, Vallejo acudió a la comisión especializada de la Asamblea para informar sobre la bomba que explotó en el cuartel policial de San Lorenzo (El Telégrafo, 2018; La República, 2018; El Comercio, 2018). En este caso también una serie de legisladores expresaron su insatisfacción con lo explicado (Radio Pichincha, 2018; El Telégrafo, 2018). Aun así, Vallejo no fue sujeto de ningún tipo de censura, por este hecho tampoco se le iniciaron investigaciones, menos aún responsabilidades administrativas o penales. Su renuncia se registra el 21 de febrero de ese año, luego de una serie de declaraciones polémicas que desmentían su cesación de funciones.

Apenas en el año 2018, la Asamblea Nacional decide escrutar el trabajo de la SENAIN; el nombre de Pablo Romero Quezada aparece en las sesiones del pleno ligado al caso Fernando Balda (El Universo, 2018; El Comercio, 2018). En ese año, empiezan las preguntas sobre el trabajo real de la SENAIN, sorprendentemente cuando Moreno ya eliminó la SENAIN y se había señalado desde la Contraloría General del Estado que se auditaría a profundidad el uso de gastos especiales.

En teoría la supervisión también se ejercería desde el Consejo de Participación Ciudadana y control social, pero esto nunca llegó a suceder. El control judicial tampoco se concretó sobre las operaciones de inteligencia, inclusive de parte de la Fiscalía General del Estado; se evidenció la falta de seguimiento de denuncias formales. Entre 2015 y 2018 se presentaron al menos diez denuncias ante la fiscalía general del Estado o el Comité de Derechos Humanos de la ONU, sustentadas en filtraciones que documentaban prácticas ilegales de la SENAIN (Piedra, 2023). Hecho que confirma que los controles previstos en la norma se redujeron a declaraciones formales sin aplicación práctica.

Fiscalía General del Estado, durante el período de Galo Chiriboga, implementó un claro patrón de inacción frente a denuncias sobre el accionar estatal plasmado desde la SENAIN, y este hecho no fue aislado. El fiscal general en funciones se había desempeñado como ministro y embajador en el gobierno de Rafael Correa Delgado, e incluso abogado personal. Además de mantener parentesco con el presidente, hecho que fue admitido por Correa (El Comercio, 2011; El Comercio, 2010; El Universo, 2011; El Universo, 2009; Human Rights Watch, 2014, 2018).

La inacción se asentó de manera muy visible, en el caso de las denuncias presentadas por Martha Roldós en el año 2014, en el caso de las denuncias presentadas por el coronel Mario Pazmiño en los años 2010 y 2018. En ambos casos de manera concreta tuvo lugar una denegación del acceso a la justicia, ante la denuncia de violaciones a la intimidad o seguimientos realizados por parte de agentes estatales de inteligencia. Para indagar más este punto, a través de entrevistas se realizó un seguimiento al procesamiento que el sistema de justicia hizo a dos personas. En primera instancia, la denuncia presentada. En referencia a la denuncia de Martha Roldós, por exposición de sus datos personales, correos electrónicos privados alojados en Hushmail (Roldós, 2025), que fueron publicadas en el diario estatal El Telégrafo (El Telégrafo, 2014; LatAm Journalism Review, 2014), y posteriormente Rafael Correa Delgado exhibiría en el Enlace Ciudadano #356 del 11 de enero de 2014 los correos electrónicos hackeados (Redacción Plan V, 2016). La Fiscalía demoró el procedimiento de atribución del ataque a su correo electrónico con el diario El Telégrafo, aunque por medio de peritajes y consulta a expertos informáticos fuera de Ecuador, la denunciante ya habría recibido confirmación de cómo se accedió a sus comunicaciones privadas durante un periodo de 6 a 8 meses. Además, la persona directamente involucrada en el caso, Orlando Pérez, no fue capaz de justificar su acceso a esa información. Chiriboga expresó públicamente que no había investigado el caso en profundidad porque la Fiscalía no contaba con el personal especializado para hacerlo. Como consecuencia final de la demora, el destino del caso fue el archivo (Roldós, 2025). Martha Roldós señala textualmente que su información personal fue usada de manera “prioritaria, exclusiva e intensiva por parte del Estado”, que la hizo pública a través de medios de comunicación masiva (Roldós, 2025).

El coronel en servicio pasivo, Mario Pazmiño, hasta el año 2019, presentó en total tres denuncias penales contra exfuncionarios de la SENAIN, indicando que desde el año 2010 fue sujeto de seguimientos y espionaje por parte de personal de esa institución (El Universo, 2019; La República EC, 2019). El espionaje se habría realizado por medio de agentes y vigilancias establecidas desde una cámara del ECU 911, ubicada frente a su casa. La primera denuncia presentada fue específica, ya que incluyó 35 fotografías del personal de la Armada que lo vigilaba, así como la identificación de las placas de los autos desde los cuales se le vigilaba (Pazmiño, 2025). La respuesta que recibió por parte del personal de la Fiscalía fue de risas, alternadas con esta frase: “Si ya tiene todo, por favor proceda” (Pazmiño, 2025). La segunda

denuncia presentada hizo referencia a dos miembros de la Policía Nacional en servicio activo. Aunque la última denuncia presentada fue impulsada por una serie de reportajes públicos que reconocieron y detallaron el uso político de la inteligencia (El Comercio, 2019; El Universo, 2019; La Hora, 2019; El Oriente, 2019), nunca recibió notificación alguna de seguimiento de las denuncias por parte de la Fiscalía. En los tres casos, los procesos fueron archivados. El coronel Pazmiño atribuye las demoras de la Fiscalía en este caso a su rol en la esfera pública, que le llevó a ser catalogado como parte de la oposición (Pazmiño, 2025). Correa se refería a él como “empleado de la CIA” (Petrich, 2010).

Aunque podría parecer que la STASI y sus prácticas son muy lejanas de la realidad del Ecuador, lo detallado en las líneas anteriores nos muestra que no es así. Con apenas dieciocho años de distancia del histórico cierre de la Oficina de Seguridad de la República Democrática Alemana, en 1990, las mismas prácticas de vigilancia, hostigamiento y neutralización que aquella policía política alemana aplicaba contra quienes catalogaba como enemigos del Estado fueron replicadas a casi diez mil kilómetros de Berlín.

Los casos de Roldós y Pazmiño muestran cómo la SENAIN aplicó mecanismos comparables a estas fases de “Zersetzung”. Ambas personas fueron identificadas como opositores estratégicos: Roldós por su papel político e insistencia en la transparencia del gasto público; Pazmiño por sus críticas a la conducción de la inteligencia militar. La selección y el análisis se plasmaron en informes de inteligencia donde se registraban sus redes de contacto, discursos y actividades públicas. La planificación operativa se concretó a través de la elaboración de reportes que circulaban hacia la Presidencia y otros órganos de decisión, posicionando la idea de que ellos constituían amenazas a la estabilidad política. La ejecución de medidas de neutralización incluyó el seguimiento personal y digital, la apertura de procesos judiciales y la difusión de campañas mediáticas de desprestigio, en ambos casos. Finalmente, la fase de monitoreo buscó mantener el hostigamiento en el tiempo, reproduciendo la lógica de desgaste sistemático más que la confrontación directa (Piedra, 2024).

