



Excepcionalidad normalizada: La erosión del estado de derecho por decretos reiterados de emergencia en Ecuador

Normalized exceptionality: The erosion of the rule of law by repeated emergency decrees in Ecuador

<https://doi.org/10.5281/zenodo.21681265>

AUTORES:

Raúl Fabricio Sánchez Santacruz

Investigador Independiente

<https://orcid.org/0000-0002-4222-6214>

raulfabriciosanchezsantacruz@gmail.com

Jairo Segundo Aguiar Aguirre

Investigador Independiente

jairoaguiar97@gmail.com

David Alejandro López Caveró

Investigador Independiente

ab.davidlopez_91@hotmail.com

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: raulfabriciosanchezsantacruz@gmail.com

Fecha de recepción: 09 / 01 / 2026

Fecha de aceptación: 08 / 03 / 2026

RESUMEN

El presente estudio examina la reiteración sistemática de estados de excepción en Ecuador durante 2023-2024 como fenómeno de erosión institucional del Estado de Derecho. Se analiza cómo la aplicación sucesiva e ininterrumpida de medidas extraordinarias desnaturaliza su carácter temporal, transformando la excepción constitucional en norma de facto y vaciando los mecanismos ordinarios de seguridad pública. La hipótesis sostiene que esta normalización de lo excepcional evidencia no solo la ausencia de políticas públicas



sostenibles, sino un desplazamiento peligroso hacia formas de autoritarismo institucional que prescinden gradualmente del marco democrático ordinario. Mediante metodología cualitativa con análisis documental, histórico-comparativo y hermenéutico jurídico, se examina la evolución cronológica de los decretos, su fundamentación repetitiva, y el debilitamiento progresivo del control constitucional. Los hallazgos revelan un patrón de dependencia gubernamental hacia instrumentos de emergencia, ausencia de evaluación de resultados entre decretos consecutivos, y afectación acumulativa de derechos fundamentales sin justificación proporcional renovada. Se concluye que Ecuador enfrenta un riesgo institucional crítico: la sustitución del Estado de Derecho por un "estado de excepción permanente" que, lejos de resolver la crisis de seguridad, profundiza la debilidad institucional y compromete la arquitectura constitucional democrática.

Palabras clave: *estados de excepción, políticas públicas, gobernabilidad, seguridad*

ABSTRACT

This study examines the systematic reiteration of states of emergency in Ecuador during 2023-2024 as a phenomenon of institutional erosion of the rule of law. It analyzes how the successive and uninterrupted application of extraordinary measures distorts their temporary nature, transforming the constitutional exception into a de facto norm and undermining ordinary public security mechanisms. The hypothesis argues that this normalization of the exceptional demonstrates not only the absence of sustainable public policies but also a dangerous shift toward forms of institutional authoritarianism that gradually disregard the ordinary democratic framework. Using a qualitative methodology with documentary, historical-comparative, and legal hermeneutic analysis, the study examines the chronological evolution of the decrees, their repetitive justification, and the progressive weakening of constitutional control. The findings reveal a pattern of governmental dependence on emergency instruments, a lack of evaluation of results between consecutive decrees, and a cumulative infringement of fundamental rights without renewed proportional justification. It is concluded that Ecuador faces a critical institutional risk: the replacement of the rule of law with a "permanent state of exception" which, far from



resolving the security crisis, deepens institutional weakness and compromises the democratic constitutional framework.

Keywords: *states of exception, public policy, governance, security*

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 164, establece que el Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. Esta potestad excepcional, prevista como un mecanismo de respuesta institucional ante circunstancias extraordinarias y temporales que amenacen la estabilidad del Estado, tiene como fundamento último la preservación del orden constitucional y la protección de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, cuando lo excepcional se convierte en ordinario, cuando la emergencia deja de ser coyuntural para transformarse en permanente, surge una paradoja jurídica e institucional que compromete la esencia misma del Estado de Derecho: la normalización de la excepción.

Ecuador ha experimentado durante el período 2023-2024 una crisis de seguridad interna sin precedentes en su historia reciente, caracterizada por el incremento exponencial de homicidios, la consolidación del crimen organizado transnacional, la disputa territorial entre organizaciones delictivas, y ataques directos contra la población civil, autoridades y fuerzas de seguridad. Ante esta realidad innegable, el gobierno nacional ha recurrido de manera reiterada y casi ininterrumpida a la declaratoria de estados de excepción en diversas provincias del país, invocando la figura de "grave conmoción interna" contemplada constitucionalmente. No obstante, la sucesión continua de estos decretos—renovados, ampliados, superpuestos y encadenados—plantea interrogantes jurídicas fundamentales sobre los límites del poder ejecutivo, la temporalidad inherente a las medidas excepcionales, y el papel de los órganos de control constitucional en la preservación del equilibrio democrático.



