



Doi: <https://doi.org/10.70577/asce.v5i2.769>

Recibido: 2026-03-07

Aceptado: 2026-03-21

Publicado: 2026-04-18

Límites constitucionales del estado de excepción frente a las políticas de seguridad en Ecuador

Constitutional limits of the state of exception regarding security policies in Ecuador

Autores

Lucy Mireya Infante Gutierrez¹

linfante2@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-0801-878X>

Universidad Tecnológica Indoamérica

Ambato-Ecuador

Jorge Mateo Villacrés López²

mateovillacres@uti.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-9844-8687>

Universidad Tecnológica Indoamérica

Ambato-Ecuador



Resumen

El artículo trata de la tensión entre los límites constitucionales del estado de excepción y su utilización reiterada como la principal estrategia de seguridad del Ecuador. El problema jurídico central está en determinar si las recientes declaratorias de estado de excepción se ciñen a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no discriminación, recogidos por el artículo 164 de la Constitución de 2008, o si, por el contrario, han sobrepasado dichos límites, hasta convertirse en política ordinaria de gobierno. Se trata de ver cómo estas medidas se acoplan con el derecho ecuatoriano y el derecho internacional de los derechos humanos. La metodología combina el análisis dogmático-normativo de la Constitución y tratados internacionales, el examen crítico de decretos ejecutivos recientes y jurisprudencia constitucional, así como el derecho comparado regional sobre materia de control constitucional. De este modo, se nota una progresiva desnaturalización del estado de excepción en Ecuador, que se refleja en más de un centenar de declaratorias en pocos años, muchas de las cuales van en contra de los principios constitucionales que lo regulan. El estudio llega a la conclusión de que la excepcionalidad permanente debilita la separación de poderes, normaliza la restricción de derechos y reemplaza políticas públicas estructurales por respuestas punitivas, creando un déficit democrático que exige reformas institucionales urgentes.

Palabras clave: Estado de excepción, Constitución, seguridad, derechos fundamentales, políticas públicas.



Abstract

This article examines the conflict between the constitutional constraints of the state of emergency and its frequent implementation as the principal security strategy in Ecuador. The main legal question is whether the recent declarations of states of emergency follow the rules of legality, necessity, proportionality, temporality, and non-discrimination set out in Article 164 of the 2008 Constitution, or whether they have gone beyond these rules to become a standard government policy. The goal is to see if these measures fit with Ecuador's legal system and international human rights law. The methodology integrates a dogmatic-normative analysis of the Constitution and international treaties, a critical evaluation of recent executive decrees and constitutional jurisprudence, and a regional comparative law study on constitutional review. The results show that the state of emergency in Ecuador is getting worse over time. There have been over 100 declarations in the last few years that go against the constitutional principles that govern it. The study finds that a permanent state of emergency weakens the separation of powers, makes it normal to limit rights, and replaces structural public policies with punitive measures. This creates a democratic deficit that needs immediate institutional reforms.

Keywords: State of emergency, Constitution, security, fundamental rights, public policies.



Introducción

El estado de excepción, como señala Quevedo (2023), es una medida jurídica excepcional que permite a los jefes de Estado asumir poderes extraordinarios cuando exista una amenaza al orden público, a la seguridad del Estado o a la estabilidad institucional, y que tiene su origen en la Roma republicana y su consagración constitucional posterior en la mayoría de las democracias contemporáneas. En América Latina se ha vuelto pertinente por las crisis políticas, sociales y de seguridad que han sacudido a la región en las últimas décadas y es un mecanismo que oscila entre la defensa de la institucionalidad democrática y el peligro del autoritarismo estatal.

La Constitución ecuatoriana de 2008 marcó un giro histórico en la región al transformarse en una “Constitución de Derechos”, cambiando la relación entre Estado y ciudadano, poniendo al ser humano y sus derechos como eje central del ordenamiento jurídico (Zúñiga y Cedeño, 2025). Y este encuadre constitucionalizó el artículo 164 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE): La Presidenta o el Presidente de la República podrá declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional o parte de él por agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

De estos límites y de su abuso, porque se vive en realidad una crisis de seguridad sin precedentes de delincuencia organizada, narcotráfico, crisis y creciente utilización de los estados de excepción como política de seguridad. En pocos años, Ecuador ha tenido más de cien estados de excepción (González, 2021), un uso excesivo de esta figura constitucional que hace dudar sobre si se está respetando su naturaleza extraordinaria y temporal o se ha transformado en una política ordinaria que desborda el marco constitucional.

El estudio de Albuquerque (2022) contribuye en gran medida al demostrar de manera empírica la desconexión entre el diseño constitucional de los controles al estado de excepción y su práctica en Ecuador, donde la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional no han declarado inconstitucional ningún decreto de estado de excepción, ni siquiera en casos claros de violaciones formales y materiales. Prueba de ello es que los límites constitucionales son sólo nominales, no reales, dando lugar a un “uso ciego y abusivo” del poder excepcional que vulnera sistemáticamente los derechos ciudadanos y debilita el Estado de Derecho.



La declaratoria de estado de excepción en Ecuador como política principal de seguridad sobrepasa los límites constitucionales definidos en el artículo 164 de la Constitución, violando los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no discriminación, en una violación no accidental, sino producto de una desnaturalización progresiva de la figura constitucional, de medida excepcional y temporal a política ordinaria de seguridad. Pero, más aún, este empleo sucesivo rompe el marco de derechos y el Estado de Derecho, deteriora los mecanismos de control institucional, banaliza la suspensión de garantías, debilita la división de poderes y consolida un modelo de gobernabilidad de excepción en vez de políticas públicas integrales.