El marco legal, a través de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en sus artículos 18 y 26, otorgaba un camino para que la Contraloría General del Estado controlara el uso de gastos especiales. El secretario nacional de inteligencia debía presentarse cada tres meses ante el contralor en persona,

informar e, inmediatamente después de su revisión, los documentos de respaldo eran incinerados. Esto quiere decir que todos los egresos requerían precisiones sobre la actividad de inteligencia y de contrainteligencia en la que se usó el dinero estatal. El informe ante la contraloría constituye el primer paso del proceso de control ejercido desde la contraloría, luego lo que corresponde es que, si se encuentran indicios de responsabilidad penal, se emita un informe de carácter reservado, y ese informe se ponga en conocimiento del fiscal general del Estado, con base en un proceso de investigación penal (Contraloría General del Estado, 2014).

Sin diferenciarse de las características presentes en la Asamblea Nacional y en la Fiscalía General del Estado antes de que Diana Salazar Méndez fuera designada Fiscal General, la Contraloría dio a conocer públicamente el informe de posibles indicios de responsabilidad penal sobre el uso de la cuenta de gastos especiales de Pablo Romero Quezada, quien rindió cuentas el 11 de septiembre de 2014, y el informe de responsabilidad penal fijó indicios por USD 206.889,05, con hallazgos como egresos sin sustento y operaciones cuya “información [...] no es real” (Contraloría General del Estado, 2014). Este hecho llama la atención, ya que transcurrieron cuatro años para que se empezara a hablar públicamente de los hechos. Los elementos que pudieron provocar esto se encuentran en una incapacidad institucional de la Contraloría para tramitar todos los informes que muestran probables indicios de responsabilidad penal, hasta decisiones discrecionales de las autoridades. La formulación de cargos por parte de la Fiscalía únicamente tiene lugar cuando Diana Salazar Méndez (Fiscalía General del Estado, 2021) reemplaza a Carlos Baca Mancheno en la titularidad de la fiscalía. Es imposible dejar de mencionar que un informe de responsabilidad penal elaborado por la Contraloría señala a Baca Mancheno como receptor de pagos provenientes de gastos especiales, por formar parte de la comisión del 30S, cuando este trabajo debía ser ad honorem (Borja, 2018). Dejando ese elemento de lado, una explicación basada en las condiciones estructurales que permitían controlar la actividad de inteligencia también existe, y es que los efectos de la reserva de información que pesaban sobre las actividades e informes de la SENAIN, presentes en el artículo 18 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se consolidaron en un régimen de reserva que clasificaba las asignaciones y toda la documentación relacionada con el uso detallado de los gastos especiales, disminuyendo o eliminando la posibilidad de reconstrucción ex post de cualquier evidencia de mal uso del dinero público.

Entre lo más escandaloso que se detallaba en el informe de responsabilidad penal, difundido por el portal Periodismo de Investigación, y otras declaraciones en julio de 2018, está que, en la Operación Caminito, se pagó a un informante que no existía; Romero habría cobrado esos fondos (Contraloría General del Estado, 2014).

El exsecretario de inteligencia fue condenado a pena privativa de libertad en 2020 por el intento de secuestro de Fernando Balda (El Comercio, 2020), y no como resultado de las malversaciones de fondos. En ese caso, el tribunal que analizó su caso en la Corte Nacional de Justicia concluyó con un voto salvado que no se pudo probar la materialidad del peculado. El juez Marco Rodríguez, poseedor del voto salvado, expresó que lo que debía resolver el tribunal era una pena privativa de libertad de ocho años, como consecuencia de haber cometido peculado (Castillo, 2021).

Lo que se puede visibilizar en este caso es la existencia de un control poco efectivo sobre la actividad de inteligencia en lo referente al uso de gastos reservados. La sentencia judicial absolutoria al menos muestra cómo operan las dificultades estructurales para trasladar las irregularidades en inteligencia al ámbito penal. Se evidencian los efectos de la reserva legal de la información que desembocan en la fragilidad de la evidencia presentada.

Se eligió el caso de Fernando Balda para cerrar la sección del marco legal habilitante al control, pues permite ejemplificar otro efecto causado por una limitada capacidad para hacer cumplir las leyes que regulan la actividad de inteligencia. Como ya se ha mencionado, el problema no es que no existieran condiciones para que se implementaran los controles, sino que no fueron lo suficientemente acotados para que el control fuera real, en el contexto de un tutelaje partidario de la función de inteligencia. Este caso constituye el único que logró tener una sentencia en consecuencia de las graves violaciones de derechos humanos y delitos que se cometieron bajo el amparo del secreto. El intento de secuestro ejecutado en 2012 en Bogotá alcanzó el Estado de una condena confirmada en 2020 y de una condena ratificada en 2022. Balda denunció que un grupo de personas intentó subirlo a un vehículo sin placas, pero miembros de la Policía colombiana lograron frustrar el rapto. Las autoridades colombianas detuvieron a cinco ciudadanos; algunos de ellos tendrían vínculos con labores de inteligencia ecuatoriana (El Universo B, 2018). Posteriormente, las investigaciones judiciales en Ecuador concluyeron

que el secuestro fue una operación planificada desde la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) y ejecutada con apoyo logístico en el exterior.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado prohíbe expresamente la producción de inteligencia basada en creencias y acciones políticas de las personas (Art. 22) y somete toda medida intrusiva a control judicial, el cual debe negarse cuando persigue un beneficio político (Art. 20). En toda la historia de vida institucional de la SENAIN, el permiso judicial no se tramitó ni una sola vez. Tampoco se redactaron procesos internos para que los analistas o agentes operativos pudieran obtener esas autorizaciones judiciales con la inmediatez suficiente que caracteriza un trabajo habitual de producción de inteligencia (Piedra, 2024). En su definición de inteligencia, en el artículo catorce, la mencionada ley delimitó el ámbito de acción de la inteligencia a la gestión de amenazas a la seguridad integral, nunca a la neutralización de opositores (Art. 14). Evidentemente, intentar secuestrar a Fernando Balda cuenta como una operación donde el fin era neutralizarlo. Otra de las prohibiciones irrepetadas en este caso fue la restricción de los gastos especiales a finalidades de protección interna, orden público y defensa nacional (Art. 18).