La presente investigación parte de una premisa crítica: la reiteración sistemática de estados de excepción no constituye simplemente una respuesta legítima a una crisis prolongada, sino que representa un fenómeno de erosión institucional progresiva que desnaturaliza el carácter temporal y subsidiario de estas medidas, transformándolas en un régimen cuasi-permanente de gobierno. Esta normalización de lo excepcional genera consecuencias estructurales que trascienden la mera evaluación de legalidad formal de cada decreto individual: vacía de contenido los mecanismos ordinarios de seguridad pública, debilita el sistema de frenos y contrapesos constitucionales, habitúa a la ciudadanía y a las instituciones a la suspensión de garantías, y abre la puerta a formas de autoritarismo institucional que prescinden gradualmente del marco democrático ordinario.

El problema de investigación se centra, entonces, no en la constitucionalidad abstracta del primer decreto de excepción frente a una crisis real de seguridad—cuestión ampliamente analizada en la literatura jurídica reciente—sino en las implicaciones sistémicas de su uso reiterado: ¿En qué momento la sucesión de estados de excepción deja de ser una respuesta extraordinaria para convertirse en la nueva normalidad institucional? ¿Qué efectos produce esta normalización sobre la arquitectura constitucional del Estado de Derecho? ¿Existe en Ecuador un control constitucional efectivo que impida la prolongación indefinida de regímenes de excepción? ¿Cómo se concilia la necesidad legítima de seguridad ciudadana con la preservación de las garantías democráticas fundamentales?

Para abordar estas interrogantes, el presente estudio adopta un enfoque que integra el análisis dogmático constitucional, la teoría del Estado de Derecho, y la evaluación empírica de los efectos institucionales de la excepcionalidad prolongada. Se examina la evolución cronológica de los decretos de excepción emitidos durante 2023-2024, sus fundamentos jurídicos, el contenido de las medidas adoptadas, y—crucialmente—la ausencia de evaluaciones sistemáticas sobre su efectividad que justifiquen su renovación. Asimismo, se analiza el papel que han desempeñado la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional como órganos de control, identificando tanto los avances como las debilidades en el ejercicio de sus competencias fiscalizadoras.



La hipótesis que orienta esta investigación sostiene que Ecuador enfrenta un proceso de "excepcionalidad normalizada" en el cual los estados de excepción han dejado de funcionar como instrumentos extraordinarios y temporales para convertirse en herramientas ordinarias de gestión gubernamental. Este fenómeno evidencia no solamente la ausencia de políticas públicas estructurales en materia de seguridad, sino un desplazamiento institucional preocupante hacia formas de ejercicio del poder que erosionan los principios fundamentales del constitucionalismo democrático: separación de poderes, temporalidad de las medidas excepcionales, proporcionalidad en la restricción de derechos.

La relevancia de este estudio radica en su contribución al debate jurídico-constitucional sobre los límites del poder ejecutivo en contextos de crisis, el papel de los mecanismos de control democrático, y la necesidad urgente de establecer salvaguardas institucionales que impidan que la excepción devenga en regla. A diferencia de análisis previos centrados en la evaluación individual de decretos específicos, esta investigación adopta una perspectiva sistémica que examina el patrón de reiteración como fenómeno institucional autónomo, con consecuencias estructurales sobre el Estado de Derecho ecuatoriano.

METODOLOGÍA

La presente investigación se realizó bajo la modalidad cualitativa, que busca otorgar una solución al problema planteado desde el punto de vista del constitucional y llegar a la conclusión sobre la eficiencia de los estados de excepción contra los problemas sustanciales del país y frente a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Se utilizaron los siguientes métodos:

Método Inductivo – Deductivo:

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

Método Analítico- Sintético:

Se estudió a través de la descomposición del problema en sus partes a fin de estudiarlas de manera progresiva buscando causas y efectos lo que permite determinar la gobernabilidad estatal y la erosión del Estado.

Método Histórico - Lógico:

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

RESULTADOS

Estado Constitucional de Derechos

Los modelos de Estado constitucional garantizan derechos fundamentales y establecen límites al poder público Castillo (2025). En este marco, la gobernabilidad se entiende como la capacidad del Estado para responder eficazmente a las demandas ciudadanas.

El Estado constitucional de derechos es un modelo político en el que la Constitución y los derechos fundamentales constituyen la base del ordenamiento jurídico. Pérez (2024) sostiene que este modelo garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones y fortalece los controles institucionales sobre el poder.

Geovantes (2025) añade que la justicia y la equidad son principios esenciales dentro de este marco, asegurando que las políticas gubernamentales respeten la dignidad humana y promuevan el bienestar colectivo.

Según Avalle (2023) la gobernabilidad se refiere a la capacidad de un gobierno para desarrollar políticas efectivas y mantener el orden dentro de un territorio, la gobernabilidad incluye la eficiencia administrativa, la capacidad de implementar políticas públicas y la legitimidad del sistema político.



