



INGLES

Seguridad Pública o Defensa Interna: el dilema que la Ley de 2026 no resuelve

Cuando las amenazas superan el ámbito policial

General Oswaldo Moreno
ASOCID — ECUADOR
Quito, 03-SEP-2026



Método Mental Sistémico by Osmov 5D, AAI

Resumen ejecutivo

El 1 de septiembre de 2026 entró en vigencia en Ecuador la **Ley Orgánica que regula el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional**, desarrollada a partir de la reforma parcial del artículo 158 de la Constitución aprobada mediante referéndum en 2024.¹ La norma establece condiciones, procedimientos, límites y controles para activar la participación militar cuando las capacidades operativas de la Policía Nacional hayan sido objetiva y motivadamente superadas. Sin embargo, el problema estratégico que enfrenta el Estado puede ser más profundo que la insuficiencia de un determinado instrumento institucional.

Este artículo analiza la distinción entre Seguridad Nacional, Seguridad Integral, Seguridad Interna, Seguridad Pública y Defensa Interna; revisa la evolución normativa ecuatoriana desde la derogación de la antigua Ley de Seguridad Nacional hasta la legislación de 2026; recupera elementos doctrinarios del antiguo Manual de Defensa Interna; y contrasta la categoría histórica de Guerra Interna con el actual Conflicto Armado No Internacional (CANI) del Derecho Internacional Humanitario.

El análisis evidencia que la Ley de 2026 regula adecuadamente una modalidad excepcional de **apoyo interinstitucional**, pero no

construye por sí misma una doctrina general para determinar cuándo una amenaza cambia cualitativamente de naturaleza y deja de constituir primordialmente un problema de Seguridad Pública. Se sostiene que la respuesta nacional debería partir de la naturaleza y efectos estratégicos de la amenaza antes de seleccionar los medios institucionales, vinculando **fin**es, **modos**, **medios** y **riesgos** con una arquitectura clara de **misión**, **mando**, **control**, **responsabilidad** y **jurisdicción**.

Palabras clave: Seguridad Nacional; Seguridad Pública; Defensa Interna; Seguridad Integral; Fuerzas Armadas; Policía Nacional; mando y control; Conflicto Armado No Internacional.

Abstract

On 1 September 2026, Ecuador enacted the **Organic Law Regulating the Complementary and Subsidiary Support of the Armed Forces to the National Police**, implementing the partial reform of Article 158 of the Constitution approved by referendum in 2024. The law establishes conditions, procedures, limits and controls for military support when the operational capabilities of the National Police have been objectively and demonstrably exceeded. However, the strategic problem faced by the State may go beyond the insufficiency of a particular institutional instrument.

This article examines the distinction between National Security, Comprehensive Security, Internal Security, Public Security and Internal Defence; reviews Ecuador's legal evolution from the repeal of the former National Security Law to the 2026 legislation; recovers doctrinal elements from the former Internal Defence Manual; and contrasts the historical concept of Internal War with the contemporary category of Non-International Armed Conflict (NIAC) under International Humanitarian Law.

The analysis finds that the 2026 Law provides a legal framework for exceptional **inter-institutional support**, but does not, by itself, establish a general doctrine for determining when a threat undergoes a qualitative change and ceases to be primarily a Public Security problem. The article argues that the national response should first determine the nature and strategic effects of the threat and only thereafter select the appropriate institutional instruments, linking **ends, ways, means and risk** to a clear architecture of **mission, command, control, responsibility and jurisdiction**.

Keywords: National Security; Public Security; Internal Defence; Comprehensive Security; Armed Forces; National Police; Command and Control; Non-International Armed Conflict.

1. ANTECEDENTES

La aprobación de la Ley de 2026 debe entenderse como resultado de un proceso constitucional y político anterior. El texto original del artículo 158 de la Constitución de 2008 diferenció las misiones fundamentales de las dos instituciones de la fuerza pública: las Fuerzas Armadas fueron destinadas a la defensa de la soberanía e integridad territorial, mientras la Policía Nacional asumió la responsabilidad de la protección interna y el mantenimiento del orden público. La reforma constitucional aprobada en el referéndum de abril de 2024 introdujo la posibilidad de que el Presidente de la República disponga **apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional**, sujeto a condiciones, controles y límites.²

La legislación promulgada el 1 de septiembre de 2026 desarrolló ese mandato. El artículo 6 establece expresamente que el apoyo tiene naturaleza excepcional y que no implica sustitución, alteración o modificación de la naturaleza, misión, organización, cadena de mando ni competencias constitucionales de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas. La activación debe partir de una solicitud motivada de la Policía; entre sus elementos se exige una justificación técnica y objetiva de que sus capacidades operativas han sido superadas y que la asistencia militar resulta necesaria.

La solución legislativa responde, por tanto, a una pregunta concreta: **¿cómo puede el Estado incorporar capacidades de las Fuerzas Armadas cuando la Policía Nacional no dispone por sí sola de capacidad operacional suficiente?**

Sin embargo, existe una pregunta anterior y conceptualmente distinta: **¿qué naturaleza tiene la amenaza que el Estado pretende enfrentar?**

La diferencia entre ambas preguntas es decisiva. La primera se concentra principalmente en la **suficiencia de medios**; la segunda examina la **naturaleza del problema**.

La historia doctrinaria ecuatoriana demuestra que esta distinción no es nueva. El antiguo *Manual de Defensa Interna* partía precisamente de la necesidad de estudiar el conflicto antes de determinar la respuesta. Su prólogo advertía incluso contra la adopción mimética de soluciones extranjeras y planteaba la necesidad de construir una doctrina ajustada a la realidad nacional. Para comprender la Seguridad Interna, el documento consideraba indispensable analizar previamente los elementos que estructuran y generan las acciones de Seguridad y Defensa Interna.

Resulta especialmente relevante que aquella doctrina no reducía la Defensa Interna a una actuación exclusivamente militar. La concebía como un conjunto de medidas gubernamentales frente a amenazas internas y, al desarrollar posteriormente su planificación, integraba diferentes instrumentos del poder estatal.

Esta problemática no pertenece únicamente al pasado. En 2026, Paco Moncayo volvió a colocar explícitamente la **Defensa Interna frente al crimen organizado** dentro del debate académico ecuatoriano, señalando que la transformación de la guerra, las amenazas híbridas, los actores no estatales y el crimen organizado transnacional obligan a repensar las doctrinas de seguridad y defensa.³

Por consiguiente, la discusión contemporánea no debería limitarse a determinar si militares y policías pueden actuar simultáneamente. El verdadero desafío consiste en establecer **qué problema enfrenta el Estado, qué efectos produce sobre sus intereses esenciales y qué arquitectura institucional corresponde a esa naturaleza de amenaza.**

2. ANÁLISIS TEMÁTICO

2.1. El problema conceptual: no todas las “seguridades” significan lo mismo

La Constitución ecuatoriana utiliza la expresión **seguridad integral** como un derecho cuya garantía constituye deber primordial del Estado, mientras el artículo 393 incorpora el concepto de **seguridad humana** y ordena desarrollar políticas y acciones integradas para asegurar convivencia pacífica, prevenir violencia y enfrentar infracciones y delitos.⁴

Estas categorías cumplen una función constitucional importante, pero no hacen desaparecer automáticamente otras categorías estratégicas.

Este punto resulta particularmente visible al revisar la normativa de Defensa Nacional. La **Ley Orgánica de la Defensa Nacional**, cuyo texto consolidado consta como vigente y registra como última reforma la Ley Orgánica de marzo de 2023, mantiene expresamente el concepto de **seguridad nacional**.⁵ Entre las atribuciones del Comando Conjunto permanecen la planificación del empleo de las Fuerzas Armadas para contribuir al mantenimiento de la seguridad nacional, la calificación de recursos estratégicos vinculados a ella y el asesoramiento sobre problemas relacionados con la misma.⁶

Estamos, por tanto, ante una coexistencia terminológica que debe ser explicada, no simplemente ignorada.