En 2018, se formularon cargos a Pablo Romero Quezada, exsecretario de Inteligencia, acusándolo de ser el responsable político encargado de la coordinación del operativo. La formulación de cargos también señaló la posible participación del expresidente Rafael Correa en los hechos (BBC News Mundo, 2018). Romero fue extraditado desde España, a través de una difusión roja en febrero de 2020; posteriormente, fue juzgado y condenado por la Corte Nacional de Justicia a nueve años de prisión por plagio (secuestro), en calidad de autor mediato. Su sentencia está en firme y es evidencia de la vulneración de derechos contra una persona por acciones ilegales del Estado.

El intento de secuestro de Fernando Balda en 2012, perpetrado en Colombia, muestra un tenebroso punto de inflexión en el trabajo de la SENAIN. La operación no solo reproduce las fases iniciales del trabajo de neutralización política aplicado por la STASI: selección de un opositor de alto perfil, planificación mediante el uso de recursos estatales de inteligencia y ejecución de medidas extralegales. En este caso se pasa del hostigamiento al recurso extremo de la violencia física (Ministerium für Staatssicherheit, 1976/1998). Mientras que en el manual privilegiaba el desgaste psicológico y social, aquí se evidenció un salto hacia el uso de un secuestro transnacional como

mecanismo. El operativo violentó abiertamente las prohibiciones expresas de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que impedían acciones de inteligencia dirigidas contra ciudadanos por su filiación política (Ecuador, 2009). El fracaso del secuestro, seguido por el proceso judicial que condenó a altos mandos de la inteligencia, dejó en evidencia la tutela política de la SENAIN y la erosión de los controles democráticos (Piedra, 2020).

El caso Balda, se constituye en un símbolo del uso político de la inteligencia estatal. A pesar de que Romero sea sobre quien se concretó el proceso judicial, muchas personas que actuaron como cómplices y encubridoras pueden seguir ejerciendo una vida pública sin sufrir ningún tipo de consecuencia⁷. El levantamiento de informes sobre organizaciones no gubernamentales, portales de noticias y movilizaciones de organizaciones de la sociedad civil constituyó la habitualidad y prioridad del trabajo de la SENAIN (Periodismo de Investigación, 2023). Dentro de la Secretaría Nacional de Inteligencia la trayectoria inicial que surgió con su creación y que se dibujó desde los decretos y leyes, una institución civil, centralizadora de todas las agencias que cumplían actividades de inteligencia, que se desempeñaba bajo estrictos controles democráticos, fue modificada luego del 30S⁸. A partir de esa fecha, el componente de política interna se constituyó en la prioridad; todos los planes, agendas y otros aspectos contenidos en lo que el Estado entiende como seguridad integral pasaron a un lugar meramente declarativo. Los ocho años de vida institucional transcurridos luego del 30S consolidaron una trayectoria que convirtió al SENAIN en una agencia centralizadora, aislada del control, poseedora de amplias capacidades y personal especializado en detectar y neutralizar enemigos internos (Piedra, 2024). Lo que se conoce como el lenguaje coloquial es como una policía política.

Las aparentemente pequeñas decisiones tomadas en ámbitos como:

- Contratación de personal, los funcionarios de contrato ocasional llegaron a ser más del noventa por ciento de la institución, que no por coincidencia tuvo vínculos claros con el Movimiento Patria Altiva i Soberana (Piedra, 2024, p.203).

- Especialización del personal, el quehacer de inteligencia masivamente en la SEBIN de Venezuela, Rusia o con instructores de la DGI o DI cubana, incluso estadías prolongadísimas en ese país (Piedra, 2024, p.172).
- Selección de autoridades y directivos, que pasaban por el filtro de la capacitación realizada principalmente en Cuba y Venezuela, pero también en Rusia, donde los “altos rangos de la institución asistían a formarse” (Piedra, 2024, p.172). Aparte de por su lealtad, las capacitaciones en Rusia se constituyeron como filtros efectivos, donde más de una persona resultó separada.

Dejaron claramente su huella; las acciones relatadas en las líneas anteriores fueron implementadas porque no existió un control horizontal y vertical mínimo sobre la SENAIN. Aunque en una serie de artículos de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y de su reglamento se plantean controles, que incluso establecían la ilegalidad de determinadas prácticas de manera muy clara, la ley no se aplicó, y no se concretaron todos los procesos legales que marquen un precedente y prevengan a actores políticos que pretendan volverla a violentar. El uso doloso de recursos y las violaciones de derechos humanos cometidas, exceptuando el caso Balda, no han tenido consecuencias, y no existe un precedente lo suficientemente claro en el imaginario colectivo que permita construir una conciencia general sobre los peligros de una actividad de inteligencia estatal desregulada.

La tutela por parte del “Movimiento Patria Altiva i Soberana”, efectivizada a través de las decisiones de Rafael Correa Delgado y concretada en las personas que nombró secretarios de Inteligencia, convirtió a la SENAIN en un dispositivo que ejecutó abusos y desvió recursos. La capacidad real de la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador se vio afectada de manera muy importante por el tutelaje que hizo del componente de política interna su prioridad, ligada inequívocamente a lograr el objetivo de que la cabeza del ejecutivo no fuera reemplazada. Se desperdiciaron personal y recursos para beneficiar a un grupo, mientras la gobernanza criminal se consolidaba en las cárceles y los gérmenes de las masacres penitenciarias, como el asesinato de líderes criminales, hacían sus primeras apariciones.

⁷ Para más detalles revisar: <https://periodismodeinvestigacion.com/2023/05/13/carolina-andrade-la-persecutora/>

⁸ Ver documento interno de prioridades adicionales de la SENAIN aquí: <http://hdl.handle.net/10644/10116>

Los datos expuestos a lo largo de este capítulo generan necesariamente preguntas como ¿Qué habría pasado si todas las horas de trabajo utilizadas durante años para asegurar una reelección o dañar directamente a lo que se consideraba opositores políticos se utilizaban para establecer las identidades de las estructuras criminales que trabajaban para las estructuras de delincuencia organizada? ¿Hubieran tenido lugar las masacres carcelarias si las alertas generadas dentro de informes de inteligencia se tomaban en serio por parte de las autoridades? ¿Si a su tiempo, se establecían las capacidades reales de cooptación de funcionarios públicos de la SNAI, por parte de líderes criminales, estaríamos enfrentando un escenario de conflicto armado no internacional? O si tan solo... ¿Si la contrainteligencia, o vigilancia interna a las autoridades del ejecutivo y miembros de la función judicial que se implementó desde la SENAIN tenía el objetivo de detectar vínculos con actores delincuenciales, experimentaríamos los problemas de corrupción que tenemos? Es bastante claro que, si la SENAIN no hubiera estado tutelada y si trabajara con la seguridad integral como norte, nuestra realidad hoy sería distinta.