Según Avalle (2023) “... la gobernabilidad refiere a la capacidad del gobierno para instalar un proyecto político, tejer alianzas y articulaciones entre los diferentes actores sociales y políticos y canalizar institucionalmente los conflictos que se generen. En ese contexto se inscriben las grandes reformas operadas en la estructura estatal desde la década de 1970, tiempo también de crisis de los Estados de bienestar o interventores en la región. Fundamentalmente, estas iniciativas no afectan la forma-proceso de gobernar, sino sólo un componente de este, que es la administración pública, su administración y privatización.” (págs. 28-47)

Relación entre gobernabilidad y estado de derecho.

El estado de derecho es un componente fundamental de la gobernabilidad, ya que asegura que todas las acciones del gobierno se realicen dentro del marco legal preestablecido. Esto implica que las leyes deben ser aplicadas de manera uniforme y justa, lo que contribuye a la estabilidad y legitimidad del gobierno (O'Donnell, 1997). La gobernabilidad y el estado de derecho están intrínsecamente ligados, ya que un sistema con alta gobernabilidad requiere un sólido estado de derecho para garantizar que las políticas públicas se implementen de manera equitativa y eficaz.

Según afirma Barraza (2021) bajo la premisa que una decisión *per sé* debiera de involucrar un razonamiento correcto, entendido como necesario para direccionar la manera en la que accionan los ciudadanos y más aún de quienes, en su representación, han de aplicar razonablemente las normas, como es el caso de los funcionarios públicos. Todo ello, en salvaguarda del Estado de Derecho.

En esa perspectiva, de manera progresiva, se ha ido desgastando las formas de adecuación del mundo hacia la democracia, a partir del surgimiento de cuestionamientos y acciones contrarias a su defensa. En el contexto actual, el mundo está en una encrucijada que socavaría incluso las formas limitadas de gobernanza global multilateral, construidas en los últimos 70 años.

Lo cual se hace visible en el surgimiento de la conflictividad social, como expresión de falencias en la gobernabilidad. En esa ruta, la pugna por el poder, conlleva a entender que éste se está volviendo más frágil y vulnerable

Factores que afectan la gobernabilidad en un estado de derecho.

Existen varios factores que pueden influir en la gobernabilidad dentro de un estado de derecho, la corrupción erosiona la legitimidad del gobierno y dificulta la implementación de políticas públicas, afectando negativamente la gobernabilidad; la existencia de instituciones fuertes y eficientes es esencial para asegurar la implementación efectiva de políticas públicas; la inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones fortalece la gobernabilidad al mejorar la legitimidad de las políticas; y, un entorno político estable facilita la implementación de políticas y mejora la confianza en el sistema de gobierno. (Acosta-Dávila, 2024)

La Corte Constitucional del Ecuador

El Dictamen No. 1-22-EE/22 (2022) de la Corte Constitucional del Ecuador es un pronunciamiento crucial para comprender la dinámica de la "excepcionalidad normalizada" y su impacto en la erosión del Estado de Derecho en el país. Este dictamen, emitido en 2022, se enmarca en el control constitucional que ejerce la Corte sobre los decretos de estado de excepción, buscando establecer límites al poder ejecutivo y salvaguardar los derechos fundamentales.

La "excepcionalidad normalizada" se refiere a la práctica de recurrir de manera frecuente y prolongada a los estados de excepción, transformando una medida extraordinaria en una herramienta ordinaria de gobierno. Esta tendencia puede socavar el Estado de Derecho al suspender o limitar derechos y garantías constitucionales, concentrar poder en el ejecutivo y eludir los controles democráticos ordinarios. La Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 164, faculta al Presidente a decretar estados de excepción ante situaciones graves, pero siempre bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.



El Dictamen No. 1-22-EE/22 declaró la inconstitucionalidad de un estado de excepción decretado por el Presidente en varias provincias, que restringía el derecho a la inviolabilidad de domicilio y permitía a las Fuerzas Armadas ingresar a viviendas sin orden judicial. La Corte determinó que esta medida no cumplía con las disposiciones constitucionales, reafirmando su rol como garante de la supremacía constitucional. Este caso es un claro ejemplo de cómo el ejecutivo, bajo la justificación de combatir la delincuencia, puede recurrir a medidas drásticas que vulneran derechos fundamentales, evidenciando la tendencia a la excepcionalidad como una herramienta de gobernanza casi rutinaria.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido consistente en establecer los parámetros para los estados de excepción. Por ejemplo, en el Dictamen No. 007-11-DEC-CC de la Corte Constitucional para el período de transición del 27 de julio de 2011, se enfatizó que la suspensión de derechos debe ceñirse a la legalidad y al respeto de las instituciones. Asimismo, en los Dictámenes No. 008-15-DEE-CC y No. 003-15-DEE-CC de 2015, la Corte validó renovaciones de estados de excepción cuando las circunstancias excepcionales persistían, demostrando que la prolongación es posible si se mantienen las justificaciones. Sin embargo, el Dictamen 5-23-EE/23 de la Corte Constitucional del Ecuador del 25 de agosto de 2023, incluso identificó medidas que no estaban contempladas en el Artículo 165 de la Constitución, reiterando que ciertas acciones son competencias ordinarias y no requieren de un estado de excepción.