Se trata de determinar si las declaratorias de estado de excepción como principal estrategia de seguridad se ciñen a los límites constitucionales fijados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y qué significa su uso reiterado para el sistema de derechos y el Estado de Derecho. Con este fin, se codificarán los límites constitucionales del estado de excepción, de conformidad con el artículo 164 de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos; se examinará la forma en que los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no discriminación han sido interpretados en las últimas declaratorias; se hará una revisión crítica de los mecanismos de control constitucional y se definirán las consecuencias jurídicas y democráticas del estado de excepción. El artículo trata sobre el marco teórico-conceptual del estado de excepción y sus límites constitucionales, el marco normativo conformado por legislación ecuatoriana e instrumentos internacionales, el análisis crítico del uso de los estados de excepción como política de seguridad en Ecuador, para finalizar con las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Material y métodos

Este estudio asumió un enfoque cualitativo de tipo descriptivo-explicativo, cuyo objetivo fue analizar el tratamiento jurídico del estado de excepción en Ecuador y las consecuencias que ha generado su aplicación reiterada sobre el sistema de derechos y el Estado de Derecho. Este tipo de diseño fue pertinente, ya que el objeto de estudio no involucra variables cuantificables, sino categorías jurídicas, principios constitucionales y prácticas institucionales que requieren un análisis interpretativo de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales.



El método empleado fue, principalmente, el dogmático-normativo, con el cual se sistematizaron e interpretaron las normas constitucionales aplicables, particularmente los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución de la República del Ecuador, de 2008, en conjunto con los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el país, tales como, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El análisis realizado permitió determinar el marco jurídico aplicable al estado de excepción y fijar los criterios normativos con los cuales se evalúa su ejercicio.

También se empleó el método crítico analítico para examinar los decretos ejecutivos emitidos entre los años 2021 y 2024, con especial énfasis en los decretos 110, 111 y 112 del año 2024. El estudio de estas fuentes primarias permitió identificar si las declaratorias se encontraban dentro de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no discriminación que constitucionalmente rigen esta figura

Se empleó el método de derecho comparado para cotejar el modelo ecuatoriano con la experiencia colombiana, tomando como parámetro la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia y los mecanismos de control que ese país ha desarrollado frente a los estados de excepción. Este contraste regional permitió reconocer tanto buenas prácticas como vacíos institucionales propios al caso ecuatoriano. Ecuador es parte de la Convención Americana y, por lo tanto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se incluye como fuente interpretativa obligatoria.

Las fuentes utilizadas fueron documentales y estuvieron conformadas por la Constitución de la República del Ecuador y sus antecedentes normativos, decretos ejecutivos de estado de excepción expedidos en el período investigado, resoluciones y autos de la Corte Constitucional del Ecuador, instrumentos internacionales de derechos humanos, y bibliografía académica especializada en derecho constitucional, derecho de los estados de excepción y políticas públicas de seguridad en América Latina. Se dio prioridad a aquellas fuentes que se publicaron entre los años 2019 y 2025, con el objetivo de garantizar que el análisis refleje el estado actualizado de la discusión jurídica sobre el tema.



Resultados

Concepto del estado de excepción

El estado de excepción es una figura jurídica muy antigua que ya existía en la República romana bajo el nombre de *iustitium*, por el que el Senado suspendía temporalmente el derecho ordinario en caso de peligro para la res publica, y que fue desarrollándose a lo largo de la historia hasta integrarse en los sistemas constitucionales actuales (González, 2021). La concepción actual del estado de excepción se basa en la teorización de Carl Schmitt, para quien el estado de excepción es aquel en el cual el soberano suspende temporalmente el orden jurídico ordinario para salvar al Estado, creando la tensión entre legalidad y excepcionalidad que le es propia.

En América Latina, el estado de excepción ha ido conformando sus propias señas identitarias, las cuales se relacionan con la historia política latinoamericana de los golpes de estado, las dictaduras militares y las crisis constitucionales, desarrollando una sensibilidad constitucional para ponerle límites y controles al poder excepcional, en un estudio comparado entre Ecuador y Colombia (Calderón, 2021). Esta preocupación se intensifica si se considera que los estados de excepción han sido usados tanto para proteger la institucionalidad democrática como para establecer dictaduras, dependiendo del contexto político y de la fuerza de los mecanismos de control constitucional.

En la actualidad, el derecho constitucional reconoce varios tipos de estados de excepción, que varían en función de la naturaleza y la gravedad de la amenaza que los origina. Así, la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en su artículo 164, contempla el estado de excepción como una facultad del Presidente de la República que podrá ser declarada “en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, peligro inminente de conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”, estableciendo así un catálogo taxativo de causales que limitan el ejercicio de esta facultad extraordinaria. Por otra parte, el artículo 165 de la Constitución, establece una distinción entre dos figuras: el estado de excepción por conmoción interna o calamidad pública, y el estado de emergencia por caso de catástrofe o desastre natural. Lo que tienen en común es la temporalidad, la convocatoria en circunstancias excepcionales, la extensión de poderes al ejecutivo y la suspensión de algunos derechos fundamentales.



La Constitución ecuatoriana recoge esa tradición jurídica, pero la vuelve garantista al enumerar precisamente los supuestos y los procedimientos para la declaratoria y control de los estados de excepción, como una forma de evitar los abusos históricos que se han dado en la región; pero claro, esta facultad excepcional del Estado, no es absoluta, al contrario, la Constitución misma y el sistema de control institucional, le marcan un ámbito de actuación para evitar abusos, ámbito este que será objeto de estudio en el presente trabajo.