Existen redes de corrupción muy bien conocidas en los casos Metástasis, Plaga y Purga, que evidenciaron el poder de las organizaciones criminales y sus pactos con políticos activos para evitar ser condenados por sus crímenes. Las verdaderas causas detrás de las decisiones permanecen escondidas al ojo público, quizás la verdad no llegue a salir a la luz completamente, pero debemos exigir que el silencio impuesto alrededor de la inteligencia estatal en Ecuador se termine. El contexto que vivimos es una coyuntura crítica para que se pueda iniciar un proceso de develación de todo lo que aún está oculto, pero que sembró e hizo germinar exitosamente el desborde del problema de seguridad en Ecuador. Ecuador no ha tenido nunca la experiencia de desclasificar de manera masiva la documentación relacionada a la inteligencia; este hecho sí sucede en otras democracias y abre la puerta a una mayor profesionalización y control de estos servicios. Es necesario que iniciativas como esa se construyan desde el Estado, inclusive para poder establecer responsabilidades y saber cómo no replicar los errores que ya sucedieron en el pasado. No podemos eludir la responsabilidad que tiene el estado de verse a sí mismo, y de analizar sus errores, las buenas intenciones no bastan y sin regulaciones efectivas las mejores personas, poseedoras de las intenciones más nobles, pueden ahondar la crisis de seguridad y provocar problemas insubsanables, que toquen aún más la vida diaria para todas y todos los ecuatorianos.

Costos humanos y democráticos de una inteligencia sin control: de la tutela partidaria a las prisiones en llamas

Los excesos que han tenido lugar en la inteligencia estatal del Ecuador no tienen su origen exclusivo en decisiones políticas del momento, también se originan en un marco normativo que genera zonas discrecionales. Esta característica existió en el marco legal anterior a la aprobación de la Ley de Inteligencia y también está presente hoy. La discrecionalidad tiene costos democráticos y humanos que no pueden ser pasados por alto.

Las discrecionalidades en inteligencia en primera instancia atraviesan por los gastos especiales. La Ley de Seguridad Pública y del Estado autorizaba gastos reservados para inteligencia en su artículo 28, con exigencias de transparentar montos globales, pero no liquidaciones detalladas de su ejecución. La Ley Orgánica de Inteligencia (LOI) en su artículo cuarenta mantiene las condiciones para la justificación de esos fondos, permitiendo que los documentos que respaldan los gastos especiales se destruyan luego del trámite realizado en contraloría, como consecuencia de la clasificación de las operaciones. Esta discrecionalidad no solo permitió que tuvieran lugar acciones gravísimas y penadas por la ley como el intento de secuestro de Fernando Balda, sino también el financiamiento de la campaña electoral de Lenin Moreno y Jorge Glas Mil Hojas (2020).

El segundo vacío reside en las alertas de inteligencia y su trámite, la Ley de Seguridad Pública y del Estado establecía la obligación de las instituciones a “proporcionar información” al sistema de inteligencia (Art. 19), sin definir un proceso de rendición de cuentas del uso de la información, ni la responsabilidad tendría una autoridad por omitirla. En el caso de la Ley Orgánica de Inteligencia 2025, su artículo 12 reitera la necesidad de entregar información a inteligencia inmediatamente y sin reserva, sin establecer la trazabilidad de la alerta ni la obligación de respuesta estatal. El resultado es que las alertas de inteligencia pueden manipularse, archivarse o usarse discrecionalmente (Asamblea Nacional, 2009/2017; Registro Oficial, 2025). En el mejor de los casos deja la puerta abierta a que todo el trabajo de inteligencia se desperdicie, porque las alertas no se integran en la planificación o en la política pública.

En el ámbito institucional, la falta de establecimiento de una prohibición de afiliación política o militancia para los funcionarios de inteligencia habilita discrecionalidad en las operaciones, uso de fondos y posibilidad de que inteligencia trabaje para un partido o movimiento político, en lugar de para el Estado.

Los artículos cinco, diecisiete y veintiséis de la Ley de Seguridad Pública y del Estado generan este vacío, la Ley Orgánica de inteligencia lo mantiene en sus artículos seis, ocho y doce. Este hecho, sumado a los mecanismos de fiscalización semestrales por parte de la Asamblea Nacional, que contemplaba la Ley de Seguridad Pública y del Estado a través del artículo 25, que no operaron como controles reales, tiene el potencial de blindar decisiones partidarias. La Ley de Inteligencia no menciona instancias de control legislativo como sí sostenía la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE).

Quizás el mayor problema es la confusión que se ve en los cuerpos legales entre inteligencia y funciones de investigación penal; la LSPE a través del artículo veinte permitía “solicitar información” de telecomunicaciones a empresas privadas sin requerir orden judicial explícita. De hecho, el “Proyecto Soberanía”, que es el nombre del proyecto de establecimiento y operación de la sala técnica ubicada en el subsuelo de las instalaciones de la SENAIN en Lumbisí, desde el año 2012, se encontraba habilitada para cumplir con esta tarea y las operadoras de telefonía celular únicamente tenían que enlazarse. La Ley Orgánica de Inteligencia amplía lo existente en el marco legal; su artículo 42 del Reglamento autoriza operaciones encubiertas, técnicas de cobertura, mimetización e infiltración “sin necesidad de autorización judicial o administrativa”. Lo mencionado borra la frontera entre inteligencia que, como se mencionó anteriormente, es una actividad estratégica y no judicializable; e investigación penal, proceso que por su naturaleza es judicializable y se procesa según las reglas del debido proceso (Matei & Halladay, 2019; Lowenthal, 2017). Estos elementos habilitan la persecución política bajo apariencia de investigación legal.

Una de las consecuencias estructurales de este desvío es la desatención del sistema de seguridad integral y el sistema penitenciario. Mientras tanto, como ya está ampliamente documentado por el periodismo de investigación nacional citado en este trabajo, los recursos de inteligencia se empleaban en seguimientos políticos; no se monitorearon con la profundidad suficiente los riesgos en los centros de privación de libertad. La LSPE en su Art. 5 establecía como responsabilidad del Estado la seguridad integral, que incluye el sistema penitenciario, la LOI 2025 mantiene la obligación genérica de “proteger la seguridad nacional y pública” (Art. 1). Si se permite que la inercia alrededor de la inteligencia no altere las condiciones que establecieron su funcionamiento poco útil y antidemocrático, la realidad penitenciaria tiene pocas posibilidades de ser modificada.

La omisión se refleja en las masacres de la Zona 8 (2021), que constituyen el costo humano más brutal de una inteligencia sin control (Piedra, Cueva y Jaramillo, 2024; Lessing, 2015). Tristemente, esta realidad continúa haciéndose presente en las masacres carcelarias. El fin de septiembre del 2025 pasará a la historia marcado por dos masacres carcelarias más Machala y Esmeraldas separadas solamente por tres días (Maggi, 2025).

El debate sobre la función de inteligencia estatal, a diferencia de lo que las ideas sentadas en épocas de dictaduras nos dicen, debe plantearse cómo ejercer un control firme sobre las actividades y las operaciones de inteligencia, sus funcionarios, los métodos que operan y sobre todo sus fines. La claridad de los componentes mencionados en el marco legal establece una diferencia en la calidad de la democracia que tenemos y en el espacio al que accedemos se concede al Estado la discrecionalidad en ámbitos de seguridad.