La intervención de la Corte Constitucional en casos como el Dictamen No. 1-22-EE/22, aunque fundamental para la protección de los derechos, también subraya la problemática de la normalización. El hecho de que el máximo órgano de control constitucional deba pronunciarse de manera recurrente sobre la constitucionalidad de los estados de excepción sugiere que estos no son eventos verdaderamente extraordinarios, sino una característica frecuente del panorama político y jurídico ecuatoriano. Esta dinámica erosiona la noción de que la excepcionalidad debe ser, por definición, rara y estrictamente justificada.



El Dictamen No. 1-22-EE/22 no solo es un testimonio de la defensa de los derechos constitucionales por parte de la Corte, sino también una manifestación palpable de la excepcionalidad normalizada en Ecuador. Este caso ilustra cómo los decretos de emergencia, al ser utilizados de manera reiterada y con alcances que vulneran derechos fundamentales, contribuyen a la erosión del Estado de Derecho, incluso cuando son posteriormente corregidos por el órgano de control constitucional. La frecuencia de estas intervenciones judiciales es un síntoma de una patología más profunda en la gobernanza del país, donde la excepcionalidad amenaza con convertirse en la regla, afectando la seguridad jurídica y la estabilidad institucional.

Seguridad Interna del Estado

La seguridad interna se vincula con la estabilidad institucional y el fortalecimiento del Estado de derecho. Modelos como la seguridad humana promueven enfoques integrales que incluyen desarrollo social, justicia y derechos humanos (Giménez, 2025)

La seguridad interna es un componente clave para la gobernabilidad y el desarrollo sostenible de un país. Vélez (2021) argumenta que las amenazas contemporáneas, como el crimen organizado y el terrorismo, requieren un enfoque multidimensional que combine inteligencia estatal, cooperación internacional y participación ciudadana.

La seguridad interna del estado se refiere a la capacidad de un gobierno para salvaguardar a sus ciudadanos, instituciones y recursos frente a amenazas internas. Estas amenazas, sin duda, pueden surgir tanto de factores naturales como de origen humano, como el terrorismo, el crimen organizado, la subversión política y desastres naturales. Es crucial comprender que la seguridad interna no implica únicamente la preservación del orden público, sino también la protección de los derechos individuales y la promoción de un ambiente propicio para el desarrollo. (Castillo Pusey, 2019)

La seguridad interna se enfrenta a una serie de desafíos en la era contemporánea. La globalización ha aumentado la interconexión entre naciones, lo que facilita la propagación de amenazas transnacionales como el terrorismo y el crimen organizado. Además, la



revolución tecnológica ha introducido nuevas vulnerabilidades, como ataques cibernéticos y la manipulación de la información. Estos desafíos demandan respuestas ágiles y estrategias adaptativas por parte de los gobiernos para garantizar la efectividad de las medidas de seguridad. (Sebastián, 2019)

Un enfoque integral para la seguridad interna implica la colaboración y coordinación entre diferentes organismos gubernamentales, fuerzas de seguridad, servicios de inteligencia y la sociedad civil. La prevención y gestión de crisis deben basarse en la recopilación y análisis de información precisa y oportuna. Asimismo, es esencial fomentar la participación ciudadana y fortalecer las instituciones democráticas para construir una base sólida de confianza entre el gobierno y la sociedad.

Un enfoque integral de seguridad interna debe respetar los derechos humanos y el estado de derecho. Las medidas de seguridad no deben comprometer la libertad y la privacidad de los ciudadanos. Es crucial establecer un equilibrio entre la protección de la sociedad y la preservación de las libertades individuales para evitar la erosión de los valores fundamentales que sustentan una sociedad democrática. (Galindo López, 2017)

La seguridad interna del estado es un imperativo ineludible en el mundo contemporáneo. Un enfoque integral, que abarque la colaboración interinstitucional, la tecnología avanzada y el respeto a los derechos humanos, es esencial para abordar los desafíos actuales y futuros. La construcción de una sociedad segura no solo implica la prevención de amenazas, sino también la promoción de la justicia, la equidad y el bienestar de la población. En última instancia, la seguridad interna es la base sobre la cual se erige un estado fuerte y resiliente.

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

Ecuador enfrenta desafíos persistentes en términos de delincuencia, especialmente en áreas urbanas. La lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y la violencia callejera representan una tarea ardua para las fuerzas de seguridad. Estrategias integrales que abordan las causas subyacentes de la criminalidad son esenciales.