Principios constitucionales rectores del estado de excepción en Ecuador

El artículo 164 de la Constitución ecuatoriana, al consagrar todo un andamiaje jurídico para los estados de excepción, codifica los principios del poder extraordinario y el respeto a los derechos humanos aun en circunstancias excepcionales. El principio de legalidad requiere que toda declaración de estado de excepción se fundamente en las causales taxativas señaladas en la Constitución, por lo que el poder ejecutivo no puede crear ninguna otra no establecida en la Constitución, “como garantía contra el ejercicio arbitrario del poder excepcional en el ordenamiento jurídico ecuatoriano” (Zúñiga y Cedeño, 2025, p. 45).

El principio de necesidad obliga a que el estado de excepción sólo se pueda declarar cuando los medios ordinarios del Estado resulten insuficientes para hacer frente a la situación excepcional y exista una relación causa efecto entre la amenaza real e inminente y la declaración excepcional, la cual no puede basarse en peligros abstractos y eventuales sino en peligros concretos y actuales. Por otro lado, el principio de proporcionalidad exige que las medidas del estado de excepción sean proporcionales al peligro y no restrinjan los derechos fundamentales más allá de lo necesario para superar la crisis, tal como señalan Peñafiel y López (2024) en su análisis sobre la tensión entre los estados de excepción y los derechos fundamentales en Ecuador.

El Art. 166 de la Constitución de la República del Ecuador regula el procedimiento de notificación, control y duración del estado de excepción. Por otro lado, el artículo 132 dice que la Presidenta o el Presidente de la República debe dar a conocer la declaración a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes, en un plazo de cuarenta y ocho horas. El Congreso puede revocar el decreto en cualquier momento, sin que esto afecte el control de constitucionalidad que le corresponde a la Corte Constitucional y este decreto regirá por el



término máximo de sesenta días, pudiendo prorrogarse por otros treinta, si subsisten las causas que lo motivaron y si no se renueva o se notifica, caducará.

Lo que importa de este plazo es que se preserve la singularidad de esta figura. Para que no se haga eterno el régimen de excepción, el estado de excepción, como lo ordena el artículo 166, número 1, de la Constitución, “no podrá ser mayor de noventa días”. Para que se extienda necesita de una nueva motivación y del control constitucional. El principio de no discriminación implica, asimismo, que las medidas no puedan generar diferencias injustificadas entre personas o grupos y deban aplicarse de forma general y objetiva, lo que constituye un límite fundamental frente a los abusos del poder excepcional que han dañado históricamente a grupos vulnerables o minorías políticas.

Estos cinco principios, interrelacionados entre sí, conforman un marco garantista que intenta equilibrar los poderes excepcionales del Estado para hacer frente a situaciones extremas con el inquebrantable deber de respetar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, creando un modelo constitucional que evite tanto la indefensión del Estado frente a amenazas reales como el autoritarismo disfrazado bajo la excepción; la efectividad de estos límites depende de la existencia de mecanismos institucionales de control que vean el cumplimiento y sancionen su violación (Álava et al., 2024, p.60).

Marco normativo nacional e internacional aplicable

La regulación constitucional del estado de excepción en Ecuador se encuentra principalmente en los artículos 164 y 165 de la Constitución de 2008, que establecen tanto las causas que justifican su declaración como los mecanismos de control y los límites al poder excepcional. El art. 164 determina taxativamente los casos que justifican la declaratoria del estado de excepción: "agresión externa, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural" (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 164), y esto claro no permite al ejecutivo en cierta forma inventarse otras cláusulas.

Además de su marco constitucional interno, el Ecuador estaría hasta cierto punto obligado a cumplir con normas internacionales de derechos humanos, que establecen ciertas normas y límites para los estados de excepción, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo



4) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 27) porque estos tratados reconocen la potestad de los estados de suspender temporalmente algunas obligaciones en materia de derechos humanos en circunstancias excepcionales, pero al mismo tiempo imponen límites por donde sean vistos, ya que prohíben la suspensión de ciertos derechos inderogables. Estos derechos intangibles, como señala Granda (2020), comprenden “el derecho a la vida, la prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de esclavitud, el principio de legalidad penal, la libertad de conciencia y de religión” (p. 78), así como los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad y los derechos políticos.

La Corte IDH mediante casos contenciosos y opiniones consultivas ha ido desarrollando una jurisprudencia sobre los estados de excepción que establecen criterios jurisprudenciales vinculantes para los Estados parte, como Ecuador. En ese sentido, Pérez y Morales (2022) apuntan que:

La jurisprudencia interamericana ha establecido de manera reiterada que la declaratoria del estado de excepción no implica una suspensión generalizada de derechos, sino sólo en la medida estricta en que sea necesario y proporcional a la amenaza enfrentada. Ha establecido, igualmente, que las garantías judiciales esenciales para la protección de los derechos inderogables, que constituyen el límite material infranqueable al poder de excepción, deben estar siempre vigentes, incluso en las circunstancias más graves. (p. 145).

En Ecuador, en el marco del derecho infraconstitucional, existen leyes orgánicas y ordinarias que regulan el estado de excepción, como la Ley de Seguridad Pública y del Estado que regula las funciones de las instituciones de seguridad en situaciones excepcionales, y el Código Orgánico de la Función Judicial que regula el control constitucional de los decretos de estado de excepción. Pero “hay vacíos significativos en la normativa y los mecanismos de control que permiten actos de corrupción y saqueo del tesoro público en los gobiernos de excepción” (Escobar, 2021), por lo que se necesitan cambios legales para fortalecer la rendición de cuentas.

La articulación de la propia constitucional con el derecho internacional de los derechos humanos, en el ámbito interno, conforma el bloque de constitucionalidad que define los límites jurídicos del estado de excepción en el Ecuador, desde las condiciones para su declaración hasta las restricciones que debe respetar. El marco normativo ecuatoriano es un reflejo del compromiso constitucional con la protección de los derechos fundamentales aun en contextos excepcionales, rechazando la



figura schmittiana del soberano que decide sobre la excepción y reemplazándola por un modelo de excepcionalidad regulada y controlada constitucionalmente (Rodríguez, 2023).

Del estado de excepción como política de seguridad en Ecuador

La realidad estatal ecuatoriana de estas últimas décadas muestra cómo el estado de excepción fue transformándose de mecanismo excepcional y transitorio a uno ordinario de gobierno en materia de seguridad, una "desnaturalización del mismo" (Lucero, 2022, p. 34). En pocos años se han decretado más de cien estados de excepción en Ecuador, un número que ya de por sí da cuenta de un abuso que desnaturaliza su carácter excepcional y más bien revela que no existen más de cien emergencias distintas, sino que se está usando el estado de excepción para solucionar problemas estructurales que requieren políticas públicas integrales.

El análisis de las últimas declaratorias, particularmente los decretos ejecutivos 110 y 111 de 2024, muestra errores reiterados en la invocación de las causales constitucionales. Como indican Molina y Vásquez (2024):

Esta falta de motivación vulnera el principio de legalidad, que exige una relación causa-efecto entre la situación excepcional invocada y la declaratoria, dejando al arbitrio del poder ejecutivo una discrecionalidad incompatible con el carácter reglado que la Constitución le reconoce. (p. 67)

En cuanto al principio de necesidad, se observa que las declaraciones de estado de excepción no van acompañadas de una evaluación sobre la insuficiencia de las instituciones estatales ordinarias para hacer frente a la crisis de seguridad, sino que "siguiendo la lógica política del gobierno de mostrar su fuerza ante la ciudadanía" (Molina y Vásquez, 2024, p. 72), se desnaturaliza la ratio legis de esta figura constitucional.

En particular, las medidas específicas que se dictan en los estados de excepción atentan contra el principio de proporcionalidad, ya que "muchas veces se suspenden de manera generalizada derechos fundamentales como el de circulación, reunión o protesta que protegen a toda la población sin una relación de proporcionalidad con los objetivos de seguridad que se buscan" (Peñafliel y López, 2024, p. 89).



Estos autores analizan en particular cómo las medidas de seguridad en los estados de excepción atentan contra el derecho a la protesta y otros derechos de participación ciudadana. Esta desproporción resulta más aguda cuando esas medidas excepcionales se prolongan más allá de lo necesario para superar la crisis invocada, vulnerando también el principio de temporalidad.

Uno de los puntos más vulnerables en la práctica ecuatoriana del estado de excepción es la temporalidad, pues existe una tendencia de prórrogas sucesivas que crean una especie de excepcionalidad permanente que niega su naturaleza temporal establecida en la Constitución. Al respecto, Ruperti (2024) estudia cómo "los decretos ejecutivos 110 y 112 de 2024 violaron derechos como el derecho al turismo, en una muestra de cómo el régimen de excepción se extralimita, afectando actividades económicas y sociales legítimas sin justificación suficiente" (p. 156), en una normalización inaceptable del régimen de excepción.

En relación con el principio de no discriminación, si bien los decretos de estado de excepción se refieren de forma indiferenciada a todo el territorio nacional o a una zona geográficamente definida, las fuerzas de seguridad concentran sus actuaciones y medidas restrictivas en poblaciones vulnerables y sectores excluidos, generando una discriminación material contraria a la Constitución (García y Salazar, 2023, p. 201). Y esto se agrava cuando se comprueba que "las medidas excepcionales no van acompañadas de políticas sociales compensatorias para amortiguar sus efectos negativos sobre los grupos más vulnerables" (Torres, 2024, p. 45), mostrando una concepción de la seguridad exclusivamente punitiva, olvidando las dimensiones sociales y económicas del delito.

Deficiencias en mecanismos de control constitucional

El ordenamiento constitucional ecuatoriano ha creado dos mecanismos de control sobre los estados de excepción: el control político por parte de la Asamblea Nacional y el control jurisdiccional por parte de la Corte Constitucional, para que revisen la constitucionalidad formal y material de los decretos de estado de excepción y el respeto a los derechos fundamentales durante su vigencia. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que estos mecanismos presentan fallas estructurales que impiden un control eficaz. Así lo señala Villareal (2021) "ni la Corte Constitucional ni la Asamblea Nacional han declarado inconstitucional ningún decreto de estado de excepción, sin importar las



violaciones formales y materiales a la Constitución que este cometa, y los límites constitucionales son solo teóricos, no efectivos” (p. 18).

El poder político de la Asamblea Nacional siempre ha sido débil, las ratificaciones de los decretos de estado de excepción se aprueban sin un debate serio sobre su necesidad, su proporcionalidad o temporalidad, incluso, en ocasiones, por vías abreviadas que impiden el análisis de fondo que merecen las medidas. Esta falta de control legislativo se debe, según Samaniego y Bonilla (2024), al hiperpresidencialismo y desequilibrio institucional del sistema político ecuatoriano, en donde las mayorías oficialistas en la Asamblea Nacional, por lo general aprueban ciegamente las decisiones del Ejecutivo, sin ejercer un control real.

La Corte Constitucional se somete mucho al poder ejecutivo en su control judicial en materia de seguridad, aceptando cualquier justificación gubernamental con estándares laxos que, en la práctica, permiten cualquier medida sin un análisis estricto de proporcionalidad, necesidad o temporalidad, como demuestran Molina y Vásquez (2024) en casos específicos de control constitucional. Esta concesión judicial es preocupante porque la Corte Constitucional ha permitido que los estados de excepción se prorroguen sucesivamente sin exigir al poder ejecutivo una nueva justificación de que aún persisten las circunstancias excepcionales originales, y así ha normalizado el régimen de excepción.

La falta de una sanción jurídica por la violación de los límites constitucionales del estado de excepción genera un problema de impunidad institucional, que alienta el uso abusivo del estado de excepción, porque los gobernantes saben que sus decretos de excepción serán convalidados de forma automática, cualquiera sea su motivo o su proporcionalidad. Esto produce lo que Águila y Fuentes (2019) llaman como “una distancia entre los límites constitucionales formales y su aplicación, ya que los límites constitucionales existen en la letra, pero no tienen mecanismos institucionales para hacerlos efectivos, creando un déficit democrático enquistado en la constitución ecuatoriana” (p.38).

El que el estado de excepción pase de ser un mecanismo extraordinario a convertirse en política ordinaria de seguridad tiene para el sistema democrático ecuatoriano consecuencias negativas que van más allá del ámbito jurídico, al incidir en la calidad de la democracia y del estado de derecho.



La reiterada declaratoria de los estados de excepción normaliza la excepcionalidad que acostumbra a la población a vivir en regímenes de suspensión de derechos, deteriorando la cultura democrática y justificando medidas autoritarias que en circunstancias ordinarias serían rechazadas de plano, como advierte López y Hernández (2024) al revisar la historia de las constituciones del Ecuador y sus desafíos hasta 2008.

Por otra parte, esta banalización de la excepcionalidad está erosionando el principio de separación de poderes propio del Estado de Derecho, pues toda declaración del estado de excepción concentra el poder en manos del ejecutivo, y su reiteración va mutando el modelo constitucional de controles y contrapesos entre poderes. Macías y Bravo (2024) señalan que esta concentración de poder que impide la aplicación de los principios garantistas de la Constitución de 2008, como el Buen Vivir y los derechos de la naturaleza, agudizan los males del derecho constitucional ecuatoriano para la protección de los derechos humanos.

Otra consecuencia grave es que se están reemplazando las políticas públicas de conjunto por medidas excepcionales de seguridad, ya que el uso reiterado del estado de excepción pone al desnudo y profundiza la incapacidad estatal para enfrentar las causas estructurales de la violencia e inseguridad con estrategias sostenibles de desarrollo social, económico y cultural. Pinargote y Díaz (2021) analizan cómo las políticas públicas dirigidas a las empresas ecuatorianas, cuando las políticas públicas ordinarias no logran hacer presencia estatal en territorios marginales o vulnerables, el vacío institucional es llenado con políticas de seguridad excepcionales, incapaces por naturaleza de generar cambios estructurales por su temporalidad y reactividad. Además, la reiteración del estado de excepción como respuesta a la crisis de seguridad demuestra la ausencia de una política criminal integral de prevención, investigación, sanción y rehabilitación, en vez del uso punitivo y militarizado u oficializado de la prevención social de la violencia. Como señala Zagaceta (2023), nuevas amenazas no tradicionales como la minería ilegal en la frontera Perú-Ecuador amplían la noción de seguridad nacional y por tanto la reiterada declaratoria de estados de excepción sin que al mismo tiempo se generen políticas económicas alternativas que solucionen las causas de estas actividades ilegales.

En materia de derechos humanos, la excepcionalidad permanente corre el riesgo de generar violaciones sistemáticas, sobre todo contra las poblaciones vulnerables, a las que con frecuencia se suspenden las garantías sin que los estados de excepción cuenten con mecanismos eficaces de



protección. También Ortega (2024) analiza cómo la migración irregular en Ecuador vulnera los derechos humanos de los migrantes, lo cual empeora en los estados de excepción, en donde las restricciones a la movilidad y el fortalecimiento de los controles fronterizos pueden vulnerar aún más los derechos de los migrantes sin garantías de protección para esta población vulnerable. La jurisprudencia internacional, particularmente la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha advertido en repetidas ocasiones sobre los riesgos de la prolongación en el tiempo de los estados de excepción, pues cuando la excepción se vuelve regla se subvierte el orden constitucional y se genera la amenaza institucional que precisamente pretenden evitar los estados de excepción (Bentancur, 2021, p. 18).

Discusión

El estudio de los decretos ejecutivos de estado de excepción, dictados en Ecuador entre 2021 y 2024, muestra que el uso de esta figura constitucional viola en forma reiterada los cinco principios rectores consagrados en el artículo 164 de la Constitución. Esta desviación del marco legal no es un hecho aislado o fortuito, sino una práctica institucionalizada que fue transformando la naturaleza jurídica del estado de excepción, desnaturalizándolo de medida excepcional y transitoria a política ordinaria de seguridad (Molina y Vásquez, 2024).