Para dar cuenta de los peligros de no construir mecanismos de control adecuados sobre las agencias de inteligencia estatales, el esfuerzo realizado seleccionó casos que, por el nivel de información pública disponible, pudieran ser fáciles de identificar y rastrear por los lectores. Sin embargo, es necesario señalar que este ejercicio no hace justicia a la necesaria revisión de otras víctimas que el trabajo en inteligencia política que la SENAIN dejó durante sus diez años de vida institucional. Entre ellas Carolina Llanos encarcelada injustamente por ocho años, como autora intelectual de la masacre de Quinsaloma. Para Carolina una operación política y montaje establecido en su contra, probado en elementos desclasificados de la SENAIN, significó perder a su hijo o hija, al sufrir un aborto espontáneo causado por un ataque físico mientras se encontraba bajo tutela estatal; este hecho también le provocó daño psicológico (El Universo, 2024). Los informes desclasificados de la SENAIN en su caso fueron parte del sustento de la reversión de su condena ejecutada por la Corte Nacional de Justicia (Plan V, 2021; Primicias, 2025).

Cuando callamos, como consecuencia del dolor o del miedo, tomamos una posición, y cuando decidimos nombrar las violaciones de derechos humanos, los abusos en el uso de los fondos públicos e identificar las consecuencias en la gran política pública de acciones que parecerían no tener grandes efectos, también nos posicionamos. La democracia posee dentro de sí el diálogo entre distintos sectores de la sociedad como un elemento indispensable que permite que sus errores salgan a la luz y se corrijan. . El debate alto y argumentado de posturas distintas hace que las instituciones se fortalezcan y la política pública se

implemente de manera más eficiente. Los silencios, cuando los temas tratados son problemas públicos, también pueden llegar a matar no solo ideas, sino también proyectos, trayectorias de vida y vidas, y con estas posibilidades de resolver grandes problemas estructurales que enfrentamos hoy. Elaborar análisis y exponerlos en el marco de una democracia no puede ni debe ser considerado un ataque, al contrario, es el deber de las y los ciudadanos comprometidos con su patria no callar.

Es claro que este trabajo tiene un tema pendiente que la temporalidad y el contexto no permitieron desarrollar y corresponde al análisis detallado de los componentes de la reciente Ley de inteligencia y su reglamento. Como se señaló al inicio del capítulo, esta reflexión se encuentra en manos de la Corte Constitucional y en el marco de una democracia; ese es el lugar que tiene la responsabilidad de establecer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una serie de elementos y disposiciones contenidas en esos cuerpos legales. El esfuerzo realizado pretende que, en medio de una vorágine de contenidos que pretenden explicarnos la inteligencia estatal a través de videos que duran menos de un minuto y discursos polarizados, podamos fundamentar y contrastar nuestras posiciones desde una comprensión interiorizada de las consecuencias.

La distinción que sí resulta posible elaborar a la luz del análisis presentado es que existen diferencias entre un contexto en el que el Estado reconoce, al menos en las leyes, el peligro y la ilegalidad de la determinación de blancos de manera discrecional, sin considerar posibles controles que prevengan violaciones a los derechos humanos y el uso doloso de recursos; y una realidad en la que cualquier posibilidad de control se anula. El contexto del conflicto armado interno establece retos, pero bajo ningún punto de vista puede constituirse en el aval de acciones con el potencial de generar un problema aún peor del que experimentamos.

La real necesidad en el camino democrático: Inteligencia estatal con controles horizontales y verticales

La experiencia ecuatoriana desde el retorno a la democracia evidencia los resultados de la ausencia de controles efectivos y de la tutela partidaria, que se concretan en la erosión de la democracia y afectaciones a los derechos humanos. Lo más grave es que mientras los recursos públicos y sus funcionarios trabajan para beneficiar a un partido político o la permanencia de una persona específica en el ejercicio del ejecutivo por más de un periodo presidencial, desatienden

amenazas críticas como la crisis penitenciaria. A partir de este diagnóstico, es posible delinear los componentes que requiere Ecuador en su sistema de inteligencia de manera mínima, en marcos compatibles con un Estado de derechos y justicia.

El primer eje que planteo como característica indispensable de la agencia centralizadora de la función de inteligencia es la neutralidad política. La legislación debe establecer de manera urgente, como requisito, que quienes se encuentren en las direcciones estratégicas de la agencia centralizadora de la función de inteligencia no mantengan afiliación ni militancia partidaria, al igual que el personal de planta. Disposiciones como estas existen en democracias consolidadas para impedir la captura del aparato de inteligencia (Johnson, 2005). En el caso ecuatoriano, su ausencia tanto en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, vigente entre los años 2009 y 2017, como en la Ley Orgánica de Inteligencia (2025) genera habilitantes para la discrecionalidad. Específicamente, que funcionarios abiertamente vinculados a movimientos políticos gestionen la inteligencia estatal, con el riesgo de convertirla en un recurso partidario antes que en un servicio de Estado. No contar con un plan de carrera establecido para los funcionarios ha significado también desperdicio de recursos y poca efectividad en el trabajo realizado. La precisión en elaboración de análisis de inteligencia requiere una carrera para los analistas, y ahora mismo, no existe en toda la agencia centralizadora de la función de inteligencia, una sola persona analista que alcance los cinco años de experiencia, con suerte, la poseedora de mayor experiencia llegará a los tres años.

Un segundo eje indispensable reside en el control parlamentario real. La Ley de Seguridad Pública y del Estado preveía informes semestrales a la Asamblea Nacional, en sus artículos 25 y 26, pero en la práctica, estos se redujeron a formalidades sin efecto. La de Inteligencia en el año 2025 eliminó incluso esa referencia mínima, debilitando aún más los contrapesos legislativos. A nivel internacional existen alternativas que habilitan el control. El EOS Committee de Noruega, conformado por parlamentarios seleccionados con criterios de idoneidad y sin vínculos con agencias de seguridad, tiene acceso a información clasificada. Además, produce reportes anuales sobre la legalidad y el respeto a los derechos humanos en el trabajo de las agencias de inteligencia (Parliament of Norway – EOS Committee, 2023). En este caso, la comisión trata exclusivamente temas de inteligencia, no temas generales relacionados con seguridad y defensa. Contar con un esquema similar, donde los legisladores seleccionados atravesasen controles de confianza para integrar la comisión, permitiría a la

Asamblea Nacional ejercer control efectivo, con capacidad sancionatoria frente al ocultamiento de información.