Puede proponerse una primera delimitación funcional. La **Seguridad Integral** expresa una concepción transversal de protección; la **Seguridad Pública** se ocupa principalmente de convivencia, prevención del delito, seguridad ciudadana y orden público; la **Seguridad Interna** permite examinar amenazas que se originan o manifiestan dentro del Estado; y la **Seguridad Nacional** se vincula con la preservación de intereses, capacidades y condiciones esenciales para la existencia, soberanía, estabilidad y continuidad de la Nación y del Estado.

Por su parte, la **Defensa Nacional** constituye el conjunto de decisiones, capacidades e instrumentos destinados a enfrentar amenazas que comprometen esos bienes esenciales. Dentro de una tradición doctrinaria ecuatoriana, la **Defensa Interna** permitió pensar específicamente aquellas amenazas que, aunque se originasen o manifestasen dentro del territorio, adquirirían una naturaleza superior a la simple alteración ordinaria del orden público.

La consecuencia es importante:

Seguridad Pública y Defensa Interna no deberían distinguirse exclusivamente por quién interviene, sino fundamentalmente por la naturaleza de aquello que se enfrenta.

2.2. La discontinuidad normativa: de Seguridad Nacional a Seguridad Pública y del Estado

Un punto que requiere particular atención es la reforma institucional producida en 2009.

La **Ley de Seguridad Pública y del Estado** derogó expresamente la Ley de Seguridad Nacional de 1979 y su Reglamento. Su disposición final también declaró derogados el artículo 7 y las letras d) y l) del artículo 16 de la **Ley Orgánica de la Defensa Nacional**.⁷

La cuestión merece estudio constitucional específico porque la Ley de Seguridad Pública y

del Estado fue promulgada bajo esa denominación, mientras la Ley de la Defensa Nacional posee naturaleza orgánica. El artículo 133 de la Constitución dispone expresamente que las leyes ordinarias no pueden modificar ni prevalecer sobre las leyes orgánicas.⁸

Esta observación no permite afirmar automáticamente que las derogaciones de 2009 carecieron de efectos jurídicos. Una afirmación semejante requeriría un examen específico del procedimiento legislativo, reserva de ley, jurisprudencia constitucional y efectos producidos durante más de una década. Sí permite, en cambio, identificar una **tensión normativa susceptible de investigación**.

La situación se vuelve aún más interesante después de 2023. La **Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral** reformó simultáneamente la Ley de Seguridad Pública y del Estado y la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.⁹ No obstante, el texto consolidado vigente de esta última conserva varias referencias explícitas a **seguridad nacional**.¹⁰

El problema, entonces, no es simplemente semántico.

Si Seguridad Nacional desapareció como categoría doctrinaria principal del sistema creado en 2009 pero sobrevivió como concepto funcional dentro de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, el Estado requiere explicar **qué contenido tiene hoy esa expresión, cómo se relaciona con Seguridad Integral y qué consecuencias produce para la planificación y conducción de la Defensa Nacional**.

2.3. Recuperar Defensa Interna no significa restaurar mecánicamente una doctrina anterior

El antiguo *Manual de Defensa Interna* ofrece un hallazgo doctrinario relevante. Definía Defensa Interna como un conjunto de medidas orientadas a enfrentar causas y manifestaciones de conflictividad interna, ubicándola dentro de una respuesta estatal más amplia frente

a amenazas provenientes de lo que denominaba “universo antagónico”.

Pero quizá el elemento más útil para la discusión actual no sea su terminología histórica sino **su lógica de clasificación**.

El documento comenzaba por estudiar el conflicto, sus causas, actores, intereses y estructuras antes de determinar las acciones necesarias. Incluso su prólogo planteaba explícitamente la construcción de soluciones nacionales adaptadas a la realidad ecuatoriana, en oposición a la copia automática de modelos extranjeros.

Recuperar hoy la categoría Defensa Interna no significa restaurar íntegramente conceptos políticos, jurídicos o militares elaborados bajo otro contexto histórico. Tampoco puede implicar colocar bajo conducción militar toda manifestación de violencia, delincuencia organizada o conflictividad social.

La Constitución vigente establece competencias y garantías que constituyen límites ineludibles.

Lo que merece recuperarse es una **capacidad doctrinaria de diferenciación**: distinguir entre delincuencia ordinaria, alteraciones graves de Seguridad Pública, amenazas estratégicas internas y situaciones que eventualmente reúnen los requisitos jurídicos de un conflicto armado.

Esa distinción permite evitar dos errores contrapuestos: **militarizar problemas esencialmente policiales** o **tratar como simple problema policial una amenaza que ha cambiado cualitativamente de naturaleza**.

2.4. Guerra Interna y CANI: proximidad conceptual, pero no identidad jurídica

El antiguo Manual utilizaba el término **Guerra Interna** para referirse a un conflicto armado desarrollado dentro de un país, que podía involucrar fuerzas regulares o irregulares y objetivos definidos.

El Derecho Internacional Humanitario contemporáneo utiliza la categoría **Conflicto Armado No Internacional (CANI)**.

La proximidad conceptual es evidente, pero jurídicamente no debe establecerse una equivalencia automática.

El Comité Internacional de la Cruz Roja identifica dos criterios acumulativos fundamentales para determinar la existencia de un CANI: **un nivel mínimo de organización de los grupos armados y un nivel suficiente de intensidad de las hostilidades**. La motivación política, económica, religiosa o de otra naturaleza de los actores no constituye por sí misma un requisito para la clasificación.¹¹

Esta distinción tiene una relevancia extraordinaria para Ecuador. La propia Corte Constitucional ha señalado que la existencia de un CANI y la consecuente aplicación del Derecho Internacional Humanitario **no dependen simplemente de que el Estado lo declare o reconozca**, sino de la concurrencia objetiva, en los hechos, de los criterios jurídicos correspondientes.¹²

Por ello, tampoco una situación debería calificarse automáticamente como CANI porque intervengan las Fuerzas Armadas.

Puede existir apoyo militar a la Policía **sin CANI**, precisamente porque el artículo 158 reformado creó un mecanismo ordinario, excepcional y regulado para hacerlo. A la inversa, si en los hechos concurrieran los umbrales jurídicos de intensidad y organización, el análisis del problema cambiaría porque entrarían en aplicación reglas del Derecho Internacional Humanitario.

Esto permite formular una diferenciación doctrinaria esencial:

La presencia militar no determina la naturaleza del conflicto; la naturaleza del conflicto determina el régimen jurídico y estratégico bajo el cual deben emplearse los instrumentos estatales.

2.5. Qué resuelve la Ley de 2026

La nueva Ley sí resuelve cuestiones que durante años permanecieron insuficientemente reguladas.

Determina un procedimiento de activación; exige motivación técnica; delimita temporal y territorialmente el apoyo; establece

principios de excepcionalidad, complementariedad, proporcionalidad y razonabilidad; mantiene las competencias institucionales; contempla fiscalización; regula capacitación; e incorpora mecanismos de coordinación interinstitucional. La ley permite además que la intervención concluya anticipadamente cuando cesen las causas que la justificaron.

Su artículo 17 dispone que Policía Nacional y Fuerzas Armadas establezcan mecanismos de coordinación para la planificación y ejecución del apoyo, incluyendo intercambio de información, puntos de contacto y coordinación de actividades en los niveles correspondientes.

Desde esta perspectiva, la Ley llena un vacío importante derivado de la reforma constitucional de 2024.

El problema aparece en otro nivel.

El supuesto central de activación continúa construido en gran medida alrededor de una **capacidad policial objetivamente superada**. Esa condición resulta comprensible para decidir cuándo solicitar apoyo; pero no constituye necesariamente un criterio suficiente para determinar **qué naturaleza estratégica ha adquirido la amenaza**.