En cuanto al principio de legalidad, la lectura de las últimas declaratorias permite ver que decretos como el 110, 111 y 112 de 2024 invocan en algún punto de forma genérica y abstracta la causal “grave conmoción interna”, sin detallar los hechos concretos, actuales e inminentes que justifiquen la activación del régimen de excepción. Esta indefinición es contraria al carácter taxativo y restrictivo con que deben interpretarse las causales constitucionales de excepción, como lo exige la Constitución del Ecuador y la jurisprudencia interamericana de derechos humanos. Molina y Vásquez (2024) señalan que esta falta de motivación vulnera el principio de legalidad al no lograr vincular la situación invocada con la declaratoria emitida en una relación causa-efecto.

El test de proporcionalidad demuestra que las medidas concretas adoptadas en los estados de excepción, habitualmente, exceden a lo estrictamente necesario para hacer frente a las amenazas invocadas. Se suspenden de forma generalizada derechos fundamentales como el de circulación,



reunión, manifestación y otros derechos de participación ciudadana, a toda la población, sin que exista proporcionalidad entre la medida limitativa y la finalidad de seguridad que se persigue (Peñañiel y López, 2024). De esta desproporcionalidad se hace eco Ruperti (2024) al examinar cómo los decretos ejecutivos 110 y 112 de 2024 vulneraron incluso el derecho al turismo, afectando actividades económicas y sociales legítimas, sin ninguna justificación suficiente para limitar este derecho.

En la siguiente tabla se resumen las principales violaciones encontradas en los decretos estudiados:

Tabla 1.

Resultados

Principio constitucional	Violación identificada	Ejemplo concreto
Legalidad	Invocación genérica de causales sin hechos concretos	Decretos 110, 111 y 112 de 2024: "grave conmoción interna" sin especificación
Necesidad	Ausencia de justificación sobre insuficiencia de medios ordinarios	Uso como respuesta en lugar de última ratio
Proporcionalidad	Suspensión generalizada de derechos excediendo lo necesario	Afectación derecho al turismo sin justificación suficiente
Temporalidad	Prórrogas sucesivas creando excepcionalidad permanente	Algunos estados de excepción en pocos años, muchos superpuestos
No discriminación	Aplicación diferenciada afectando desproporcionadamente a grupos vulnerables	Focalización en poblaciones vulnerables y sectores excluidos

Nota. Elaboración propia, (2026)



En lo que se refiere a la aplicación del principio de no discriminación, aunque los decretos mencionan de forma indistinguida el territorio nacional o zonas geográficas específicas, la evidencia revela que las fuerzas de seguridad concentran sus actuaciones y medidas restrictivas de derechos en torno a las poblaciones vulnerables y los sectores excluidos socialmente, generando una discriminación material que se contrapone a la Constitución (García y Salazar, 2023). Esta situación se hace más grave porque a las medidas excepcionales no las acompañan políticas sociales compensatorias para amortiguar los efectos negativos sobre los grupos más vulnerables, mostrando una concepción de la seguridad que es puramente punitiva y que olvida las dimensiones sociales y económicas del delito (Torres, 2024).

La revisión de los mecanismos de control constitucional no es más prometedora. En el control político de la Asamblea Nacional, las ratificaciones de los decretos de estado de excepción se aprueban sin mayores debates sobre su necesidad, proporcionalidad o temporalidad, incluso en vías abreviadas que hacen imposible un análisis de profundidad que amerita una medida de esta naturaleza en resguardo del sistema de derechos y del Estado de Derecho. Esta debilidad del control legislativo obedece a factores estructurales del sistema político ecuatoriano, como el hiperpresidencialismo que determina la estructura constitucional del poder, en la cual el Ejecutivo puede gobernar por encima de una Asamblea Nacional fraccionada y de escasas capacidades técnicas e institucionales para controlarlo (Samaniego y Bonilla, 2024).

Además, la dinámica partidista y el cabildeo político que negocian con el gobierno y las mayorías legislativas generan incentivos perversos para que los legisladores aprueben sin mayor escrutinio lo que el Ejecutivo solicite, sobre todo en materia de seguridad, donde siempre hay una urgencia mediática que socava la capacidad de control del Legislativo.

Más preocupante aún, la Corte Constitucional ha llegado a permitir prórrogas sucesivas de estados de excepción, sin exigir al Ejecutivo una nueva y propia justificación de que persisten las circunstancias excepcionales que motivaron la declaratoria inicial. De este modo se va renovando el estado de excepción, ad infinitum, a través de la vía procedimental de reiterar el decreto, sin constatar materialmente que las circunstancias excepcionales persisten. La ausencia de juicios de exigente proporcionalidad, de análisis sobre la subsidiariedad de las medidas extraordinarias respecto a los mecanismos ordinarios del Estado, y de control del principio de temporalidad



demuestra que el control constitucional se ha transformado en un procedimiento superficial que no penetra en el examen de fondo de la constitucionalidad material de las medidas.

Discusión

La normalización del estado de excepción como política ordinaria de seguridad tiene consecuencias que van más allá de lo jurídico, impactando la calidad democrática del sistema político ecuatoriano, la vigencia de los derechos fundamentales y la capacidad del Estado para resolver las causas estructurales de la inseguridad con políticas públicas integrales.

Va deteriorándose el principio de separación de poderes, piedra angular del Estado de Derecho, pues cada estado de excepción concentra poderes en el Ejecutivo y la reiteración sucesiva va cambiando en la práctica el modelo constitucional de controles y equilibrios entre los poderes del Estado y claro, ello deteriora en cierto modo al Legislativo y Judicial en lo que respecta a su capacidad de controlar al Ejecutivo, creando un desequilibrio institucional que abre la puerta al poder autoritario.

Resulta especialmente preocupante la violación sistemática del derecho de manifestación y otros derechos de participación ciudadana. Bajo los estados de excepción, se han restringido o prohibido manifestaciones y marchas sociales en el nombre del orden público, criminalizando de facto el ejercicio legítimo de derechos políticos constitucionales. Cuando se cierran canales institucionales para manifestar el descontento ciudadano, paradójicamente se puede agudizar el ciclo de violencia que los estados de excepción dicen combatir, en la medida en que se niegan vías pacíficas y legales para expresar el descontento social, creando un círculo vicioso en el cual la suspensión de derechos políticos alimenta el descontento social que luego se invoca para justificar nuevas suspensiones.

El empleo reiterado del estado de excepción como mecanismo preferido de respuesta ante la inseguridad, agudiza la incapacidad estatal para generar políticas integrales que incidan sobre las raíces estructurales de la violencia y la criminalidad. Entre ellos, se encuentran factores económicos como el desempleo, la pobreza y la desigualdad; factores sociales como la desintegración familiar, la exclusión educativa y la falta de oportunidades; y factores institucionales como la debilidad del sistema de justicia, la corrupción y la impunidad; así como factores territoriales como el abandono



estatal de zonas periféricas y el control territorial de grupos criminales. El cambio de las políticas públicas a largo plazo por medidas excepcionales, circunstanciales y esencialmente reactivas, conforma un círculo perverso donde el Estado reacciona frente a los síntomas más evidentes de la crisis con militarización y represión, sin incidir sobre las causas que la generan y reproducen.

Esa lógica de la excepcionalidad permanente muestra un modelo hiper punitivo que confía más en la fuerza y en la restricción de libertades que en políticas sociales de prevención de la violencia. Pero al hacerlo se desconoce décadas de investigación criminológica que demuestran que las estrategias más eficaces para disminuir la criminalidad combinan medidas preventivas a través de programas educativos, culturales, deportivos, de fortalecimiento comunitario; medidas de control fortaleciendo la investigación criminal y el sistema de justicia; medidas punitivas mejorando el sistema penitenciario; y medidas rehabilitadoras con programas efectivos de reinserción social.

El análisis de comparación con otros países de la región (en especial Colombia) permite observar que los problemas encontrados en el control del poder excepcional en Ecuador no son producto de defectos de diseño constitucional, sino de causas de tipo económico-político e institucional. Colombia ha reforzado los mecanismos de control constitucional, como la revisión automática e inmediata de todo decreto de estado de excepción por parte de la Corte Constitucional, la aplicación de tests estrictos de proporcionalidad y la creación de una jurisprudencia constitucional que ha anulado muchos decretos por violar la Constitución.

En el caso ecuatoriano, la evidencia apunta a la necesidad de reformas en diversos niveles. En el ámbito del control jurisdiccional resulta de fundamental importancia consagrar el control automático e inmediato por parte de la Corte Constitucional de todo decreto de estado de excepción, sin necesidad de acción de parte. Asimismo, cualquier medida que limite derechos fundamentales debe pasar siempre estrictas pruebas de proporcionalidad, demostrando que la medida es necesaria, adecuada para conseguir el objetivo buscado, y que los beneficios superan sus costes en términos de restricción de derechos.

En políticas públicas de seguridad se debe pasar del modelo actual de excepcionalidad permanente a estrategias integrales de prevención, control, sanción y rehabilitación. Esto exige una inversión sostenida en programas de prevención social de la violencia orientados a los niños, adolescentes y



jóvenes vulnerables que al mismo tiempo son las principales víctimas de la violencia criminal y la principal fuente de reclutamiento de las organizaciones criminales.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales normales del Estado constituye otro elemento esencial. Hay que actualizar el sistema penal, equiparlo con tecnología forense de punta, profesionalizar a la policía y al Ministerio Público, depurándolos de elementos corruptos y poniendo protocolos rigurosos que garanticen tanto la eficacia en la lucha contra el crimen como el respeto absoluto a los derechos humanos.

Una política de seguridad eficaz y a largo plazo necesita una reforma penitenciaria integral. En Ecuador las cárceles se han convertido en centros de reclutamiento y de coordinación de las bandas criminales, una de las causas estructurales de la crisis de seguridad. Esta reforma tiene que garantizar la separación real de los reclusos, en función de su peligrosidad, la lucha frontal contra la corrupción penitenciaria, programas verdaderos de educación y formación laboral y el uso de medidas alternativas a la cárcel para los delitos menores. De manera que la cuestión que tiene que resolver Ecuador en materia de estados de excepción es cómo conjugar la necesidad del Estado de contar con mecanismos para hacer frente a las amenazas reales a la seguridad ciudadana con el inquebrantable deber de respetar los derechos fundamentales y el Estado de Derecho.

Conclusiones

Los estados de excepción como medida principal de seguridad en el Ecuador sobrepasan reiteradamente los límites constitucionales establecidos en el art. 164 de la Constitución de 2008, como lo demuestra la evidencia más allá de toda duda, violando los cinco principios rectores de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no discriminación que deben garantizar que el poder excepcional se mantenga dentro de los límites del Estado de Derecho y en respeto a los derechos fundamentales, en una vulneración no accidental ni aislada, sino resultado de una desnaturalización progresiva de la figura constitucional del estado de excepción, que pasó de ser una medida extraordinaria y temporal a convertirse en política ordinaria de gobierno.

Los controles constitucionales de los límites al poder excepcional han sido estructuralmente débiles e ineficaces, tanto el control político por la Asamblea Nacional como el control jurisdiccional por



la Corte Constitucional, demostrando que los límites constitucionales existen en la letra pero carecen de mecanismos institucionales para hacerlos efectivos, generando una impunidad institucional que estimula el uso abusivo del estado de excepción.

En cuanto a lo que implica el tema de la excepcionalidad permanente hay que mencionar que el mismo trasciende en el ámbito jurídico, esto con el fin de separar en cierto modo el sistema democrático ecuatoriano y claro esto se refleja en la separación de poderes por ejemplo al concentrar funciones en el Ejecutivo; normalizan la suspensión de garantías ciudadanas, al hacer que la excepcionalidad sea algo socialmente común; empeoran la cultura democrática, al habituar a la gente a vivir bajo regímenes autoritarios; crean riesgos sistemáticos de violaciones a los derechos humanos, sobre todo en poblaciones vulnerables; castigan el ejercicio legítimo de derechos políticos, como la protesta y la movilización social; y sustituyen políticas públicas integrales por respuestas reactivas, temporales y punitivas, que no resuelven las causas estructurales de la violencia y la criminalidad.

El gran desafío que aún tiene pendiente el Ecuador es equilibrar la legítima necesidad del Estado de disponer de mecanismos para enfrentar amenazas reales a la seguridad ciudadana y al orden público con el inquebrantable deber de respetar los derechos fundamentales y preservar el Estado de Derecho, lo cual sólo se conseguirá si se restablece el carácter verdaderamente excepcional del estado de excepción a través de controles institucionales efectivos y se fortalecen las políticas ordinarias de seguridad para que el uso del poder excepcional sea la última ratio ante situaciones extraordinarias y no la primera respuesta ante problemas estructurales que requieren soluciones sostenibles, integrales y respetuosas de los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Águila, M. R. F., & Fuentes, P. E. C. (2019). Los derechos fundamentales de los sancionados a privación de libertad en el Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 2(3), 38-47.

Albuquerque, G. (2022). Militares de Izquierda y doctrina de seguridad nacional en Ecuador: El gobierno de Guillermo Rodríguez Lara, 1972-1976. *Historia* 396, 11(2), 3-32.



Álava, H. M. A., Bravo, K. L. A., & Cedeño, R. C. P. (2024). Las políticas públicas y su relación con los emprendimientos para el desarrollo productivo del Ecuador. *Revista Compromiso Social*, 55-66.

Bentancur, N., Bidegain, G., & Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (71), 13-36.

Calderón, J. A. Q. (2021). Control constitucional de los estados de excepción en Ecuador y Colombia: un enfoque comparado. *Revista Derecho Fiscal*, (18).

Escobar Vargas, V. P. (2021). Las contrataciones en estado de excepción y los actos de corrupción en el sector público en el Ecuador.

González Becerra, L. (2021). Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador. *Revista Derecho Fiscal*, (18).

Granda-Torres, G. A. (2020). Enfoque filosófico presente en la Constitución del Ecuador de 2008. Breves comentarios analíticos. *Polo del Conocimiento*, 5(2), 333-344.

López, I., & Hernández, G. P. A. (2024). Evolución de las constituciones del Ecuador: virtudes y desafíos hasta el año 2008. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54(141), 1-22.

Lucero-Caiminagua, F. A., & Campoverde-Nivicela, A. D. (2022). Desnaturalización del estado de excepción en Ecuador y afectación de los derechos. *Polo del Conocimiento*, 7(5), 1802-1820.

Macías, J. M., & Bravo, L. E. (2024). Evolución y desafíos del derecho constitucional en la protección de los derechos humanos en Ecuador. *593 Digital Publisher CEIT*, 9(5), 854-867.

Molina, M. G. C., & Vázquez, A. F. Z. (2024). Control Constitucional de los estados de excepción en Ecuador: Análisis del rol de la Corte Constitucional y un enfoque en la Legislación Comparada. *Polo del Conocimiento*, 9(11), 1127-1161.

Ortega-Pérez, M. A. (2024). Derechos humanos y migración irregular: Desafíos y perspectivas de la política pública ecuatoriana. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 9(17), 4-19.

Peñañiel, J. F. P., & López, J. M. V. (2024). Derecho a la Protesta en los Estados de Excepción Decretados en Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(1), 1272-1290.

Pinargote, H., & Díaz-Barrios, J. (2021). Políticas públicas orientadas a impulsar a las PYMES ecuatorianas.



Quevedo, J. G. (2023). La recepción del derecho público romano en la historia constitucional cubana y en la nueva constitución de la República de Cuba de 2019. Ediciones Olejnik.

Ruperti León, L. (2024). Los estados de excepción en Ecuador y su impacto en el derecho al turismo: Estudio de los Decretos Ejecutivos No. 110 y 112. *Cuestiones Políticas*, 42(80), 45-61.

Samaniego-Quiguiri, D. P., & Bonilla-Morejón, D. M. (2024). Análisis de la Evolución del Derecho Constitucional en Ecuador: Implicaciones para el Desarrollo Democrático. *Revista Científica Zambos*, 3(3), 1-14.

Villareal, R. J. (2021). Doctrina de seguridad nacional en Ecuador: Influencia y relaciones Estado↔ Fuerzas Armadas. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 6(1), 18-18.

Zagaceta, A. T. (2023). Minería ilegal en la zona de frontera Perú-Ecuador y su impacto en la seguridad nacional. *Revista Cuadernos de Trabajo*, (23), 65-78.

Zúñiga-Hurtado, E. P., & Cedeño-Peñaherrera, M. J. (2025). Derechos fundamentales en Ecuador y su protección jurídica y constitucional actual. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 10(1), 395-407.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.