El tercer elemento es la supervisión judicial independiente. La distinción entre investigación judicializable e inteligencia no judicializable, tantas veces confundida en Ecuador, debe eliminarse y reforzarse con reglas claras. Ninguna interceptación de comunicaciones ni técnica especial debería ejecutarse sin autorización judicial, salvo en casos de urgencia extrema donde el juez revise el acto en un plazo máximo de 48 horas (Matei & Halladay, 2019; Lowenthal, 2017). Esta medida no limita la eficacia operativa, sino que asegura proporcionalidad y previene que la inteligencia se convierta en herramienta de persecución política. Las autorizaciones judiciales podrían ser canalizadas a través de jueces con especialización en inteligencia, dedicados exclusivamente a este tipo de trabajo. El propósito final no es limitar o entorpecer el trabajo de inteligencia, sino marcar la cancha y eliminar cualquier posibilidad de discrecionalidad.

Un cuarto eje es la creación de contrapesos civiles y sociales. La inteligencia no puede ser controlada sólo desde dentro del Estado. En Ecuador, el actor que en un marco democrático ha alertado constantemente sobre abusos y de alguna manera establecido un control es la prensa independiente. Un órgano autónomo con participación de la Defensoría del Pueblo, la academia, la prensa independiente y organizaciones de la sociedad civil podría auditar el uso de fondos especiales y evaluar el impacto en derechos humanos (Assumpção, 2020). Además, es urgente un proceso masivo de desclasificación de información de inteligencia masiva estableciendo criterios, quizás empezar con documentos con cincuenta años de antigüedad podría ser un buen inicio. La democracia se fortalece con información, comprensión y estudios sobre inteligencia y seguridad. En un mejor escenario, al menos una versión pública y desclasificada de los informes anuales de inteligencia debería presentarse a la ciudadanía, siguiendo las mejores prácticas establecidas de transparencia democrática (Johnson, 2005).

En quinto lugar, debe garantizarse la gestión transparente de fondos. Los denominados “gastos especiales” han sido uno de los principales espacios de discrecionalidad y corrupción. La trayectoria de los fondos reservados o especiales en el Ecuador es la crónica de una captura partidaria de recursos públicos. Los gobiernos de Durán Ballén, Bucaram y Alarcón demostraron que la legislación sin controles para gastos reservados, lejos de fortalecer capacidades de inteligencia, sirvió para crear lealtades, financiar clientelas políticas o incluso beneficiar negocios familiares. En los tres casos mencionados, la justicia determinó

responsabilidades y se probaron desvíos que suman decenas de millones de dólares. Aparte del perjuicio económico, el efecto fue vaciar de legitimidad y de recursos a la función de inteligencia. La eliminación de la partida de gastos reservados a inicios de los 2000 no fue la constatación de que el secreto e inteligencia se habían convertido en sinónimos de opacidad y corrupción (Piedra, 2024).

El informe de la Contraloría General del Estado sobre la SENAIN, en el año 2014, constituye la evidencia de pagos sin sustento adecuado y de desvío de importantes cantidades hacia fines políticos. Investigaciones periodísticas confirmaron incluso el uso de esos recursos para financiar campañas electorales (Fundación Mil Hojas, 2020). Lo lamentable es que en estos casos el sistema de justicia no ha actuado hasta hoy para establecer responsabilidades en este sentido. La normativa debe prohibir expresamente el uso de fondos de inteligencia para actividades partidarias o propagandísticas y establecer auditorías cruzadas con la Contraloría y sanciones penales en caso de incumplimiento.

Finalmente, la inteligencia debe contemplar algún tipo de seguimiento a las decisiones de las autoridades que reciben sus alertas, en especial cuando estas se emiten de manera reiterada alrededor de un riesgo o amenaza específica. Informes de la SENAIN entre 2012 y 2013 ya advertían sobre hacinamiento, gobernanza criminal y presencia de economías ilícitas en las cárceles, sin que se tradujeran en acciones de política pública (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013c, 2013d).

La urgencia que Ecuador mantiene relacionada con el sistema penitenciario es solamente una de las áreas que requieren una estrategia integral de política pública como respuesta. Entre las medidas que se encuentran pendientes está la de consolidar un área de análisis de inteligencia especializada en el sistema penitenciario que coordine con la SNAI. La inteligencia estatal debe tener como prioridad emitir alertas de riesgo que generen respuestas estatales trazables. La inteligencia debe recuperar su función preventiva y estratégica, protegiendo vidas en lugar de ser silente ante la persistente violencia.

Pensar en el camino pendiente y en todas las reformas no debe producirnos desazón o resignación. Por el contrario, tener conciencia de su estado actual es un recordatorio de que la inteligencia en democracia puede y debe orientarse a la defensa de la vida y los derechos humanos, precisamente sin dejar de cumplir su tarea esencial de anticipar riesgos y amenazas. La construcción de un sistema de inteligencia democrático es una posibilidad real si se establecen reglas claras,

contrapesos efectivos y una cultura de rendición de cuentas. La historia reciente muestra los costos de no hacerlo; la apuesta colectiva debe ser transformar la inteligencia en un servicio público legítimo, transparente y respetuoso de la dignidad humana. Solo así se logrará que la inteligencia estatal deje de ser sinónimo de temor y se convierta en una herramienta para fortalecer la democracia y reconstruir la confianza ciudadana.

Referencias bibliográficas

- Agrell, W. (2022). Avoiding politicisation. En S. Stenslie, L. Haugom, & B. H. Vaage (Eds.), *Military intelligence in peace and war* (pp. 136–150). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003168157>.
- Aldrich, R. J. (2010). *GCHQ: The uncensored story of Britain's most secret intelligence agency*. Harper Press.
- Assumpção, C. R. (2020). Intelligence oversight and effectiveness in new democracies: The case of Brazil. *Politikon: The IAPSS Journal of Political Science*, 45(4), 581–598. <https://doi.org/10.1080/02691728.2020.1814181>.
- Aust, S., Klokche, K., Latsch, G., & Mascolo, G. (directores). (1993). *Die Stasi-Rolle: Geschichten aus dem MfS* [Documental televisivo]. Spiegel TV.
- Basabe-Serrano, S. (2019). The Ecuadorian Judiciary: Formal and Informal Political Institutions in a Fragile Democracy. *Journal of Politics in Latin America*, 11(2), 145–168. <https://doi.org/10.1177/1866802X19850968>.
- BBC News Mundo. (2018, 18 de junio). *Rafael Correa: la Corte de Ecuador vincula al expresidente en el caso del secuestro de Fernando Balda*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44528594>.
- Borja, M. S. (2018, 22 de enero). *Un informe fantasma nos recuerda que los fondos reservados aún existen*. GK. <https://gk.city/2018/01/22/un-informe-fantasma-nos-recuerda-que-los-fondos-reservados-aun-existen/>
- Born, H., & Wetzling, T. (2019). *Intelligence oversight in the twenty-first century: Accountability in a changing world*. Routledge.
- Castillo, G. (2021, 15 de julio). *Caso Caminito: Tribunal declaró inocente a Pablo Romero Quezada; Fiscalía apelará*. Periodismo Público. <https://periodismopublicoec.com/2021/07/15/caso-caminito-tribunal-declaro-inocente-a-pablo-quezada-fiscalia-apelara/>