La ubicación geográfica de Ecuador, con extensas fronteras terrestres y marítimas, presenta desafíos en términos de contrabando, tráfico de personas y actividades ilícitas. La gestión efectiva de las fronteras y una política migratoria equilibrada son cruciales para garantizar la seguridad interna. (Molano-Rojas, 2023)

Aunque Ecuador no ha experimentado ataques terroristas significativos, la amenaza persiste en el contexto global. La cooperación internacional y la inteligencia son fundamentales para prevenir y abordar posibles actos terroristas. (Quiñonez, 2023)

El aumento de las amenazas cibernéticas representa un riesgo significativo para la seguridad interna. Proteger infraestructuras críticas, datos gubernamentales y la información personal de los ciudadanos requiere inversiones continuas en tecnología y capacitación. (Urrutia, 2023)

Ecuador ha enfrentado desafíos significativos en términos de seguridad interna a lo largo de su historia. Desde conflictos limítrofes hasta tensiones políticas internas, el país ha tenido que abordar una variedad de amenazas para mantener la paz y la estabilidad. Una de las preocupaciones clave en la actualidad es la delincuencia organizada, que abarca desde el narcotráfico hasta la trata de personas. Estas actividades ilícitas no solo representan una amenaza directa para la seguridad de los ciudadanos, sino que también socavan la integridad de las instituciones estatales. (Pacheco, 2023)

Además, la ubicación geográfica de Ecuador, con su extensa frontera con Colombia, ha contribuido a la problemática de la seguridad interna. La presencia de grupos armados ilegales y el tráfico de drogas a lo largo de la frontera plantean desafíos significativos para las fuerzas de seguridad del país. El fortalecimiento de la cooperación regional y la



implementación de estrategias conjuntas con los países vecinos son esenciales para abordar estas amenazas de manera efectiva.

Las políticas públicas, tanto nacionales como seccionales son fundamentales para redirigir el curso de un país en vías de progreso, las solas leyes no son suficientes para frenar los problemas que aquejan a un país como el Ecuador, por el contrario, los planes y mecanismos deben ir acompañados de decisiones gubernamentales que promuevan el buen desarrollo de un estado y el cumplimiento de todos los planes y proyectos contra la inseguridad y a favor del progreso, las acciones, más que los mecanismos de coerción, son el medio más eficaz y eficiente para lograr la paz interna.

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

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

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

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

En Ecuador existe un alto índice de inseguridad ciudadana, dicho en otras palabras, un alto grado de inseguridad, de delincuencia de todas las formas posibles, las mismas que



no han podido ser neutralizadas por las autoridades seccionales ni nacionales. (Monserrate Valencia, 2022)

El concepto de seguridad interna ha evolucionado a lo largo del tiempo, adaptándose a las dinámicas políticas, sociales y económicas de cada país. En términos generales, la seguridad interna hace referencia a la capacidad del Estado para garantizar la estabilidad y el orden dentro de sus fronteras, protegiendo a los ciudadanos y las instituciones de amenazas como el crimen organizado, el terrorismo, la corrupción y otras formas de violencia social. Según Bayley (2022), la seguridad interna debe ser entendida no solo como una función coercitiva del Estado, sino como un componente integral de la política pública que garantice el ejercicio de los derechos fundamentales.

Desde una perspectiva teórica, la seguridad interna puede analizarse bajo dos enfoques principales. El primero es el enfoque tradicional, basado en la coerción y la aplicación estricta de la ley mediante el uso de fuerzas policiales y militares. El segundo enfoque es el preventivo, que incorpora estrategias de desarrollo social, educación, empleo y participación ciudadana para abordar las causas estructurales de la inseguridad (Weisburd & Braga, 2024). Ambos enfoques deben ser equilibrados para garantizar una política de seguridad eficaz y democrática.

DISCUSIÓN

El análisis del marco teórico revela una tensión fundamental en el constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo: la coexistencia paradójica entre un robusto diseño institucional del Estado de derecho y la práctica sistemática de suspenderlo mediante decretos de excepción. Esta contradicción no es meramente técnica o coyuntural, sino que representa una transformación cualitativa en las formas de ejercicio del poder que erosiona progresivamente los fundamentos mismos de la gobernabilidad democrática.

La conceptualización de Avalle sobre gobernabilidad como capacidad para "tejer alianzas y canalizar institucionalmente los conflictos" adquiere significado crítico cuando se contrasta con la excepcionalidad normalizada. Los estados de excepción, por definición,



evitan la canalización institucional ordinaria de conflictos, concentrando poder en el Ejecutivo y suspendiendo los mecanismos deliberativos que caracterizan la democracia constitucional. Cuando esta suspensión deja de ser excepcional para convertirse en práctica recurrente, la gobernabilidad se transforma de un ejercicio de construcción de consensos democráticos en una gestión administrativa de emergencias permanentes. Esta inversión sugiere que las reformas estatales identificadas por Avalle desde la década de 1970, que modificaron la administración sin alterar las formas-proceso de gobernar, están siendo complementadas por una transformación más profunda: el cambio de la normalidad constitucional por la excepcionalidad como régimen operativo.

El Dictamen No. 1-22-EE/22 de la Corte Constitucional del Ecuador ilustra vivamente esta problemática. Al declarar inconstitucional un decreto que permitía a las Fuerzas Armadas ingresar a domicilios sin orden judicial, la Corte cumplió formalmente su rol de garante constitucional. Sin embargo, la necesidad misma de esta intervención judicial revela la normalización del fenómeno: el Ejecutivo recurre a medidas extraordinarias que vulneran derechos fundamentales asumiendo que la excepcionalidad justifica estas transgresiones. Más significativo aún, el hecho de que existan múltiples dictámenes sobre estados de excepción —el 007-11-DEC-CC de 2011, los 008-15-DEE-CC y 003-15-DEE-CC de 2015, el 5-23-EE/23 de 2023— demuestra que estos no son eventos extraordinarios sino características recurrentes del panorama político ecuatoriano.

La observación de la Corte en el Dictamen 5-23-EE/23, identificando medidas que no requerían estado de excepción por ser "competencias ordinarias", es particularmente reveladora. Sugiere que el Ejecutivo utiliza los decretos de emergencia no solo para enfrentar situaciones excepcionales, sino como vehículo para implementar políticas que debieran tramitarse mediante procesos legislativos ordinarios. Esta instrumentalización transforma la excepción de mecanismo de protección constitucional en herramienta de evasión de controles democráticos, invirtiendo completamente su función original.

La relación entre gobernabilidad y Estado de derecho que establece O'Donnell —donde la aplicación uniforme de leyes contribuye a la estabilidad y legitimidad



gubernamental— se fractura cuando los decretos de excepción suspenden esta uniformidad sistemáticamente. La predictibilidad jurídica, elemento esencial del Estado de derecho según los autores citados, desaparece cuando los ciudadanos no pueden anticipar si sus derechos estarán vigentes o suspendidos. Esta inestabilidad normativa erosiona precisamente los factores que Acosta-Dávila identifica como esenciales para la gobernabilidad: instituciones fuertes, participación ciudadana, estabilidad política y confianza en el sistema gubernamental.

La justificación recurrente de los estados de excepción mediante las amenazas de seguridad interna que enfrenta Ecuador —crimen organizado, narcotráfico, violencia urbana— plantea una contradicción metodológica fundamental. Como señalan múltiples autores citados, estas son amenazas estructurales que requieren enfoques integrales de largo plazo, combinando desarrollo social, fortalecimiento institucional y participación ciudadana. Weisburd y Braga distinguen explícitamente entre enfoques coercitivos tradicionales y preventivos que abordan causas estructurales de inseguridad. Sin embargo, los decretos de excepción representan respuestas extraordinarias de corto plazo mediante intensificación de la coerción. Utilizar instrumentos excepcionales para enfrentar problemas permanentes no solo resulta ineficaz, sino que puede agravar las causas estructurales de inseguridad al erosionar la legitimidad institucional y la confianza ciudadana.

La militarización implícita en los estados de excepción contradice directamente el mandato constitucional citado en el marco teórico: las Fuerzas Armadas solo deben participar en seguridad interna "en circunstancias de carácter excepcional". Cuando estas circunstancias se normalizan, la presencia militar en tareas de seguridad interna también se normaliza, alterando fundamentalmente las relaciones cívico-militares democráticas y difuminando la distinción constitucional entre defensa nacional y seguridad ciudadana que De la Torre enfatiza. Esta militarización progresiva representa no solo una desviación de principios constitucionales sino una transformación del modelo mismo de seguridad, del enfoque civil-democrático hacia modalidades más propias de regímenes autoritarios.



El principio de razonabilidad que Barraza identifica como esencial para la aplicación de normas por funcionarios públicos se vuelve especialmente problemático en este contexto. ¿Cómo evaluar la razonabilidad de suspender repetidamente el régimen normativo ordinario para enfrentar amenazas permanentes? La reiteración de decretos sugiere que o bien las medidas extraordinarias son ineficaces para resolver los problemas que justifican su emisión, o bien los problemas no son verdaderamente extraordinarios sino manifestaciones de déficits estructurales de gobernabilidad que requieren soluciones ordinarias sostenidas. En ambos casos, la razonabilidad de continuar recurriendo a la excepcionalidad resulta cuestionable.

La tensión entre los enfoques de seguridad humana que promueven integralidad, respeto a derechos humanos y desarrollo social, citados por Giménez y otros autores, y la práctica de estados de excepción que suspenden garantías constitucionales, revela una fragmentación en la concepción misma de seguridad estatal. El marco teórico propone equilibrar protección social con preservación de libertades individuales, pero no problematiza suficientemente qué sucede cuando este equilibrio se rompe estructuralmente mediante la normalización de medidas extraordinarias. Galindo López advierte sobre evitar "la erosión de los valores fundamentales que sustentan una sociedad democrática", precisamente el riesgo que materializa la excepcionalidad normalizada.

La ubicación de Ecuador y sus desafíos fronterizos, particularmente con Colombia, identificados por Pacheco y Molano-Rojas como factores de inseguridad, efectivamente constituyen problemas complejos que requieren respuestas gubernamentales robustas. Sin embargo, la solución mediante decretos de excepción reiterados sugiere que el Estado ecuatoriano no ha desarrollado capacidades institucionales ordinarias suficientes para gestionar estos desafíos permanentes. Esta deficiencia institucional se enmascara mediante la invocación recurrente de excepcionalidad, evitando el necesario fortalecimiento de políticas públicas sostenidas que González y otros autores identifican como esenciales para abordar problemas estructurales.

La excepcionalidad normalizada representa, en definitiva, un síntoma de crisis de gobernabilidad democrática disfrazado de solución a problemas de seguridad. Al recurrir



sistemáticamente a instrumentos extraordinarios para enfrentar desafíos ordinarios, el Estado ecuatoriano erosiona progresivamente los fundamentos constitucionales que Castillo, Pérez y Geovantes identifican como esenciales: límites al poder público, participación ciudadana, controles institucionales, justicia y equidad. Esta erosión no ocurre mediante ruptura abierta del orden constitucional sino a través de su suspensión formal pero reiterada, manteniendo la apariencia de legalidad mientras se socava la sustancia del constitucionalismo democrático.

CONCLUSIONES

La reiteración sistemática de decretos de excepción en Ecuador configura una paradoja constitucional fundamental: los instrumentos diseñados para proteger el Estado de derecho se convierten en mecanismos de su erosión progresiva. El análisis del Dictamen No. 1-22-EE/22 y otros pronunciamientos de la Corte Constitucional evidencia que la excepcionalidad ha dejado de ser extraordinaria para transformarse en modalidad recurrente de gobierno. Esta normalización invierte la lógica del constitucionalismo: la suspensión temporal de garantías se perpetúa mientras la normalidad constitucional se vuelve excepcional. La gobernabilidad democrática que Avalle y otros autores conceptualizan como construcción de consensos mediante instituciones se sustituye por una gestión administrativa de emergencias permanentes que concentra poder ejecutivo, debilita controles institucionales y erosiona la participación ciudadana, esencial para el Estado constitucional de derechos.

Los desafíos de seguridad interna que enfrenta Ecuador —crimen organizado, narcotráfico, violencia urbana, problemáticas fronterizas— son amenazas estructurales que requieren políticas públicas sostenidas, no medidas excepcionales temporales. La contradicción metodológica es evidente: se utilizan instrumentos de corto plazo para enfrentar problemas permanentes, contraviniendo los enfoques integrales y combinando desarrollo social, fortalecimiento institucional y participación ciudadana. La reiteración de decretos de excepción sin resolver las causas estructurales de inseguridad demuestra su ineficacia como política pública, sugiriendo que constituyen más bien síntomas de déficits institucionales del Estado para gestionar estos desafíos mediante capacidades ordinarias.



La normalización de estados de excepción implica la militarización progresiva de la seguridad interna, contraviniendo el mandato constitucional que reserva esta función a circunstancias verdaderamente excepcionales. Cuando la excepción se normaliza, la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana también se normaliza, difuminando la distinción constitucional entre defensa nacional y seguridad interna que De la Torre enfatiza como fundamental para la democracia. Esta transformación altera las relaciones cívico-militares democráticas y representa un giro desde el modelo civil de seguridad ciudadana hacia modalidades más propias de regímenes autoritarios. La tensión entre los enfoques de seguridad humana que promueven respeto a derechos fundamentales y la práctica de suspender garantías constitucionales mediante decretos reiterados revela la fragmentación del modelo de seguridad democrática, materializando la erosión de valores fundamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dictamen No. 1-22-EE/22 , CASO No. 1-22-EE (Corte Constitucional del Ecuador 25 de Febrero de 2022).
- Acosta-Dávila, Á. M.-S.-T. (2024). La corrupción y su impacto en la gobernabilidad latinoamericana. Revisión sistemática. Gestio et Productio. *Revista Electrónica de Ciencias Gerenciales*, 346-365. Obtenido de https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2739-00392024000200346
- Arianna, D. H. (2024). *Análisis de la efectividad de las estrategias de seguridad en la reducción de la violencia en el Salvador: Administración de Najib Bukele (2022-2023)*. Guayaquil: Ecotec.
- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios Políticos*, 28-47. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-51672023000100028&script=sci_arttext
- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios políticos*, 28-47.



