




# Uso de la fuerza y seguridad interna: test de constitucionalidad y control democrático en Ecuador

Use of force and internal security: constitutional review and democratic oversight in Ecuador

Uso da força e segurança interna: controle de constitucionalidade e controle democrático no Equador

ARTÍCULO ORIGINAL

 **Johanna Elizabeth Tigre Barzallo**  
jtigre1@utmachala.edu.ec



**Universidad Técnica de Machala. Machala, Ecuador**

Escanea en tu dispositivo móvil  
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i32.469>

Artículo recibido: 2 de diciembre 2025 / Arbitrado: 5 de enero 2026 / Publicado: 6 de marzo 2026

## RESUMEN

Estudiar el uso de la fuerza estatal en seguridad interna es relevante en los Estados constitucionales, pues en ocasiones enfrenta tensión entre la protección colectiva y el respeto a los derechos fundamentales. El objetivo del presente estudio es analizar el marco normativo ecuatoriano sobre uso de la fuerza a la luz del test de proporcionalidad y los mecanismos de control democrático vigentes. Mediante un enfoque cualitativo con diseño documental, se examinan la Constitución, la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, su Reglamento, jurisprudencia constitucional y estándares internacionales. Los resultados evidencian avances normativos, pero persiste la indeterminación normativa que se traslada del texto legal a la práctica operativa. Se concluye que, aunque los subprincipios de legalidad y necesidad encuentran desarrollo formal, el juicio de proporcionalidad queda librado a la formación del agente, lo que exige una transformación institucional que fortalezca los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.

**Palabras clave:** Control democrático; Derechos humanos; Estado de excepción; Test de proporcionalidad; Uso de la fuerza

## ABSTRACT

Studying the use of state force in internal security is relevant in constitutional states, as it sometimes faces tension between collective protection and respect for fundamental rights. The objective of this study is to analyze the Ecuadorian normative framework on the use of force in light of the proportionality test and the democratic control mechanisms in force. Through a qualitative approach with a documentary design, the Constitution, the Organic Law that Regulates the Legitimate Use of Force, its Regulations, constitutional jurisprudence, and international standards are examined. The results show normative advances, but normative indeterminacy persists, transferring from the legal text to operational practice. It is concluded that, although the sub-principles of legality and necessity find formal development, the proportionality judgment is left to the agent's training, which requires an institutional transformation to strengthen supervision and accountability mechanisms.

**Key words:** Democratic control; Human rights; State of emergency; Proportionality test; Use of force

## RESUMO

Estudar o uso da força do Estado na segurança interna é relevante em Estados constitucionais, pois, às vezes, enfrenta tensão entre a proteção coletiva e o respeito aos direitos fundamentais. O objetivo deste estudo é analisar o marco normativo equatoriano sobre o uso da força à luz do teste de proporcionalidade e dos mecanismos de controle democrático vigentes. Por meio de uma abordagem qualitativa com desenho documental, examinam-se a Constituição, a Lei Orgânica que Regula o Uso Legítimo da Força, seu Regulamento, a jurisprudência constitucional e os padrões internacionais. Os resultados evidenciam avanços normativos, mas persiste a indeterminação normativa que se transfere do texto legal para a prática operativa. Conclui-se que, embora os subprincipios de legalidade e necessidade encontrem desenvolvimento formal, o juízo de proporcionalidade fica a cargo da formação do agente, o que exige uma transformação institucional que fortaleça os mecanismos de supervisão e prestação de contas.

**Palavras-chave:** Controle democrático; Direitos humanos; Estado de exceção; Teste de proporcionalidade; Uso da força

## INTRODUCCIÓN

El uso de la fuerza estatal en contextos de seguridad interna despierta tensiones entre la protección colectiva y los derechos individuales. Países latinoamericanos enfrentan desafíos similares, donde respuestas a la criminalidad organizada generan debates sobre límites constitucionales. En Ecuador, la Constitución consagra un Estado de derechos que subordina toda coerción a principios de legalidad y proporcionalidad (República del Ecuador, 2008). Esta norma fundamental asigna a la Policía Nacional la defensa del orden público, pero exige respeto absoluto a la dignidad humana.

Sin embargo, un obstáculo estructural de la legitimidad operativa es la indeterminación normativa. Como revela Escobar y Guambo (2020), existen vacíos regulatorios que fomentan discrecionalidad excesiva y deterioran la confianza ciudadana. Esta vaguedad normativa se manifiesta en protocolos policiales y militares con lagunas legislativas que generan inseguridad operativa y riesgos a derechos fundamentales (Cevallos, 2020). En contextos ecuatorianos, esta deficiencia se evidencia en fallos judiciales que cuestionan normas previas por insuficiente precisión. La doctrina enfatiza la necesidad de reglas claras para cumplir con reserva de ley y previsibilidad, pues el diseño legal constituye el primer filtro constitucional. Experiencias comparadas muestran que reformas exitosas priorizan gradualidad y capacitación continua. En consecuencia, Ecuador requiere estándares que alineen seguridad con garantías democráticas.

Precisamente, frente a esta indeterminación normativa, la aplicación de un test de constitucionalidad, o test de proporcionalidad, se presenta como la herramienta analítica idónea para evaluar la legitimidad del uso de la fuerza. Este instrumento, desarrollado por la dogmática constitucional y acogido por la jurisprudencia interamericana, examina la acción estatal a través de subprincipios escalonados: legalidad (habilitación normativa previa), necesidad (menor lesividad posible entre alternativas igualmente eficaces) y proporcionalidad en sentido estricto (ponderación entre la intensidad de la intervención y la gravedad de la amenaza) (Alonso, 2019). Su aplicación permite determinar si una medida coercitiva supera los filtros constitucionales, convirtiéndose así en el tamiz metodológico que convierte los abstractos principios constitucionales en criterios operativos verificables.

Escenarios de crisis interna complican el panorama ecuatoriano. La Constitución permite estados de excepción, pero los circunscribe a criterios de necesidad y temporalidad (República del Ecuador, 2008). Ramírez y Chancay (2025) analizan cómo reiteradas declaratorias amplían coerción sin controles adecuados. La Corte Constitucional del Ecuador (2021), en dictamen 6-21-EE/21, condiciona la constitucionalidad de medidas similares a límites territoriales y proporcionales. Adicionalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) insiste en el carácter excepcional del empleo letal por parte de fuerzas de seguridad. De ahí que estas intervenciones judiciales y estándares interamericanos subrayen que las urgencias no justifican derogaciones permanentes de derechos. Por lo tanto, el control constitucional emerge como herramienta para equilibrar respuestas a violencia con Estado de derecho.

La Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza (2022) busca densificar esta materia en Ecuador. Esta norma establece mecanismos de supervisión, capacitación y reparación por abusos. Sin embargo, antecedentes como el caso Turi revelan persistencia de problemas penitenciarios pese a regulaciones (Merchán, 2020). Mientras que los análisis de García (2013) se centran en debilidades históricas de coordinación interinstitucional para la seguridad ciudadana, Pontón (2007) aporta una mirada complementaria al vincular los rezagos reformistas con la falta de controles políticos efectivos. Desde distintas aristas, estas contribuciones evidencian que las normas por sí solas no bastan sin mecanismos sólidos de rendición de cuentas. En este sentido, el Reglamento a la Ley Orgánica (2023) precisa procedimientos operativos. De ahí surge la necesidad de evaluar su alineación constitucional.

El presente estudio encuentra su justificación en la necesidad de un test integral que verifique la constitucionalidad y el control democrático del uso de fuerza en Ecuador, ante la expansión coercitiva registrada en los últimos años. El objetivo general consiste en analizar las condiciones jurídicas que legitiman esta práctica mediante criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas, para identificar límites que protejan derechos fundamentales. Los objetivos específicos incluyen delimitar los marcos constitucionales aplicables, examinar el test como herramienta evaluativa de normas y políticas, y evaluar los mecanismos de control democrático sobre las instituciones de seguridad. La investigación se guía por la siguiente pregunta: ¿En qué medida el marco normativo ecuatoriano sobre uso de la fuerza en seguridad interna satisface los estándares constitucionales de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas, y qué ajustes necesita para optimizar el control democrático?

## METODOLOGÍA

Con el propósito de describir y analizar el fenómeno estudiado, la investigación asumió un enfoque cualitativo, orientado a examinar el marco normativo ecuatoriano sobre uso de la fuerza en seguridad interna. La autora adoptó este enfoque debido a la naturaleza del objeto de estudio, que requería comprender e interpretar disposiciones legales, pronunciamientos jurisprudenciales y doctrina especializada. Se empleó un diseño de tipo documental, debido a que la información se logró exclusivamente de fuentes secundarias como normas jurídicas, sentencias, informes de organismos internacionales y artículos académicos indexados. Con este diseño se logró construir un análisis bibliográfico y fundamentado sobre la constitucionalidad del uso de la fuerza y los mecanismos de control democrático vigentes en Ecuador.

El análisis se estructuró a partir del test de proporcionalidad como herramienta metodológica central. Se examinaron los cuerpos normativos fundamentales, Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza y su Reglamento a la luz de los subprincipios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Complementariamente, se revisaron pronunciamientos de la Corte Constitucional del Ecuador y estándares interamericanos e internacionales sobre uso de la fuerza. Esta estrategia analítica permitió evaluar la coherencia del marco normativo con los principios constitucionales y detectar posibles vacíos o indeterminaciones.

La recolección de información se realizó mediante la revisión de la literatura académica y normativa disponible en repositorios institucionales; bases de datos especializadas como SciELO, Redalyc, Dialnet y vLex; y sitios web oficiales de la Corte Constitucional del Ecuador, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas y el Registro Oficial del Ecuador. Se seleccionaron fuentes que cumplieran criterios de pertinencia temática, actualidad y rigor académico, entre ellas tesis de maestría, artículos de revistas indexadas, dictámenes constitucionales e informes de organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Cada fuente fue analizada críticamente para extraer los hallazgos relevantes y contrastarlos con el marco teórico adoptado, que garantizó la triangulación de la información.

El procedimiento analítico implicó la construcción de matrices temáticas que organizaron la información en torno a los ejes del estudio, es decir, marco normativo, indeterminación normativa en la práctica, y mecanismos de control democrático. Estas matrices facilitaron la identificación de patrones, recurrencias y vacíos en la literatura y la normativa. Finalmente, los resultados se sintetizaron en tablas que resumieron la evaluación del marco normativo según el test de proporcionalidad, las manifestaciones de la indeterminación normativa y las debilidades de los mecanismos de control. Este procedimiento aseguró un tratamiento riguroso y efectivo de la información recolectada.

## DESARROLLO Y DISCUSIÓN

### **Análisis del marco normativo ecuatoriano a la luz del test de proporcionalidad**

La Constitución establece el marco basal al subordinar toda coerción estatal a los principios de legalidad y proporcionalidad, configura un Estado de derechos que debe permear la actuación policial (República del Ecuador, 2008). Este mandato constitucional, sin embargo, requiere de un desarrollo legislativo que transforme sus abstractas disposiciones en criterios operativos verificables. Al aplicar el primer escalón del test, el principio de legalidad, se observa que, si bien la Constitución asigna a la Policía Nacional la defensa del orden público, la concreción de los límites a su actuación coercitiva ha sido históricamente deficiente. La doctrina especializada coincide en que el diseño legal constituye el primer filtro constitucional, por lo que cualquier indeterminación en este nivel afecta la legitimidad de toda la cadena de actuación estatal (Alonso, 2010; Escobar y Guambo, 2020).

La promulgación de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza (2022) representa un esfuerzo por densificar esta materia, establece niveles de fuerza y mecanismos de supervisión. No obstante, al evaluar esta norma con el subprincipio de necesidad, surgen interrogantes sobre si su desarrollo reglamentario logra efectivamente privilegiar las alternativas menos lesivas antes de escalar el uso de la fuerza. Los principios básicos de Naciones Unidas (1990) exigen que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran a medios no violentos antes de emplear la fuerza, y que cuando esto no sea posible, su actuación sea proporcional a la amenaza. La ley ecuatoriana recoge estos principios, pero su eficacia última depende de la precisión con que los protocolos operativos guíen la discrecionalidad policial en el momento de la decisión.

El Reglamento a la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza (2023) busca precisamente llenar esos vacíos procedimentales, al establecer protocolos más detallados para la actuación policial. Sin embargo, la existencia de un reglamento no garantiza por sí misma la superación del test de proporcionalidad en sentido estricto. Este subprincipio exige una ponderación entre la intensidad de la intervención y la gravedad de la amenaza, un ejercicio que no puede ser completamente capturado por normas generales y que requiere de una sólida formación y criterio profesional (Benavides y Santillán, 2021). La experiencia comparada muestra que el éxito de estas regulaciones reside en su capacidad para transformarse en cultura institucional, algo que no se decreta sino que se construye mediante capacitación continua y control democrático efectivo (Cevallos, 2020).

La jurisprudencia interamericana, particularmente en casos como *Kimel vs. Argentina*, consolida la aplicación del test de ponderación como herramienta para resolver colisiones entre principios y derechos; enfatiza que la afectación a un derecho debe justificarse ante la necesidad de satisfacer otro de mayor relevancia en el caso concreto (Alonso, 2010). Este estándar, acogido por la dogmática constitucional, implica que el diseño normativo no solo debe prever la actuación estatal, sino también habilitar los mecanismos para que, *ex post*, pueda evaluarse si la ponderación realizada por el agente fue correcta. En el caso ecuatoriano, tanto la ley como el reglamento incorporan elementos de supervisión y reparación, aunque su implementación práctica es aún incipiente y requiere un seguimiento riguroso para verificar su efectividad real (Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, 2022).

Finalmente, al contrastar el marco normativo ecuatoriano con los estándares internacionales, se identifican avances significativos en la incorporación formal de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) ha insistido en el carácter excepcional del empleo letal y en la necesidad de que las normas sobre uso de la fuerza cumplan con estrictos requisitos de reserva de ley y previsibilidad. En este sentido, la legislación ecuatoriana cumple con el mandato de desarrollar legalmente la materia, pero persiste el desafío de superar la "indeterminación normativa" identificada por Escobar y Guambo (2020), que se traslada desde el texto legal a los protocolos y, finalmente, a la discrecionalidad del agente en terreno. La tabla 1 sintetiza esta evaluación normativa.

**Tabla 1.** Evaluación del marco normativo según el test de proporcionalidad.

Norma analizada	Subprincipio de legalidad	Subprincipio de necesidad	Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto	Observaciones
Constitución (2008)	Establece principios generales en arts. 3, 11, 83 y 158. Exige respeto a la dignidad humana.	Circunscribe estados de excepción a criterios de necesidad y temporalidad (Art. 164).	Ordena proporcionalidad como principio rector de la actuación estatal.	Marco general que requiere desarrollo legal para ser operativo.
Ley Orgánica Uso Legítimo de la Fuerza (2022)	Define niveles de fuerza y principios de actuación, aunque persisten dudas sobre su precisión.	Establece el principio de gradualidad, pero la evaluación de alternativas previas depende de la formación del agente.	Crea mecanismos de supervisión y reparación; la ponderación ex ante queda sujeta a protocolos.	Avance significativo, aunque la vaguedad normativa persiste en algunos puntos.
Reglamento (2023)	Procedimentaliza la ley y busca llenar vacíos con protocolos operativos más detallados.	Los protocolos intentan limitar la discrecionalidad, pero su aplicación en terreno es el verdadero desafío.	Establece procedimientos para investigación y reparación en caso de uso desproporcionado.	Su eficacia depende de la implementación, formación y control.
Estándares internacionales	Exigen reserva de ley y previsibilidad normativa.	Requieren que la fuerza sea el último recurso, tras agotar medios no violentos.	La proporcionalidad en sentido estricto es el núcleo del test de ponderación.	Constituyen el parámetro de control que toda normativa nacional debe satisfacer.

## Indeterminación normativa y discrecionalidad en la práctica: estudios de caso y jurisprudencia

La "indeterminación normativa" identificada por Escobar y Guambo (2020) no es un problema estrictamente teórico, sino que tiene consecuencias tangibles en la actuación de las fuerzas de seguridad. Su investigación expone que los vacíos regulatorios en el ordenamiento jurídico ecuatoriano fomentan una discrecionalidad excesiva que termina por deteriorar la confianza ciudadana en las instituciones. Esta vaguedad se manifiesta especialmente en los protocolos policiales y militares, cuyas lagunas legislativas generan inseguridad operativa para los propios agentes y, simultáneamente, aumentan los riesgos de vulneración de derechos fundamentales (Cevallos, 2020). La persistencia de estos vacíos declara que el diseño legal, a pesar de los avances recientes, no logra aún el nivel de precisión exigido por el principio de legalidad.

El análisis de los protocolos sobre uso progresivo de la fuerza realizado por Cevallos (2020) en perspectiva comparada con Perú y Colombia evidencia que Ecuador enfrenta desafíos en la estandarización de sus procedimientos. Mientras que los países vecinos avanzan en la elaboración de directrices más detalladas, el caso ecuatoriano muestra una evolución más lenta y con menor claridad en aspectos decisivos como el escalamiento de la fuerza y los mecanismos de desescalada. La deficiencia se replica en estudios más recientes, que insisten en la necesidad de reglas claras para cumplir con la reserva de ley y garantizar la previsibilidad que exige un Estado constitucional de derechos (Benavides y Santillán, 2021). La consecuencia directa es que los agentes quedan expuestos a tomar decisiones en contextos de alta incertidumbre jurídica, con el consiguiente riesgo para su propia seguridad y la de los ciudadanos.

El caso del Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Sur Turi, que Merchán (2020) investiga, constituye un ejemplo paradigmático de cómo la persistencia de problemas estructurales puede anular los efectos de las regulaciones. A pesar de la existencia de normas que rigen la actuación policial en contextos penitenciarios, los hechos ocurridos en Turi revelan un uso indebido de la fuerza que vulnera gravemente los derechos de las personas privadas de libertad. Este caso demuestra que un marco normativo, por sí mismo, es ineficaz si carece de instancias de control que aseguren su observancia y corrijan sus desviaciones y, fundamentalmente, una cultura institucional respetuosa de los derechos humanos. La brecha entre la regulación y la práctica evidencia que la indeterminación normativa no es solo un problema de redacción legal, sino también de implementación y aplicación.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (2021) es primordial en el intento de llenar estos vacíos y exigir mayor precisión al legislador y a las autoridades. En el Dictamen No. 6-21-EE/21, la Corte condiciona la constitucionalidad de medidas adoptadas en estados de excepción a que respeten límites territoriales y principios de proporcionalidad; subraya que el carácter excepcional de una crisis no legitima el desgaste permanente de las garantías fundamentales. Asimismo, en la Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, el máximo órgano de control constitucional ecuatoriano perfila los contornos dentro de los cuales debe moverse la actuación estatal y aplica implícitamente un test de proporcionalidad para evaluar la validez de las medidas cuestionadas. Estos pronunciamientos judiciales actúan como un correctivo frente a la vaguedad normativa y establecen estándares que el legislador y la administración deben observar.



Un ámbito particularmente sensible donde se manifiesta esta tensión es el de los estados de excepción. Ramírez y Chancay (2025) analizan cómo las reiteradas declaratorias de excepción en Ecuador tienden a ampliar la coerción estatal sin que existan controles adecuados que eviten abusos. En la misma línea, Araujo (2023) examina el uso progresivo de la fuerza en estos contextos excepcionales y concluye que la falta de precisión normativa se agrava cuando las autoridades operan bajo regímenes jurídicos de emergencia, donde el estado de excepción conlleva el riesgo de que se aproveche su retórica para implementar medidas que, en un escenario ordinario, serían frontalmente inconstitucionales. La Tabla 2 sintetiza estas manifestaciones de la indeterminación normativa en diferentes ámbitos de la práctica.

**Tabla 2.** Manifestaciones de la indeterminación normativa en la práctica.

Ámbito de análisis	Evidencia de indeterminación/ discrecionalidad	Consecuencias identificadas	Fuentes y jurisprudencia clave
Protocolos policiales	Vacíos normativos en la regulación del uso progresivo de la fuerza; falta de claridad en los criterios de escalamiento.	Inseguridad operativa para los agentes; aumento del riesgo de vulneración de DDHH.	Cevallos (2020); Benavides y Santillán (2021).
Actuación en crisis (Caso Turi)	Uso indebido de la fuerza en contexto penitenciario, pese a la existencia de regulaciones generales.	Grave vulneración de derechos de personas privadas de libertad; evidencia la persistencia de problemas estructurales.	Merchán (2020).
Control judicial	Cuestionamiento a normas por insuficiente precisión; aplicación del test de proporcionalidad para llenar vacíos.	La jurisprudencia actúa como correctivo; se exige al legislador mayor precisión y a la administración, mayor control.	Escobar y Guambo (2020); Corte Constitucional del Ecuador (2021).
Estados de excepción	Declaratorias reiteradas sin controles adecuados; la excepción tiende a normalizarse.	Ampliación de la coerción estatal; riesgo de que la excepcionalidad erosione las garantías constitucionales.	Araujo (2023); Ramírez y Chancay (2025); Corte Constitucional del Ecuador (2021).

## Mecanismos de control democrático y rendición de cuentas

El enfoque institucional propuesto por Villalobos (2007) ofrece un marco teórico idóneo para analizar los mecanismos de control democrático sobre las instituciones policiales. Desde esta perspectiva, las instituciones son el entramado normativo que estructura los incentivos y limitan la discrecionalidad,

distinguiéndose entre arreglos formales (leyes y reglamentos) e informales (códigos de conducta y valores). La reforma policial democrática debe orientarse a que los arreglos informales, que operan en el dominio privado de la institución, se alineen progresivamente con los formales y fortalezcan así la legitimidad y la confianza ciudadana. En el caso ecuatoriano, esta alineación enfrenta obstáculos, como lo evidencian los rezagos reformistas y la persistencia de prácticas institucionales alejadas del mandato constitucional (Pontón, 2007).

El análisis de García (2013) sobre la seguridad ciudadana y la policía comunitaria en contextos de cambio político y social revela debilidades históricas en la coordinación interinstitucional que afectan la capacidad del Estado para implementar políticas coherentes de control democrático. La autora señala que los procesos de reforma policial no pueden entenderse al margen del contexto político más amplio, y que la falta de continuidad en las políticas públicas y la debilidad de los mecanismos de supervisión externa contribuyen a perpetuar modelos de actuación policial alejados de los estándares democráticos. Esta falta de coordinación se convierte en una supervisión fragmentada y poco efectiva, donde las responsabilidades se diluyen entre múltiples instituciones sin que ninguna ejerza un control integral y sistemático.

Pontón (2007) aporta una mirada complementaria al vincular los rezagos reformistas con la falta de controles políticos efectivos sobre las instituciones de seguridad. Su análisis del proceso de reforma policial en Ecuador lo caracteriza como un asunto ausente de las prioridades estatales, lo cual evidencia que, a pesar de los discursos oficiales y de la existencia de normas, la voluntad política para transformar las estructuras policiales ha sido históricamente débil. Esta falta de impulso político se refleja en la insuficiente inversión en mecanismos de control interno, como unidades de asuntos internos con capacidades reales de investigación, y en la debilidad de los controles externos, como las veedurías ciudadanas o la fiscalización legislativa (Villalobos, 2007). El resultado es un sistema de rendición de cuentas con importantes agujeros negros.

La capacitación surge como un pilar fundamental del control democrático preventivo, pues es en la formación donde los agentes internalizan los principios que deben guiar su actuación. Paola y Velastegui (2023) analizan la educación continua policial desde la perspectiva de la calidad educativa y concluyen que persisten desafíos para garantizar que los programas de formación integren efectivamente el enfoque de derechos humanos y los estándares internacionales sobre uso de la fuerza. Benavides y

Santillán (2021) enfatizan, por su parte, la necesidad de que los principios que rigen el uso progresivo de la fuerza no sean solo enseñados teóricamente, sino que se conviertan en destrezas prácticas para la toma de decisiones en contextos de alta presión. La formación, desde esta óptica, es el mecanismo que puede convertir el test de proporcionalidad de un ejercicio académico en una herramienta operativa.

En resumen, el panorama del control democrático sobre el uso de la fuerza en Ecuador muestra avances normativos importantes, pero también persistentes debilidades estructurales. La Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza (2022) y su Reglamento (2023) crean mecanismos de supervisión y reparación que antes no existían, pero su efectividad depende de que se consoliden instituciones fuertes, con capacidad técnica y voluntad política para investigar y sancionar los abusos. La rendición de cuentas, entendida no solo como sanción sino como mecanismo para que la institución aprenda de su propia experiencia, es aún una asignatura pendiente (Villalobos, 2007). La tabla 3 sintetiza la evaluación de estos mecanismos.

**Tabla 3.** Evaluación de los mecanismos de control democrático.

Tipo de mecanismo	Hallazgos/debilidades identificadas	Propuestas de mejora	Fuentes
Control interno	Débil coordinación interinstitucional; falta de continuidad en políticas de control; rezagos reformistas que perpetúan prácticas opacas.	Fortalecer las capacidades técnicas de las unidades internas; garantizar su independencia; profesionalizar los mandos policiales.	García (2013); Pontón (2007).
Control externo	La actuación de la Corte es fundamental pero ex post; la participación social es incipiente y no institucionalizada; falta de mecanismos accesibles para denuncia ciudadana.	Promover la judicialización estratégica de casos; fortalecer observatorios ciudadanos con capacidad de incidencia; garantizar protección a denunciantes.	Corte Constitucional del Ecuador (2021); Villalobos (2007).

Tipo de mecanismo	Hallazgos/debilidades identificadas	Propuestas de mejora	Fuentes
Rendición de cuentas	Predomina un enfoque punitivo sobre el aprendizaje institucional; falta de sistemas que documenten y analicen errores para evitar su repetición.	Implementar sistemas que conviertan la rendición de cuentas en una oportunidad de mejora; publicar informes accesibles; garantizar reparación efectiva.	Villalobos (2007); Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza (2022).
Capacitación continua	Persisten dudas sobre la calidad educativa y la pertinencia de los contenidos. La formación teórica no siempre se traduce en destrezas prácticas para situaciones de crisis.	Diseñar programas que integren el test de proporcionalidad en simulaciones y casos prácticos; evaluar el impacto de la capacitación en el desempeño.	Paola y Velastegui (2023); Benavides y Santillán (2021).

## Discusión

Los resultados permiten sostener que el marco normativo ecuatoriano sobre el uso de la fuerza experimenta avances formales significativos, pero padece aún de deficiencias estructurales que limitan su capacidad para superar un test de constitucionalidad exigente. La persistente indeterminación normativa identificada por Escobar y Guambo (2020) se traslada desde el texto legal a los protocolos operativos y, finalmente, a la discrecionalidad del agente en terreno, lo que genera una brecha entre el deber ser normativo y la práctica efectiva que compromete la legitimidad de la actuación policial. La tabla 1 evidencia que, si bien los subprincipios de legalidad y necesidad encuentran desarrollo en la ley, el juicio de proporcionalidad en sentido estricto queda librado a la formación y criterio del funcionario, lo que introduce un factor de incertidumbre incompatible con el principio de previsibilidad que exige el Estado constitucional.

El análisis del caso Turi y de la jurisprudencia constitucional revela que la indeterminación normativa no es un problema teórico, sino que tiene consecuencias en la vulneración de derechos fundamentales. Los hechos ocurridos en el Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Sur, que Merchán (2020)

declara, demuestran que la existencia de regulaciones generales resulta insuficiente cuando las instituciones carecen de mecanismos de supervisión y de una cultura organizacional respetuosa de los derechos humanos. Este resultado coincide con lo señalado por Villalobos (2007) respecto a la necesidad de alinear los arreglos informales, valores, códigos de conducta, con los arreglos formales para que la reforma policial sea genuinamente democrática. La persistencia de prácticas alejadas del mandato constitucional, a pesar de los cambios normativos, indica que el problema no es solo de diseño legal, sino de implementación y de transformación cultural institucional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente el Dictamen 6-21-EE/21 y la Sentencia 33-20-IN/21, cumple un papel correctivo frente a la vaguedad normativa, al condicionar la constitucionalidad de medidas adoptadas en estados de excepción al respeto de límites territoriales y principios de proporcionalidad. Estos pronunciamientos aplican implícitamente el test de ponderación desarrollado por la dogmática constitucional y la jurisprudencia interamericana (Alonso, 2010). Sin embargo, la naturaleza reactiva del control judicial, que opera *ex post*, una vez que la medida ya ha sido implementada, limita su eficacia como mecanismo preventivo. Los hallazgos de Ramírez y Chancay (2025) y Araujo (2023) sobre la reiteración de declaratorias de excepción sin controles adecuados refuerzan que la excepcionalidad tiende a normalizarse, y con ella, el riesgo de que se deterioren permanentemente las garantías constitucionales.

Los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas presentan debilidades estructurales que comprometen la legitimidad del uso de la fuerza. La investigación de García (2013) evidencia una coordinación interinstitucional deficiente, que fragmenta la supervisión y diluye responsabilidades. Pontón (2007), por su parte, muestra que la reforma policial ha sido históricamente una prioridad ausente en la agenda estatal, lo que se vuelve una inversión insuficiente en controles internos y externos. Esta falta de voluntad política sostenida explica, al menos en parte, por qué la Ley Orgánica y su Reglamento, pese a crear mecanismos de supervisión y reparación, no logran aún transformar las prácticas institucionales. La tabla 3 evidencia que la rendición de cuentas sigue entendiéndose predominantemente como sanción, y no como oportunidad de aprendizaje institucional, lo que impide que la institución desarrolle capacidades para identificar, corregir y prevenir desviaciones en el uso de la fuerza.

La capacitación continua surge, en este contexto, como un pilar insuficientemente desarrollado. Paola y Velastegui (2023) advierten que los programas de formación policial enfrentan desafíos de calidad y pertinencia, mientras que Benavides y Santillán (2021) enfatizan la necesidad de que los principios del uso progresivo de la fuerza concluyan en destrezas prácticas para la toma de decisiones en contextos de alta presión. La brecha entre la enseñanza teórica del test de proporcionalidad y su aplicación efectiva en el momento de la intervención refleja que la formación no cumple su función preventiva. En síntesis, los resultados de esta investigación indican que el marco normativo ecuatoriano satisface parcialmente los estándares constitucionales de legalidad, necesidad y proporcionalidad, pero enfrenta déficits significativos en la implementación y en los mecanismos de control democrático, lo que exige ajustes que trasciendan la reforma legal y apunten a una transformación institucional profunda.

Este estudio contribuye al debate académico y político sobre el uso de la fuerza en Ecuador al ofrecer un análisis del marco normativo a la luz del test de proporcionalidad, una herramienta que, si bien ha sido ampliamente desarrollada por la dogmática constitucional, rara vez se aplica de manera integral para evaluar la legitimidad de la coerción estatal en contextos de seguridad interna (Alonso, 2010). La principal contribución reside en evidenciar la brecha persistente entre los avances normativos formales y las debilidades estructurales en implementación y control democrático, que aportan evidencia empírica y jurisprudencial que respalda esta conclusión.

No obstante, es necesario reconocer las limitaciones del estudio. En primer lugar, se circunscribe al análisis del marco normativo y jurisprudencial, sin incluir trabajo de campo que permita capturar la percepción de los propios agentes policiales sobre los vacíos regulatorios y su impacto en la toma de decisiones operativas. En segundo lugar, la investigación se centra en el caso ecuatoriano, lo que limita la posibilidad de generalizar los hallazgos a otros contextos nacionales, aunque el marco analítico empleado, el test de proporcionalidad, es potencialmente aplicable a realidades comparables en la región latinoamericana. Las limitaciones que se declaran abren el camino para estudios en investigaciones posteriores.

En definitiva, el marco normativo ecuatoriano sobre uso de la fuerza avanza en la incorporación de estándares constitucionales, pero persiste la indeterminación normativa como un obstáculo que se traslada del texto legal a la práctica operativa (Ramírez y Chancay, 2025). El test de proporcionalidad

se destaca como horizonte normativo que plantea que un uso constitucional de la fuerza es aquel que supera el escrutinio de legalidad, necesidad y proporcionalidad, respaldado por mecanismos sólidos de control democrático.

## CONCLUSIÓN

El presente estudio analiza en qué medida el marco normativo ecuatoriano sobre uso de la fuerza en seguridad interna satisface los estándares constitucionales de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas, y qué ajustes requiere para optimizar el control democrático. Los resultados permiten concluir que existe un avance normativo significativo con la promulgación de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza y su Reglamento, que recogen los principios internacionales y desarrollan los mandatos constitucionales. Sin embargo, la persistente indeterminación normativa identificada no ha sido superada, y se traslada desde el texto legal a los protocolos operativos y a la discrecionalidad del agente, lo que genera una brecha entre la norma y la práctica que compromete la legitimidad de la actuación policial.

La aplicación del test de proporcionalidad como herramienta analítica permite evidenciar que los subprincipios de legalidad y necesidad encuentran un desarrollo formal aceptable, pero el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, la ponderación entre la intensidad de la intervención y la gravedad de la amenaza, queda librado a la formación y criterio del funcionario, sin que existan mecanismos suficientemente sólidos para evaluar ex post la corrección de esa ponderación. Esta debilidad se agrava en contextos de estados de excepción, donde la reiteración de declaratorias sin controles adecuados tiende a normalizar la excepcionalidad y a debilitar las garantías constitucionales, y la propia Corte Constitucional en sus pronunciamientos.

En cuanto al control democrático y la rendición de cuentas, se concibe que los mecanismos existentes presentan debilidades estructurales entre ellas coordinación interinstitucional deficiente, falta de continuidad en las políticas de control, predominio de un enfoque punitivo sobre el de aprendizaje institucional, y programas de capacitación que no logran convertir los principios teóricos en destrezas prácticas. Estos déficits explican por qué las reformas normativas recientes no logran aún transformar las prácticas institucionales ni garantizar una supervisión efectiva del uso de la fuerza. El caso Turi es un

recordatorio elocuente de que las normas por sí solas no bastan.

Los ajustes necesarios para optimizar el control democrático deben ir más allá de la reforma legal y apuntar a una transformación institucional profunda. Se requiere fortalecer las capacidades técnicas de las unidades de control interno, garantizar su independencia, y profesionalizar los mandos policiales. Es necesario, además, promover la participación social en la supervisión, diseñar programas de formación que integren el test de proporcionalidad en simulaciones y casos prácticos, y consolidar una cultura de rendición de cuentas que entienda la sanción no como fin último, sino como oportunidad para el aprendizaje institucional. Como sugerencia es necesario profundizar en el estudio de casos concretos de aplicación del test por parte de la justicia ordinaria y constitucional, así como en el análisis comparado de experiencias exitosas de reforma policial en la región.

**CONFLICTO DE INTERESES.** La autora declara que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

## REFERENCIAS

- Alonso, P. (2010). Caso Kimel vs. Argentina. Una colisión de principios y utilización del test o principio de ponderación. En *Derecho de defensa y garantías en el proceso penal* (pp. 57-73). vLex. <https://vlex.cl/vid/caso-kimel-vs-argentina-976351337>
- Araujo-Cruz, C., (2023). Uso progresivo de la fuerza en el marco de un Estado de Excepción en el Ecuador. *593 Digital Publisher CEIT*, 8(3), 86-97 <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3.1713>
- Benavides, C. F., Benavides, J. C., y Santillán, A. L. (2021). Principios que rigen el uso progresivo de la fuerza y su aplicación en la Policía Nacional. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 8(spe3), e-747. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i.2704>
- Cevallos, E.C. (2020). Uso progresivo de la fuerza policial: estudio de los lineamientos en Ecuador en perspectiva comparada con Perú y Colombia. [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio uasb. <http://hdl.handle.net/10644/7568>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Dictamen No. 6-21-EE/21: Control de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción por aumento de la actividad delictiva. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/dictamen-6-21-ee-21-control-de-constitucionalidad-a-la-declaratoria-de-estado-de-excepcion-por-aumento-de-la-actividad-delictiva/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-33-20-in-21/>
- Escobar, E. J., y Guambo, M. Á. (2020). Vaguedad del ordenamiento jurídico ecuatoriano referente al uso progresivo de la fuerza. *Revista Uniandes Episteme*, 7, 975-987. <https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/2274>
- García, B. (2013). Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social. *Universitas*, 19, 49-72. <https://doi.org/10.17163/uni.n19.2013.02>
- Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza. (2022, 16 de agosto). Registro Oficial Suplemento. <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-que-regula-uso-legitimo-fuerza>
- Merchán, C.O. (2020). El uso indebido de la fuerza ejercido por la Policía Nacional del Ecuador a personas privadas de la libertad en el Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Sur Turi. [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio de uasb. <http://hdl.handle.net/10644/7332>
- Naciones Unidas. (1990, 7 de septiembre). Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.



<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>

- Paola, S., Velastegui, D.A. (2023). La educación continua policial: una mirada desde el contexto de la calidad educativa. (2023). Revista InveCom. 2739-0063, 3(2), 1-28. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8056389>
- Pontón C., D. (2014). El proceso de reforma policial en Ecuador: un tema relegado al olvido. URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, (2), 37–56. <https://doi.org/10.17141/urvio.2.2007.1060>
- Ramírez-Moreira, J., y Chancay-Bermello, A. (2025). El uso progresivo de la fuerza pública en el Ecuador y comparación con otros ordenamientos jurídicos. 593 Digital Publisher CEIT, 10(5), 1030-1043. <https://doi.org/10.33386/593dp.2025.5.3584>

- Reglamento a la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza. (2023, 2 de junio). Decreto Ejecutivo No. 755. Registro Oficial Suplemento. <https://plabogados.com.ec/aspectos-claves-del-reglamento-a-la-ley-organica-que-regula-el-uso-legitimo-de-la-fuerza/>
- República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf)
- Villalobos, L. (2007). Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas. Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, (2), 57–70. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/server/api/core/bitstreams/9b4371eb-71d3-4aba-b651-12af51d36145/content>