- Clark, R. M. (2016). *Intelligence analysis: A target-centric approach* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Coloma, S. (2020). La inteligencia, la ética y los derechos humanos en un Estado democrático de derechos y justicia. En J. P. Pinto (Ed.), *Transtopía en los servicios de inteligencia: un análisis ético* (pp. 121–137). Edilivre.
- Conaghan, C. M. (2016). Delegative Democracy Revisited: Ecuador under Correa. *Journal of Democracy*, 27(3), 109–118. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0049>
- Contraloría General del Estado. (2009, 30 de diciembre). *Reglamento para el control de los fondos públicos permanentes de gastos especiales destinados a actividades de inteligencia y contrainteligencia* (Acuerdo 044-CG). Registro Oficial, Suplemento 98.
- Contraloría General del Estado. (2014). *Informe con indicios de responsabilidad penal sobre el uso de los Fondos Públicos Permanentes de Gastos Especiales de la Secretaría Nacional de Inteligencia (1 de septiembre de 2013–10 de marzo de 2014)* [documento reservado; puesto en conocimiento del fiscal general]. Quito, Ecuador. Periodismo de Investigación – La Fuente. <https://periodismodeinvestigacion.com/wp-content/uploads/2020/12/informe-con-indicios-de-responsabilidad-penal.-Senain-1.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025, 4 de agosto). *Auto de admisión y medidas cautelares dentro del caso N.º 86-25-IN (Ley Orgánica de Inteligencia)*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
- Dennis, M. (2014). *The Stasi: Myth and reality*. Routledge.
- EC (1964). Ley de Seguridad Nacional. Registro Oficial 395, 15 de diciembre.
- EC (1979). Ley de Seguridad Nacional. Registro Oficial 892, 9 de agosto.
- EC (2019). Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2019). *Texto vigente* (febrero 2019). Arts. 18 y 19.
- EC. Asamblea Nacional. (2025, 11 de junio). *Ley Orgánica de Inteligencia*. Registro Oficial, Año I, Cuarto Suplemento N.º 57. Quito: Registro Oficial.
- EC. presidente de la República. (2025, 15 de julio). *Reglamento General a la Ley Orgánica de Inteligencia*. Decreto Ejecutivo N.º 52. Quito: Registro Oficial.
- Ecuador Transparente. (2017, 23 de septiembre). *Los “trapos sucios” de la SENAIN salen a la luz pública*. Ecuador Transparente. https://www.ecuadortransparente.com/noticias/pais/los_trapos_sucios_de_la_senain_salena_la_luz_publica.asp
- Ecuador Transparente. (2018, 15 de mayo). *Ecuador gastó al menos 5 millones de dólares para proteger a Julian Assange en la embajada*. Ecuador Transparente. https://www.ecuadortransparente.com/noticias/internacional/ecuador_gasto_al_menos_5_millones_de_dolares_para_proteger_a_julian_assange_en_la_embajada.asp
- Ecuavisa. (2015, agosto 5). *Rommy Vallejo presentó declaración trimestral de cuentas en la Asamblea*.
- El Comercio. (2010, 8 de enero). *Galo Chiriboga, nuevo embajador de Ecuador en España*.
- El Comercio. (2011, 15 de julio). *Galo Chiriboga se adjudica el polémico concurso de Fiscal*.
- El Comercio. (2015, 6 de julio). *Filtración de Hacking Team revela contratos de espionaje con varios países, incluido Ecuador*. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/filtracion-hackingteam-ecuador-espionaje-mundial.html>
- El Comercio. (2015, agosto 5). *Rommy Vallejo acudió a la Asamblea para presentar su declaración trimestral de cuentas*.
- El Comercio. (2015, julio 15). *Rommy Vallejo se excusó de rendir cuentas sobre la Senain*.

- El Comercio. (2018, junio 14). *La Asamblea no se pronunciará sobre el pedido de vinculación de Rafael Correa en el caso Balda*.
- El Comercio. (2020, 21 de febrero). *Pablo Romero, exsecretario de Inteligencia, es extraditado de España*. El Comercio.
- El Telégrafo. (2014, 6 de enero). *La NED de EE. UU. financiará proyecto mediático en Ecuador*. El Telégrafo
- El Telégrafo. (2015, agosto 5). *Titular de la Senain compareció ante comisión en la Asamblea*.
- El Universo B. (2018, 18 de junio). *Los hechos alrededor del secuestro de Fernando Balda*. El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/los-hechos-alrededor-del-secuestro-de-fernando-balda-nota/>
- El Universo. (2009, 30 de julio). *Correa acepta fallo en proceso a Banco Pichincha*.
- El Universo. (2018, junio 12). *Pleno de Asamblea analizará solicitud para involucrar a Rafael Correa en caso Balda*.
- El Universo. (2024, 17 de mayo). *Tribunal de Los Ríos reconoció que se violaron los derechos humanos de Carolina Llanos cuando estuvo en prisión*. El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/tribunal-de-los-rios-reconocio-que-se-violaron-los-derechos-humanos-de-carolina-llanos-cuando-estuvo-en-prision-nota/>
- Expreso. (2025, 4 de julio). *Presentan demandas de inconstitucionalidad a la Ley de Inteligencia*. Diario Expreso.
- FM Mundo (NotiMundo). (2018, febrero 12). *Secretaría de Inteligencia desmiente renuncia de Rommy Vallejo*.
- Forcese, C., & Roach, K. (2020). *Laws of government: The legal foundations of Canadian democracy*. Irwin Law.
- Freedom House. (2018). *Freedom on the Net 2018: Ecuador* (anuncia examen a SENAIN y salida de Vallejo).
- Fundación Mil Hojas. (2017, 7 de junio). *Esa torpe policía política llamada SENAIN*. Mil Hojas. <https://milhojas.is/612375-esa-torpe-policia-politica-llamada-senain.html>
- Fundación Mil Hojas. (2020, 18 de diciembre). *Correa financió la segunda vuelta de Lenín y Glas con dinero de la Senain*. Mil Hojas. <https://milhojas.is/2020/12/18/correa-financio-la-segunda-vuelta-de-lenin-y-glas-con-dinero-de-la-senain>
- Fundamedios. (2015, 9 de julio). *SENAIN advierte de tomar acciones legales por divulgar información que la relaciona con Hacking Team*. Fundamedios. <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/senain-advierte-con-tomar-acciones-legales-por-divulgar-informacion-que-la-relacionan-con-hacking-team/>
- Fundamedios. (2016, 5 de abril). *Funcionario de inteligencia amenaza a medios y opositores por los Panama Papers*. Fundamedios. <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/funcionario-de-inteligencia-amenaza-medios-y-opositores-por-los-panama-papers/>
- Funder, A. (2003). *Stasiland: Historias tras el muro de Berlín* (Trad. castellana). ISBN 978-84-9918-517.
- Gieseke, J. (2014). *The History of the Stasi: East Germany's Secret Police, 1945–1990*. Berghahn Books.
- Human Rights Watch. (2018, 20 de abril). *Ecuador: injerencia política en el poder judicial*.
- Johnson, L. K. (2005). *Partisanship and the decline of intelligence oversight. Intelligence and National Security*, 20(1), 66–94. <https://doi.org/10.1080/02684520500059368>