Un cuerpo policial puede verse momentáneamente superado por una crisis sin que la amenaza se convierta en un problema de Defensa Nacional. Del mismo modo, una organización que infiltra instituciones, controla economías ilícitas, dispone de estructuras jerarquizadas, desafía sistemáticamente la autoridad estatal o compromete intereses nacionales puede representar un problema estratégico aunque determinados indicadores cuantitativos no permitan describir simplemente una “incapacidad policial”.

Por ello, **la capacidad institucional y la naturaleza de la amenaza son variables relacionadas, pero son diferentes**.

2.6. El verdadero umbral

Si el criterio no puede ser simplemente “la Policía fue superada”, ¿cuál debería ser?

No parece conveniente construir un único indicador matemático o administrativo. La evaluación debería considerar, de forma

concurrente, elementos como la **naturaleza de los actores, grado de organización, finalidad, capacidad para afectar instituciones esenciales, territorialidad, alcance transnacional, penetración institucional, persistencia, efectos sobre la soberanía, impacto sobre recursos estratégicos y capacidad de alterar el funcionamiento normal del Estado.**

El objetivo no sería declarar automáticamente una “guerra interna”, sino determinar correctamente **qué clase de problema está enfrentando el Estado.**

En este punto resulta útil diferenciar tres planos de análisis:

Seguridad Pública cuando la amenaza compromete primordialmente personas, convivencia, bienes y orden público y puede ser enfrentada bajo la institucionalidad policial ordinaria.

Amenaza estratégica interna susceptible de una respuesta de Defensa Interna: cuando, además de producir delitos y violencia, el fenómeno compromete intereses nacionales, instituciones esenciales, soberanía, gobernabilidad o capacidad del Estado para ejercer autoridad efectiva.

CANI únicamente cuando los hechos cumplen los umbrales jurídicos del Derecho Internacional Humanitario, particularmente intensidad y organización.

Estas categorías no conforman necesariamente una escalera lineal. Una amenaza puede adquirir características estratégicas sin llegar a un CANI y puede existir violencia muy intensa sin que automáticamente concurren todos los elementos exigidos por el Derecho Internacional Humanitario.

2.7. Fines, modos, medios y riesgo: no comenzar por el instrumento

El pensamiento estratégico proporciona una forma especialmente útil de detectar el problema. El conocido modelo de Arthur F. Lykke relaciona **fines, modos y medios**, considerando el riesgo producido cuando esos elementos pierden equilibrio.¹³

Trasladado al problema ecuatoriano, el razonamiento debería comenzar por los **fines**: ¿qué condición pretende alcanzar el Estado?

Después deberían determinarse los **modos** capaces de producirla.

Sólo entonces deberían seleccionarse los **medios** necesarios.

Finalmente debe valorarse el **riesgo** derivado de esa combinación.

Comenzar directamente por el medio produce una inversión lógica:

“La Policía no puede; por tanto, se requieren Fuerzas Armadas.”

El razonamiento estratégico correcto exige una pregunta anterior:

“¿Qué amenaza enfrenta el Estado y qué condición estratégica debe alcanzar para neutralizarla o transformarla?”

La diferencia parece pequeña, pero modifica toda la arquitectura de la respuesta.

Si el problema es policial, el instrumento militar debe continuar siendo extraordinario, complementario y subsidiario.

Si la naturaleza de la amenaza cambia, entonces también deben revisarse la misión, la conducción y el régimen bajo el cual actúan los diferentes instrumentos nacionales.

2.8. Coordinación no es mando y control

La Ley de 2026 protege deliberadamente las cadenas institucionales. Esa decisión responde a razones constitucionales: las Fuerzas Armadas no deben convertirse en Policía y la Policía Nacional no debe ser absorbida por una estructura militar.

Pero justamente por ello surge otra cuestión.

Coordinar no significa mandar.

La coordinación permite sincronizar instituciones que mantienen competencias propias. El mando supone autoridad para asignar misiones y tomar decisiones dentro de una estructura de responsabilidad. El control

permite supervisar la ejecución, verificar resultados y corregir desviaciones.

Por eso una arquitectura nacional frente a amenazas complejas debe responder, al menos, a esta cadena:

MISIÓN → MEDIOS → MANDO → CONTROL → RESPONSABILIDAD → JURISDICCIÓN

La Constitución añade dos elementos decisivos. Primero, las autoridades militares y policiales son responsables por las órdenes que imparten y la obediencia a órdenes superiores no exime de responsabilidad a quien las ejecuta.¹⁴ Segundo, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía son juzgados por órganos de la Función Judicial; los delitos cometidos dentro de su misión específica corresponden a salas especializadas en materia militar y policial de la propia Función Judicial.¹⁵

Por ello, una misión imprecisa no constituye únicamente un problema operativo. Puede convertirse en un problema de **responsabilidad jurídica**.

Cuanto más se aproximan las funciones de instituciones diferentes, mayor necesidad existe de establecer con precisión quién dispone la misión, quién conduce cada componente, qué autoridad controla su cumplimiento, dónde termina una competencia y comienza otra y bajo qué régimen se determina la responsabilidad individual y de mando.

2.9. El dilema que permanece

La Ley de 2026 responde a un mandato constitucional concreto y establece garantías que resultaban necesarias. No sería correcto presentarla como jurídicamente innecesaria.

Pero tampoco debería atribuírsele una capacidad que no tiene.

La norma regula **cómo se presta apoyo complementario y subsidiario de Fuerzas Armadas a Policía Nacional**.

No construye una doctrina nacional completa para determinar **cuándo una amenaza interna ha cambiado de naturaleza hasta comprometer bienes propios de la**

Seguridad Nacional y requerir una concepción de Defensa Interna, ni podría por sí sola resolver toda la problemática del CANI, cuyo reconocimiento jurídico depende de hechos objetivos.

En consecuencia, el dilema de fondo permanece:

¿está el Estado reforzando una misión policial con medios militares o está enfrentando una amenaza cuya naturaleza exige una misión estratégica distinta?

Responder correctamente esa pregunta debería preceder a la selección de los instrumentos.

3. CONCLUSIONES

Conclusión 1 — Eje conceptual-doctrinario

El análisis evidencia que **Seguridad Nacional, Seguridad Integral, Seguridad Interna, Seguridad Pública y Defensa Interna responden a dimensiones diferentes y no deberían emplearse como expresiones intercambiables**. La Constitución consolidó las nociones de Seguridad Integral y Seguridad Humana, pero la legislación vigente de Defensa Nacional conserva funciones expresamente relacionadas con Seguridad Nacional. La ausencia de una delimitación doctrinaria contemporánea favorece superposiciones y dificulta determinar qué instrumento debe conducir la respuesta estatal.

Conclusión 2 — Eje jurídico-normativo

La evolución normativa desde 2009 dejó una arquitectura que requiere revisión sistemática. La Ley de Seguridad Pública y del Estado derogó la antigua Ley de Seguridad Nacional y disposiciones de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional; posteriormente, una reforma orgánica de 2023 modificó ambos cuerpos sin eliminar todas las referencias a Seguridad Nacional. **Existe, por tanto, una necesidad de armonización conceptual y normativa**, sin que ello permita presumir automáticamente la invalidez de las normas actualmente vigentes.

Conclusión 3 — Eje naturaleza de la amenaza

La superación objetiva de la capacidad policial constituye un criterio válido para activar el mecanismo excepcional previsto en la Ley de 2026, pero **no determina por sí sola la naturaleza estratégica de la amenaza**. Deben analizarse adicionalmente organización, finalidad, capacidades, territorialidad, penetración institucional, efectos sobre soberanía, gobernabilidad e intereses nacionales. De igual modo, la calificación de CANI depende de criterios objetivos de organización e intensidad y no de la denominación política asignada al fenómeno.

Conclusión 4 — Eje misión, mando, control y responsabilidad

La coordinación interinstitucional contemplada en la Ley de 2026 fortalece la cooperación entre Policía Nacional y Fuerzas Armadas, pero **coordinación no equivale a mando y control**. Cuando varias instituciones participan frente a una misma amenaza, la misión debe permitir determinar con precisión competencias, niveles de conducción, responsabilidad por órdenes, control de ejecución y régimen jurisdiccional. La claridad de misión constituye, por tanto, una garantía simultáneamente estratégica, operacional y jurídica.

Conclusión 5 — Eje Ley de 2026 y arquitectura futura

La Ley de 2026 resuelve una necesidad concreta: regular constitucionalmente el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Sin embargo, **no resuelve por sí sola el problema doctrinario de transición entre Seguridad Pública y una amenaza de naturaleza estratégica interna**. Ecuador necesita una arquitectura superior capaz de determinar primero qué conflicto enfrenta y sólo después decidir qué misión, instrumentos y régimen jurídico corresponden.

4. RECOMENDACIONES

Derivadas de la Conclusión 1

1.1. Elaborar una **doctrina nacional actualizada de Seguridad y Defensa** que delimite conceptualmente Seguridad Nacional, Seguridad Integral, Seguridad Interna, Seguridad Pública, Defensa Nacional y Defensa Interna.

1.2. Recuperar la categoría **Defensa Interna** para su estudio contemporáneo, no como reproducción de la antigua doctrina, sino como concepto compatible con la Constitución, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

1.3. Establecer un **diccionario oficial interinstitucional de Seguridad y Defensa** que unifique términos utilizados por Presidencia, COSEPE, Ministerio de Defensa, Ministerio responsable de Seguridad Interna, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Derivadas de la Conclusión 2

2.1. Realizar una revisión jurídico-constitucional integral de la relación entre **Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Ley de Seguridad Pública y del Estado, reformas orgánicas posteriores y Ley de 2026**, identificando contradicciones, vacíos y conceptos supervivientes.

2.2. Examinar específicamente los efectos jurídicos producidos por la disposición derogatoria de la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009 respecto de disposiciones de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, a la luz de los artículos 133 y 425 de la Constitución.

2.3. Preparar una propuesta de **armonización legislativa** que evite que Seguridad Nacional, Seguridad Integral y Defensa Nacional operen como conceptos paralelos sin una relación jurídica expresamente definida.

Derivadas de la Conclusión 3

3.1. Crear un sistema nacional de **evaluación estratégica de amenazas** que no dependa exclusivamente de estadísticas de violencia o insuficiencia policial.

3.2. Establecer criterios verificables para determinar cuándo una amenaza interna compromete intereses nacionales, soberanía, gobernabilidad, recursos estratégicos o continuidad de funciones esenciales del Estado.

3.3. Mantener una separación jurídica rigurosa entre **amenaza estratégica interna** y **CANI**, aplicando a este último exclusivamente los criterios objetivos establecidos por el Derecho Internacional Humanitario.

Derivadas de la Conclusión 4

4.1. Vincular toda participación interinstitucional a una definición previa y expresa de **misión, autoridad, competencias y límites funcionales**.

4.2. Desarrollar una doctrina conjunta de **mando, control y coordinación interinstitucional** que preserve las cadenas constitucionales de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, pero permita identificar inequívocamente quién decide, quién ejecuta y quién controla cada misión.

4.3. Incorporar en protocolos y planificación una matriz jurídica de **responsabilidad y jurisdicción**, de manera que cada orden, decisión y actuación sea trazable desde la autoridad que dispone la misión hasta quien la ejecuta.

Derivadas de la Conclusión 5

5.1. Evaluar periódicamente la aplicación de la Ley de 2026 para comprobar si el apoyo complementario continúa siendo **excepcional, subsidiario y temporal** y no se transforma en una sustitución permanente de capacidades policiales.

5.2. Incorporar la Defensa Interna dentro del debate académico, legislativo y doctrinario nacional para determinar si debe institucionalizarse como categoría contemporánea dentro de la arquitectura de Seguridad y Defensa del Ecuador.

5.3. Adoptar como principio de planificación estatal que **la naturaleza de la amenaza preceda a la selección de los medios**, de modo que la respuesta nacional siga la secuencia: determinar fines, establecer modos, asignar medios, valorar riesgos y definir con precisión misión, mando, control, responsabilidad y jurisdicción.

Notas de pie de página:

1. Asamblea Nacional del Ecuador. La Ley Orgánica que regula el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional fue aprobada el 25 de agosto de 2026 y publicada en el Registro Oficial No. 359, Sexto Suplemento, el 1 de septiembre de 2026. ([Asamblea Nacional](#))
2. La reforma parcial del artículo 158 fue aprobada mediante referéndum en 2024. El texto constitucional incorporó un procedimiento de solicitud policial, intervención del COSEPE, decisión presidencial y controles posteriores. La Corte Constitucional ha señalado que esta figura permite apoyo complementario en régimen ordinario, sin que sea indispensable un estado de excepción. ([Sacc](#))
3. Moncayo Gallegos, Paco, “Defensa Interna frente al crimen organizado”, *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, vol. 19, n.º 1, 2026. El artículo plantea que el crimen organizado transnacional y las amenazas híbridas obligan a repensar las doctrinas contemporáneas de seguridad y defensa. (www12.espe.edu.ec)
4. Constitución de la República del Ecuador, art. 3, num. 8, y art. 393. La primera disposición reconoce el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral; la segunda establece la seguridad humana mediante políticas y acciones integradas. ([Sacc](#)) ↵
5. Ministerio de Defensa Nacional, *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*, Ley 2007-74. El texto oficial consolidado la registra como normativa vigente y consigna como última reforma el Suplemento del Registro Oficial No. 279, de 29 de marzo de 2023. (defensa.gob.ec)
6. Ley Orgánica de la Defensa Nacional, art. 16, letras b), k) y m). El texto vigente mantiene expresamente atribuciones relacionadas con el “mantenimiento de la seguridad nacional”, los “recursos estratégicos” vinculados con ella y el asesoramiento

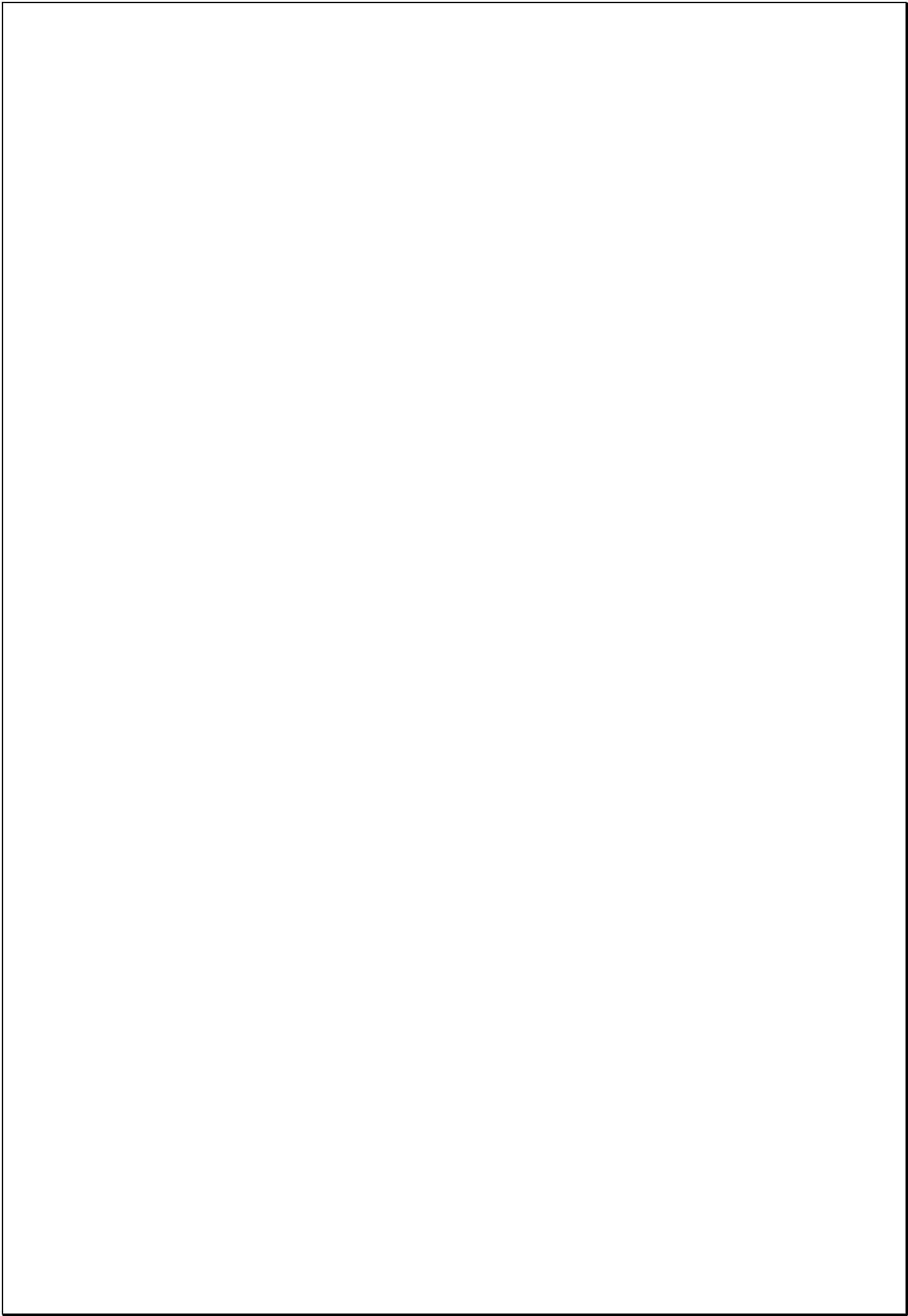
- sobre problemas relacionados con seguridad nacional. (defensa.gob.ec)
7. Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial Suplemento No. 35, 28 de septiembre de 2009, disposición final: derogó la Ley de Seguridad Nacional de 1979, su Reglamento y determinadas disposiciones de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. (Asamblea Nacional)
 8. Constitución de la República del Ecuador, art. 133: distingue leyes orgánicas y ordinarias y establece que las ordinarias no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. El artículo 425 complementa esta estructura mediante el orden jerárquico de aplicación normativa. (defensa.gob.ec)
 9. Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral*, Registro Oficial Suplemento No. 279, 29 de marzo de 2023. Su objeto incluyó reformas a la Seguridad Pública y del Estado y a la Defensa Nacional. (Asamblea Nacional)
 10. La conservación de referencias a “seguridad nacional” consta en el texto consolidado posterior a las reformas de 2023, particularmente en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. (defensa.gob.ec)
 11. Comité Internacional de la Cruz Roja. Para la clasificación de un CANI deben concurrir un grado suficiente de organización de las partes y una intensidad mínima de las hostilidades. Ambos criterios deben evaluarse a partir de hechos objetivos y de manera acumulativa. (CICR)
 12. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 2-24-EE/24, citado posteriormente en documentación oficial: la existencia de un CANI y la aplicación del DIH dependen de la concurrencia fáctica de organización e intensidad y no del reconocimiento unilateral de una autoridad estatal. (Sacc)
 13. El modelo estratégico atribuido a Arthur F. Lykke articula fines —objetivos—, modos —conceptos o cursos de acción— y medios —recursos—, entendiendo el riesgo como consecuencia del desequilibrio entre esos componentes. U.S. Army War College, *Guide to National Security Issues, Vol. I: Theory of War and Strategy*. (U.S. Department of War)
 14. Constitución de la República del Ecuador, art. 159: las autoridades de Fuerzas Armadas y Policía Nacional son responsables por las órdenes impartidas y la obediencia no exime de responsabilidad a sus ejecutores. (defensa.gob.ec)
 15. Constitución de la República del Ecuador, art. 160. Los miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional están sometidos a los órganos de la Función Judicial; los delitos cometidos dentro de su misión específica corresponden a salas especializadas en materia militar y policial de la misma Función Judicial. (defensa.gob.ec)

Referencias:

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Registro Oficial Suplemento No. 35, 28 de septiembre de 2009.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2023). *Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral*. Registro Oficial Suplemento No. 279, 29 de marzo de 2023.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2026). *Ley Orgánica que regula el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional de conformidad con lo previsto en el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 359, Sexto Suplemento, 1 de septiembre de 2026.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, con reformas posteriores.

- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2024). *How is the term “Armed Conflict” defined in International Humanitarian Law?* Opinion Paper.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024). *Dictamen 2-24-EE/24*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022). *Dictamen 7-22-RC/22*. Reforma parcial al artículo 158 de la Constitución.
- Lykke, A. F., Jr. (1989). “Defining Military Strategy = E + W + M”. *Military Review*, 69(5), 2–8.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2007/2023). *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*. Ley No. 2007-74, Registro Oficial No. 4, 19 de enero de 2007; texto consolidado con reforma de 29 de marzo de 2023.
- Moncayo Gallegos, P. (2026). “Defensa Interna frente al crimen organizado”. *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 19(01), 12. doi:10.24133/AGE.VOL19.No1.2026.05.
- *Manual de Defensa Interna*. (s. f.). Documento doctrinario de estudio, archivo consultado para la presente investigación.
- U.S. Army War College. *Guide to National Security Issues, Vol. I: Theory of War and Strategy*.
- Moreno Valverde, M. (2026). “Reflexiones estratégicas sobre seguridad, desarrollo y paz en el Ecuador. Entre la Seguridad Integral y el Poder Nacional”. ASOCID-ECUADOR (24.ENE-2026).

osmov@hotmail.com



Public Security or Internal Defence: The dilemma the 2026 law does not resolve

When threats exceed the police domain

General Oswaldo Moreno
ASOCID – ECUADOR
Quito, September 03, 2026



Systemic Mental Method by Osmov 5D, AAI

Executive Summary

On 1 September 2026, Ecuador brought into force the Organic Law Regulating the Complementary and Subsidiary Support of the Armed Forces to the National Police, developed following the partial reform of Article 158 of the Constitution approved by referendum in 2024. The law establishes conditions, procedures, limits and controls for activating military participation when the operational capabilities of the National Police have been objectively and demonstrably exceeded. However, the strategic problem faced by the State may be deeper than the insufficiency of a particular institutional instrument.¹

This article analyses the distinction between National Security, Comprehensive Security, Internal Security, Public Security and Internal Defence; reviews Ecuador's legal evolution from the repeal of the former National Security Law to the 2026 legislation; recovers doctrinal elements from the former Internal Defence Manual; and contrasts the historical category of Internal War with the contemporary Non-International Armed Conflict (NIAC) category under International Humanitarian Law.

The analysis shows that the 2026 Law adequately regulates an exceptional form of inter-institutional support, but does not by itself establish a general doctrine for determining when a threat undergoes a qualitative change in nature and ceases to be primarily a Public Security problem. It argues that the national response should begin with the nature and strategic effects of the threat before selecting institutional means, linking ends, ways,

means and risks to a clear architecture of mission, command, control, responsibility and jurisdiction.

Keywords: National Security; Public Security; Internal Defence; Comprehensive Security; Armed Forces; National Police; Command and Control; Non-International Armed Conflict.

1. BACKGROUND

The approval of the 2026 Law must be understood as the result of an earlier constitutional and political process. The original text of Article 158 of the 2008 Constitution differentiated the fundamental missions of the two institutions of the public force: the Armed Forces were assigned the defence of sovereignty and territorial integrity, while the National Police assumed responsibility for internal protection and the maintenance of public order. The constitutional reform approved in the April 2024 referendum introduced the possibility for the President of the Republic to order complementary and subsidiary support by the Armed Forces to the National Police, subject to conditions, controls and limits.²

The legislation enacted on 1 September 2026 developed that mandate. Article 6 expressly establishes that the support is exceptional in nature and does not imply the substitution, alteration or modification of the nature, mission, organisation, chain of command or constitutional powers of either the National Police or the Armed Forces. Activation must begin with a reasoned request from the Police; among its requirements is a technical and objective justification that its operational

capabilities have been exceeded and that military assistance is necessary.

The legislative solution therefore answers a specific question: how can the State incorporate Armed Forces capabilities when the National Police, acting alone, lacks sufficient operational capacity?

However, there is an earlier and conceptually different question: what is the nature of the threat that the State intends to confront?

The difference between the two questions is decisive. The first focuses primarily on the sufficiency of means; the second examines the nature of the problem.

Ecuadorian doctrinal history shows that this distinction is not new. The former Internal Defence Manual began precisely from the need to study the conflict before determining the response. Its prologue even warned against the mimetic adoption of foreign solutions and proposed the need to build a doctrine suited to national reality. In order to understand Internal Security, the document considered it essential to analyse beforehand the elements that structure and generate Internal Security and Internal Defence actions.

It is especially relevant that this doctrine did not reduce Internal Defence to exclusively military action. It conceived it as a set of governmental measures in response to internal threats and, when subsequently developing its planning, integrated different instruments of State power.

This issue does not belong only to the past. In 2026, Paco Moncayo explicitly brought Internal Defence in the face of organised crime back into Ecuadorian academic debate, arguing that the transformation of warfare, hybrid threats, non-State actors and transnational organised crime require security and defence doctrines to be reconsidered.³

Accordingly, contemporary debate should not be limited to determining whether military and police forces may act simultaneously. The real challenge is to establish what problem the State is facing, what effects it produces on its essential interests, and what institutional

architecture corresponds to the nature of that threat.

2. THEMATIC ANALYSIS

2.1. The conceptual problem: not all forms of “security” mean the same thing

The Ecuadorian Constitution uses the expression Comprehensive Security as a right whose guarantee is a primary duty of the State, while Article 393 incorporates the concept of Human Security and orders the development of integrated policies and actions to ensure peaceful coexistence, prevent violence, and address offences and crimes.⁴

These categories perform an important constitutional function, but they do not automatically eliminate other strategic categories.

This point becomes particularly visible when reviewing National Defence legislation. The Organic Law of National Defence, whose consolidated text is listed as in force and records the Organic Law of March 2023 as its latest reform, expressly retains the concept of National Security.⁵ Among the powers of the Joint Command that remain are planning the employment of the Armed Forces to contribute to the maintenance of National Security, classifying strategic resources linked to it, and advising on problems related to National Security.⁶

We are therefore faced with a terminological coexistence that must be explained, not simply ignored.

A first functional delimitation can be proposed. Comprehensive Security expresses a cross-cutting conception of protection; Public Security is concerned primarily with coexistence, crime prevention, citizen security and public order; Internal Security makes it possible to examine threats that originate or manifest themselves within the State; and National Security is linked to preserving the interests, capabilities and essential conditions for the existence, sovereignty, stability and continuity of the Nation and the State.

National Defence, for its part, comprises the decisions, capabilities and instruments

intended to confront threats that endanger those essential interests. Within an Ecuadorian doctrinal tradition, Internal Defence made it possible to address specifically those threats which, although originating or manifesting themselves within the territory, acquired a nature beyond an ordinary disturbance of public order.

The consequence is important:

Public Security and Internal Defence should not be distinguished exclusively by who intervenes, but fundamentally by the nature of what is being confronted.

2.2. Normative discontinuity: from National Security to Public and State Security

One point that requires particular attention is the institutional reform carried out in 2009.

The Public and State Security Law expressly repealed the 1979 National Security Law and its Regulations. Its final provision also repealed Article 7 and letters d) and l) of Article 16 of the Organic Law of National Defence.⁷

The matter requires specific constitutional study because the Public and State Security Law was enacted under that designation, whereas the National Defence Law is organic in nature. Article 133 of the Constitution expressly provides that ordinary laws may neither amend nor prevail over organic laws.⁸

This observation does not permit an automatic conclusion that the 2009 repeals lacked legal effect. Such a claim would require a specific examination of the legislative procedure, statutory reservation, constitutional case law and the effects produced over more than a decade. It does, however, identify a normative tension that warrants investigation.

The situation becomes even more interesting after 2023. The Organic Reform Law Amending Various Legal Bodies to Strengthen Institutional Capacities and Comprehensive Security simultaneously amended the Public and State Security Law and the Organic Law of National Defence.⁹ Nevertheless, the current consolidated text of the latter retains

several explicit references to National Security.¹⁰

The problem, therefore, is not merely semantic.

If National Security disappeared as the principal doctrinal category of the system created in 2009 but survived as a functional concept within the Organic Law of National Defence, the State needs to explain what that expression means today, how it relates to Comprehensive Security, and what consequences it has for National Defence planning and conduct.

2.3. Recovering Internal Defence does not mean mechanically restoring an earlier doctrine

The former Internal Defence Manual offers a relevant doctrinal finding. It defined Internal Defence as a set of measures aimed at confronting the causes and manifestations of internal conflict, placing it within a broader State response to threats originating from what it called the “antagonistic universe”.

Yet perhaps the most useful element for the current debate is not its historical terminology, but its logic of classification.

The document began by studying the conflict, its causes, actors, interests and structures before determining the necessary actions. Its prologue also explicitly proposed the construction of national solutions adapted to Ecuadorian reality, as opposed to the automatic copying of foreign models.

Recovering the category of Internal Defence today does not mean fully restoring political, legal or military concepts developed in another historical context. Nor can it mean placing every manifestation of violence, organised crime or social conflict under military command.

The current Constitution establishes powers and guarantees that constitute unavoidable limits.

What is worth recovering is a doctrinal capacity for differentiation: distinguishing between ordinary crime, serious disturbances of Public Security, internal strategic threats, and

situations that may eventually meet the legal requirements of an armed conflict.

That distinction helps avoid two opposite errors: militarising essentially police matters, or treating as a mere police matter a threat that has undergone a qualitative change in nature.

2.4. Internal War and NIAC: conceptual proximity, but not legal identity

The former Manual used the term Internal War to refer to an armed conflict occurring within a country, which could involve regular or irregular forces and defined objectives.

Contemporary International Humanitarian Law uses the category Non-International Armed Conflict (NIAC).

The conceptual proximity is evident, but a legal equivalence should not be established automatically.

The International Committee of the Red Cross identifies two cumulative criteria as fundamental for determining the existence of a NIAC: a minimum level of organisation of the armed groups and a sufficient level of intensity of the hostilities. The political, economic, religious or other motivation of the actors does not in itself constitute a requirement for classification.¹¹

This distinction is extraordinarily relevant for Ecuador. The Constitutional Court itself has stated that the existence of a NIAC and the consequent application of International Humanitarian Law do not depend simply on the State declaring or recognising it, but on the objective occurrence in fact of the corresponding legal criteria.¹²

Accordingly, a situation should not automatically be classified as a NIAC merely because the Armed Forces intervene.

Military support to the Police may exist without a NIAC, precisely because the amended Article 158 created an ordinary, exceptional and regulated mechanism for doing so. Conversely, if the legal thresholds of intensity and organisation were met in fact, the analysis of the problem would change because

the rules of International Humanitarian Law would become applicable.

This allows an essential doctrinal distinction to be formulated:

Military presence does not determine the nature of the conflict; the nature of the conflict determines the legal and strategic framework under which State instruments must be employed.

2.5. What the 2026 Law resolves

The new Law does resolve matters that for years had remained insufficiently regulated.

It establishes an activation procedure; requires technical justification; limits support in time and territory; sets out principles of exceptionality, complementarity, proportionality and reasonableness; preserves institutional powers; provides for oversight; regulates training; and incorporates mechanisms for inter-institutional coordination. The Law also allows intervention to end early when the causes that justified it cease to exist.

Article 17 provides that the National Police and the Armed Forces shall establish coordination mechanisms for planning and executing the support, including information exchange, points of contact and coordination of activities at the corresponding levels.

From this perspective, the Law fills an important gap arising from the 2024 constitutional reform.

The problem appears at another level.

The central activation criterion continues to be constructed largely around objectively exceeded police capacity. That condition is understandable for deciding when to request support, but it does not necessarily constitute a sufficient criterion for determining the strategic nature that the threat has acquired.

A police force may be temporarily overwhelmed by a crisis without the threat becoming a National Defence problem. Likewise, an organisation that infiltrates institutions, controls illicit economies, has hierarchical structures, systematically challenges State authority or compromises national interests may

represent a strategic problem even when certain quantitative indicators do not allow the situation to be described simply as “police incapacity”.

Therefore: institutional capacity and the nature of the threat are related but different variables.

2.6. The real threshold

If the criterion cannot simply be “the Police were overwhelmed”, what should it be?

It does not seem advisable to construct a single mathematical or administrative indicator. The assessment should consider concurrently such elements as the nature of the actors, degree of organisation, purpose, capacity to affect essential institutions, territorial reach, transnational scope, institutional penetration, persistence, effects on sovereignty, impact on strategic resources, and capacity to alter the normal functioning of the State.

The objective would not be to automatically declare an “internal war”, but to determine correctly what kind of problem the State is confronting.

At this point, it is useful to distinguish three planes of analysis:

Public Security: when the threat primarily affects persons, coexistence, property and public order and can be addressed under the ordinary police institutional framework.

Internal strategic threat susceptible to an Internal Defence response: when, in addition to generating crime and violence, the phenomenon compromises national interests, essential institutions, sovereignty, governability, or the State's capacity to exercise effective authority.

NIAC: only when the facts meet the legal thresholds established by International Humanitarian Law, particularly intensity and organisation.

These categories do not necessarily form a linear ladder. A threat may acquire strategic characteristics without reaching the threshold

of a NIAC, and very intense violence may exist without all the elements required by International Humanitarian Law automatically being present.

2.7. Ends, ways, means and risk: do not begin with the instrument

Strategic thought provides a particularly useful way to identify the problem. Arthur F. Lykke's well-known model links ends, ways and means, while treating risk as arising when these elements lose their balance.¹³

Applied to the Ecuadorian problem, the reasoning should begin with the ends: what condition does the State seek to achieve?

The ways capable of producing that condition should then be determined.

Only then should the necessary means be selected.

Finally, the risk arising from that combination must be assessed.

Starting directly with the means reverses the logic:

“The Police cannot cope; therefore, the Armed Forces are required.”

Sound strategic reasoning requires an earlier question:

“What threat is the State facing, and what strategic condition must it achieve in order to neutralise or transform it?”

The difference may appear small, but it changes the entire architecture of the response.

If the problem is a police matter, the military instrument must remain exceptional, complementary and subsidiary.

If the nature of the threat changes, then the mission, conduct and legal framework under which the different national instruments operate must also be reviewed.

2.8. Coordination is not command and control

The 2026 Law deliberately protects the institutional chains of command. That decision responds to constitutional reasons: the

Armed Forces must not become a police force, and the National Police must not be absorbed into a military structure.

But precisely for that reason, another question arises.

Coordinating is not commanding.

Coordination makes it possible to synchronise institutions that retain their own powers. Command entails authority to assign missions and make decisions within a structure of responsibility. Control enables supervision of execution, verification of results, and correction of deviations.

For that reason, a national architecture for confronting complex threats must respond, at a minimum, to the following chain:

MISSION → MEANS → COMMAND → CONTROL → RESPONSIBILITY → JURISDICTION

The Constitution adds two decisive elements. First, military and police authorities are responsible for the orders they issue, and obedience to superior orders does not exempt those who execute them from responsibility.¹⁴ Second, members of the Armed Forces and the Police are tried by organs of the Judicial Branch; offences committed within their specific mission fall under specialised military and police chambers within that same Judicial Branch.¹⁵

Accordingly, an imprecise mission is not merely an operational problem. It can become a problem of legal responsibility.

The closer the functions of different institutions become, the greater the need to establish precisely who orders the mission, who commands each component, which authority controls its fulfilment, where one competence ends and another begins, and under what framework individual and command responsibility is determined.

2.9. The dilemma that remains

The 2026 Law responds to a specific constitutional mandate and establishes safeguards

that were necessary. It would not be correct to present it as legally unnecessary.

But nor should it be attributed a capacity that it does not possess.

The Law regulates how complementary and subsidiary support by the Armed Forces to the National Police is provided.

It does not establish a complete national doctrine for determining when an internal threat has changed in nature to the point of compromising interests protected by National Security and requiring an Internal Defence conception, nor could it by itself resolve the entire NIAC issue, whose legal recognition depends on objective facts.

Consequently, the underlying dilemma remains:

is the State reinforcing a police mission with military means, or is it confronting a threat whose nature requires a different strategic mission?

Correctly answering that question should precede the selection of instruments.

3. CONCLUSIONS

Conclusion 1 — Conceptual-doctrinal axis

The analysis shows that National Security, Comprehensive Security, Internal Security, Public Security and Internal Defence correspond to different dimensions and should not be used as interchangeable expressions. The Constitution consolidated the notions of Comprehensive Security and Human Security, but current National Defence legislation retains functions expressly related to National Security. The absence of a contemporary doctrinal delimitation encourages overlaps and makes it difficult to determine which instrument should lead the State response.

Conclusion 2 — Legal-normative axis

The normative evolution since 2009 left an architecture that requires systematic review. The Public and State Security Law repealed the former National Security Law and provisions of the Organic Law of National Defence; later, an organic reform in 2023 amended

both bodies of law without eliminating all references to National Security. There is therefore a need for conceptual and normative harmonisation, without this allowing the current rules to be presumed invalid automatically.

Conclusion 3 — Nature-of-the-threat axis

The objective exceeding of police capacity is a valid criterion for activating the exceptional mechanism established by the 2026 Law, but it does not by itself determine the strategic nature of the threat. Organisation, purpose, capabilities, territorial reach, institutional penetration, effects on sovereignty, governability and national interests must also be analysed. Likewise, NIAC classification depends on objective criteria of organisation and intensity, not on the political label assigned to the phenomenon.

Conclusion 4 — Mission, command, control and responsibility axis

The inter-institutional coordination contemplated in the 2026 Law strengthens cooperation between the National Police and the Armed Forces, but coordination is not equivalent to command and control. When several institutions participate in confronting the same threat, the mission must make it possible to determine precisely the respective powers, levels of conduct, responsibility for orders, control of execution and jurisdictional framework. Clarity of mission therefore constitutes a strategic, operational and legal safeguard at the same time.

Conclusion 5 — 2026 Law and future architecture axis

The 2026 Law addresses a concrete need: constitutionally regulating the complementary and subsidiary support of the Armed Forces to the National Police. However, it does not by itself resolve the doctrinal problem of transition between Public Security and an internal threat of strategic nature. Ecuador requires a higher-level architecture capable of first determining what kind of conflict it faces and only then deciding what mission, instruments and legal framework are appropriate.

4. RECOMMENDATIONS

Derived from Conclusion 1

1.1. Develop an updated national Security and Defence doctrine that conceptually delimits National Security, Comprehensive Security, Internal Security, Public Security, National Defence and Internal Defence.

1.2. Recover the category of Internal Defence for contemporary study, not as a reproduction of the former doctrine, but as a concept compatible with the Constitution, human rights and International Humanitarian Law.

1.3. Establish an official inter-institutional Security and Defence dictionary that unifies the terms used by the Presidency, COSEPE, the Ministry of Defence, the ministry responsible for Internal Security, the Armed Forces and the National Police.

Derived from Conclusion 2

2.1. Conduct a comprehensive legal-constitutional review of the relationship among the Organic Law of National Defence, the Public and State Security Law, subsequent organic reforms and the 2026 Law, identifying contradictions, gaps and surviving concepts.

2.2. Specifically examine the legal effects produced by the repealing provision of the 2009 Public and State Security Law with respect to provisions of the Organic Law of National Defence, in light of Articles 133 and 425 of the Constitution.

2.3. Prepare a legislative harmonisation proposal to prevent National Security, Comprehensive Security and National Defence from operating as parallel concepts without an expressly defined legal relationship.

Derived from Conclusion 3

3.1. Create a national strategic threat-assessment system that does not depend exclusively on violence statistics or police insufficiency.

3.2. Establish verifiable criteria for determining when an internal threat compromises national interests, sovereignty, governability, strategic resources or the continuity of essential State functions.

3.3. Maintain a rigorous legal distinction between an internal strategic threat and a NIAC, applying to the latter exclusively the objective criteria established by International Humanitarian Law.

Derived from Conclusion 4

4.1. Link all inter-institutional participation to a prior and express definition of mission, authority, powers and functional limits.

4.2. Develop a joint doctrine of command, control and inter-institutional coordination that preserves the constitutional chains of the Armed Forces and the National Police while allowing an unequivocal determination of who decides, who executes and who controls each mission.

4.3. Incorporate into protocols and planning a legal matrix of responsibility and jurisdiction so that each order, decision and action is traceable from the authority that assigns the mission to the person who executes it.

Derived from Conclusion 5

5.1. Periodically evaluate the application of the 2026 Law to verify whether complementary support remains exceptional, subsidiary and temporary and does not become a permanent substitution for police capabilities.

5.2. Incorporate Internal Defence into national academic, legislative and doctrinal debate in order to determine whether it should be institutionalised as a contemporary category within Ecuador's Security and Defence architecture.

5.3. Adopt as a principle of State planning that the nature of the threat precedes the selection of means, so that the national response follows the sequence: determine ends, establish ways, allocate means, assess risks, and precisely define mission, command, control, responsibility and jurisdiction.

Footnotes:

1. National Assembly of Ecuador. The Organic Law Regulating the Complementary and Subsidiary Support of the Armed Forces to the National Police was approved

on 25 August 2026 and published in Official Gazette No. 359, Sixth Supplement, on 1 September 2026. (National Assembly)

2. The partial reform of Article 158 was approved by referendum in 2024. The constitutional text incorporated a procedure involving a police request, COSEPE intervention, presidential decision and subsequent controls. The Constitutional Court has stated that this mechanism permits complementary support under the ordinary legal framework, without a state of exception being indispensable. (SACC)
3. Moncayo Gallegos, Paco, "Internal Defence in the Face of Organised Crime", *Journal of the Ecuadorian Army War College*, vol. 19, no. 1, 2026. The article argues that transnational organised crime and hybrid threats require contemporary security and defence doctrines to be reconsidered. (www12.espe.edu.ec)
4. Constitution of the Republic of Ecuador, Art. 3, para. 8, and Art. 393. The first provision recognises the right to a culture of peace and Comprehensive Security; the second establishes Human Security through integrated policies and actions. (SACC)
5. Ministry of National Defence, Organic Law of National Defence, Law 2007-74. The official consolidated text records it as legislation in force and lists Supplement to Official Gazette No. 279 of 29 March 2023 as the latest reform. (defensa.gob.ec)
6. Organic Law of National Defence, Art. 16, letters b), k) and m). The text in force expressly retains powers related to the "maintenance of national security", "strategic resources" linked to it, and advice on problems related to National Security. (defensa.gob.ec)
7. Public and State Security Law, Supplement to Official Gazette No. 35, 28 September 2009, final provision: repealed the 1979 National Security Law, its Regulations and certain provisions of the Organic Law of National Defence. (National Assembly)

8. Constitution of the Republic of Ecuador, Art. 133: distinguishes organic and ordinary laws and establishes that ordinary laws may neither amend nor prevail over an organic law. Article 425 complements this structure through the hierarchical order of application of legal rules. (defensa.gob.ec)
9. National Assembly of Ecuador, Organic Reform Law Amending Various Legal Bodies to Strengthen Institutional Capacities and Comprehensive Security, Supplement to Official Gazette No. 279, 29 March 2023. Its purpose included reforms to Public and State Security and National Defence. (National Assembly)
10. The retention of references to “national security” appears in the consolidated text following the 2023 reforms, particularly in Article 16 of the Organic Law of National Defence. (defensa.gob.ec)
11. International Committee of the Red Cross. For classification as a NIAC, there must be a sufficient degree of organisation of the parties and a minimum intensity of hostilities. Both criteria must be assessed on the basis of objective facts and cumulatively. (ICRC)
12. Constitutional Court of Ecuador, Opinion 2-24-EE/24, subsequently cited in official documentation: the existence of a NIAC and the application of IHL depend on the factual concurrence of organisation and intensity and not on unilateral recognition by a State authority. (SACC)
13. The strategic model attributed to Arthur F. Lykke articulates ends — objectives —, ways — concepts or courses of action —, and means — resources —, understanding risk as a consequence of imbalance among those components. U.S. Army War College, Guide to National Security Issues, Vol. I: Theory of War and Strategy. (U.S. Department of War)
14. Constitution of the Republic of Ecuador, Art. 159: Armed Forces and National Police authorities are responsible for the orders they issue, and obedience does not exempt those who execute them from responsibility. (defensa.gob.ec)
15. Constitution of the Republic of Ecuador, Art. 160. Members of the Armed Forces and National Police are subject to organs of the Judicial Branch; offences committed within their specific mission fall under specialised military and police chambers within that same Judicial Branch. (defensa.gob.ec)

References:

- National Assembly of Ecuador. (2009). Public and State Security Law. Supplement to Official Gazette No. 35, 28 September 2009.
- National Assembly of Ecuador. (2023). Organic Reform Law Amending Various Legal Bodies to Strengthen Institutional Capacities and Comprehensive Security. Supplement to Official Gazette No. 279, 29 March 2023.
- National Assembly of Ecuador. (2026). Organic Law Regulating the Complementary and Subsidiary Support of the Armed Forces to the National Police in accordance with Article 158 of the Constitution of the Republic of Ecuador. Official Gazette No. 359, Sixth Supplement, 1 September 2026.
- Constituent Assembly of Ecuador. (2008). Constitution of the Republic of Ecuador. Official Gazette No. 449, 20 October 2008, as subsequently amended.
- International Committee of the Red Cross. (2024). How is the term “Armed Conflict” defined in International Humanitarian Law? Opinion Paper.
- Constitutional Court of Ecuador. (2024). Opinion 2-24-EE/24.
- Constitutional Court of Ecuador. (2022). Opinion 7-22-RC/22. Partial reform of Article 158 of the Constitution.
- Lykke, A. F., Jr. (1989). “Defining Military Strategy = E + W + M”. *Military Review*, 69(5), 2–8.
- Ministry of National Defence of Ecuador. (2007/2023). Organic Law of National Defence. Law No. 2007-74, Official Gazette No. 4, 19 January 2007;

consolidated text incorporating the reform of 29 March 2023.

- Moncayo Gallegos, P. (2026). “Internal Defence in the Face of Organised Crime”. Journal of the Ecuadorian Army War College, 19(01), 12. doi:10.24133/AGE.VOL19.No1.2026.05.
- Internal Defence Manual. (n.d.). Doctrinal study document, file consulted for this research.
- U.S. Army War College. Guide to National Security Issues, Vol. I: Theory of War and Strategy.
- Moreno Valverde, M. (2026). “Strategic Reflections on Security, Development and Peace in Ecuador: Between Comprehensive Security and National Power”. ASO-CID-ECUADOR (24.JAN.2026).

osmov@hotmail.com