- Barraza, J. G. (2021). El razonamiento jurídico en la toma de decisiones para la Gobernabilidad. *Revista Lex*, 389-398.
- Castillo Pusey, J. C. (2019). *Nuevos roles de las fuerzas armadas ante las nuevas amenazas transnacionales y de seguridad ambiental*. Colombia: Universidad Militar de Colombia.
- Castillo, R. E. (2025). Control Constitucional como Garantía del orden democrático. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 151-169. Obtenido de <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/17585>
- Constituyente, A. N. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Lexis.
- Cuenca Rodríguez, C. J. (2022). *Aplicación de nuevas responsabilidades para las Fuerzas Armadas, como miembros activos de la seguridad interna del Ecuador*. Guayaquil: Universidad Laica Vicente Rocafuerte.
- De la Torre, P. C. (2020). Crisis y perspectivas de la gobernanza y la seguridad regional en América Latina. *Pensamiento Propio*, 267-277.
- Galindo López, C. G. (2017). Seguridad interior: elementos para el debate. *INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ*, 3-34.
- Giménez, L. C. (2025). *Marco estratégico de seguridad y justicia para el desarrollo*. Caracas: CAF. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2423>
- González, Y. M. (2021). *Incidencia de la Política Pública Social en la Calidad de Vida de los Mineros Informales del Río Cauca del Municipio de Filadelfia Caldas*. Manizales: Universidad de Manizales, Facultad de Ciencias Contables Económicas y Administrativas.
- Govantes, J. R. (2025). Política Social, Educación Cívica y Derechos Humanos. *Revista Electrónica de Educación Inclusiva y Familia-REEDINFA*, 67-78. Obtenido de <https://www.riechiapas.org/revista/reedinfa/index.php/reedinfa/article/view/15>
- Luna, E. N. (2023). Análisis del diseño e implementación del modelo de atención a la violencia de género en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. *Desarrollo regional sostenible y derechos humanos*, 30.



- Molano-Rojas, A. &. (2023). *Bitácora de política exterior colombiana*. Colombia: Siglo del Hombre .
- Monserate Valencia, K. S. (2022). *La inseguridad ciudadana y sus afectaciones en el Ecuador* . Babahoyo: Universidad Regional Autónoma de Los Andes UNIANDES BABAHOYO.
- Montaña, P. (2011). *Apuntes de derecho procesal constitucional*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).
- Nacional, A. (28 de Noviembre de 2009). Ley de Seguridad Pública y del Estado. *Suplemento del Registro Oficial 35, 28-IX-2009*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- O'Donnell, G. (1997). “*Contrapuntos. Estudios escogidos sobre autoritarismo y democratización*”. Argentina: Paidós. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/2932/293257825011/293257825011.pdf>
- Pacheco, M. (2023). *Análisis prospectivo del terrorismo en el Ecuador. Efectos y consecuencias en las operaciones militares*. Sangolquí: Universidad de las Fuerzas Armadas.
- Pérez, C. O. (2024). Fortalecimiento de la transparencia en México: Responsabilidad social y participación ciudadana como impulsores de democracia y eficiencia gubernamental. *Revista Venezolana de Gerencia: RVG*, 581-592. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9394083>
- Pomeranz, M. (2024). *PRIORIZANDO LA SEGURIDAD ANTE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: EL CASO DE EL SALVADOR*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Quiñonez, N. M. (2023). Análisis de la seguridad turística en la ciudad de Guayaquil, debido al aumento de actos delincuenciales y terroristas. *Polo del Conocimiento*, 743-762.
- Sánchez Santacruz, R. F. (2025). Estados de excepción contra la delincuencia en Ecuador: Un análisis jurídico pragmático. *Journal of Science and Research*, 190-202. Obtenido de <https://revistas.utb.edu.ec/index.php/sr/article/view/3890>



- Sebastián, J. d. (2019). ¿SON LOS GRUPOS ARMADOS UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL? *Instituto de Investigaciones estratégicas de la Armada de México*, 3-26.
- Ubierna, M. V. (2023). *Tras las rejas: Estudio sistemático de la violencia en El Salvador*. Argentina: UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA.
- Urrutia, C. W. (2023). *MODELO DE CIBERSEGURIDAD EN UNIVERSIDADES PRIVADAS EN EL PERU*". Piura: UNIVERSIDAD NACIONAL DE PIURA .
- Vélez, F. R. (2021). *Crimen organizado y seguridad multidimensional*. Valencia: Tirant lo Blanch. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Fredy-Velez/publication/365748422_CRIMEN_ORGANIZADO_Y_SEGURIDAD_MULTIDIMENSIONAL_Autores/links/63814995c2cb154d292946ce/CRIMEN-ORGANIZADO-Y-SEGURIDAD-MULTIDIMENSIONAL-Autores.pdf