- Johnson, L. K. (2017). *National Security Intelligence* (2nd ed.). Polity Press.
- Karolys, M. (2025, marzo 6). Entrevista sobre inteligencia penitenciaria y violencia carcelaria [Entrevista realizada por L.] Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Koehler, J. O. (1999). *Stasi: The untold story of the East German secret police*. Westview Press.
- La Opinión. (2021, 30 de septiembre). Ecuador: al menos 116 muertos en una cárcel de Guayaquil en enfrentamientos entre bandas rivales con granadas y decapitaciones. <https://laopinion.com/2021/09/30/ecuador-al-menos-116-muertos-en-una-carcel-de-guayaquil-en-enfrentamientos-entre-bandas-rivales-con-granadas-y-decapitaciones/> [cita textual la versión del SNAI sobre "riñas entre bandas"].
- La República. (2018, febrero 12). *SENAIN desmiente renuncia de Rommy Vallejo* (consigna comparecencia del 6-feb).
- LatAm Journalism Review. (2014, 16 de enero). *Diario estatal en Ecuador acusa a exlegisladora de querer lanzar nuevo medio para desestabilizar al Gobierno*. Knight Center.
- Lowenthal, M. M. (2017). *Intelligence: From secrets to policy* (7th ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Maggi, D. (2025, 26 de septiembre). *Ecuador no veía dos masacres carcelarias en menos de una semana desde 2022*. Ecuavisa. <https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/crisis-carcelaria-ecuador-masacres-carceles-MH10178499>
- Matei, F. C., & Bruneau, T. (2011). Intelligence reform in new democracies factors supporting or arresting progress. En *Democratization* 18 (3).
- Matei, F. C., & Halladay, C. (2019). The role and purpose of intelligence in a democracy. En F. C. Matei & C. Halladay (Eds.), *The conduct of intelligence in democracies: Processes, practices, cultures* (pp. 1–26). Lynne Rienner Publishers.
- Mil Hojas. (2015, 15 de julio). Asambleístas fueron al cuartel-mansión de la Senain. Fundación Mil Hojas. <https://milhojas.is/612319-asambleistas-fueron-al-cuartel-mansion-de-la-senain.html>
- Ministerium für Staatssicherheit. (1976). *Richtlinie 1/76 zur Entwicklung und Bearbeitung operativer Vorgänge (OV)*. Berlin: MfS. Disponible en Bundesarchiv/Stasi-Mediathek.
- Noroña, K. (2024, mayo). Entrevista sobre gobernanza criminal en las cárceles ecuatorianas [Entrevista realizada por L. Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Parliament of Norway – EOS Committee. (2023). About the Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee (EOS Committee). Retrieved from <https://www.eos-utvalget.no/en/home/about-the-eos-committee/>
- Pazmiño, M. (2025, septiembre 9). *Entrevista sobre el trámite fiscal de denuncias (mismo tema tratado con M. Roldós)* [Entrevista realizada por L. Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Petrich, B. (2010, 25 de octubre). "En el país todos los cuadros de inteligencia trabajaban para la CIA" [Entrevista a Rafael Correa]. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2010/10/25/politica/002e-1pol>
- Piedra Cobo, L. Y. (2012). *Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia* (Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador). FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52700.pdf>
- Piedra Cobo, L. Y., Cueva Almeida, M. E., & Jaramillo-Mora, L. (2024, diciembre). Crimen organizado y asesinatos masivos en los centros penitenciarios en Ecuador. En D. Pérez Enríquez (Ed.), *Visiones Estratégicas: Reflexiones sobre seguridad y defensa*. Konrad Adenauer Stiftung

- Piedra Cobo, L. Y. (2024). ¿Cambio o continuidad institucional en agencias estatales de seguridad? Instancias de coordinación de la función de inteligencia en Ecuador (1979-2016) [Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Universidad Andina Simón Bolívar. <http://hdl.handle.net/10644/10116>
- Pillar, P. R. (2009). Intelligence and U.S. foreign policy: A reconsideration. En L. K. Johnson (Ed.), *Handbook of intelligence studies* (pp. 467–476). Routledge.
- Plan V. (2015, 6 de julio). *Los blancos políticos del espionaje estatal*. Plan V. <https://sobrevivientes.planv.com.ec/los-blancos-politicos-del-espionaje-estatal/>
- Plan V. (2021, 17 de octubre). *Un exgeneral de la Policía fue testigo clave en la defensa de Carolina Llanos*. Plan V.
- Ponce, L. (2025, 6 de marzo). Entrevista sobre dinámicas criminales y debilidad institucional en Durán y la Zona 8 [Entrevista realizada por L. Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Pontón, D. (2022). Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas-XXI*, 37, 173–199. <https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07>
- Primicias. (2025, 12 de abril). *Sala multicompetente ratifica vulneración de derechos a favor de Carolina Llanos*. Primicias.ec.
- Redacción Plan V. (2016, 25 de octubre). *El seguimiento y el espionaje son denunciados ante la ONU*. Plan V. <https://planv.com.ec/historias/el-seguimiento-y-el-espionaje-son-denunciados-ante-la-onu>
- Rivera Vélez, Freddy, Barreiro Katalina y Guerrero Gilda (2018). ¿Dónde está el pesquiza? Una historia de la inteligencia política en Ecuador. Quito: Centro de Publicaciones PUCE.
- Roldós, M. (2025, septiembre 9). *Entrevista sobre el trámite fiscal de sus denuncias* [Entrevista realizada por L. Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2012a, 1 de noviembre). *Crisis en los centros de rehabilitación social: Principales problemas, reformas control penitenciario, enfrentamientos entre reclusos* (Informe No. 8, CGI-2012, reservado). Documento inédito.
- Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2013a, 14 de marzo). Informe sobre procesos de criminalización de la protesta social (Informe No. 054, DG, CGI-2013, reservado). Documento inédito.
- Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2013b, 17 de junio). Informe de avanzada Guayaquil: Estadio Luis Chiriboga (Informe No. BE-2013/SEB-C-b-1). Documento inédito.
- Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2013c, 2 de agosto). Informe sobre situación de cárceles en Ecuador (Informe No. 05/SEB-C-c-38/SC). Documento inédito.
- Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2013d, 30 de agosto). Informe prioritario sobre narcotráfico al interior del país (Informe No. DG-10/SJ-SB-C-c-38). Documento inédito.
- Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2011). Coordinación de Análisis Estratégico: Organización del trabajo. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito