PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

ESTADO DE EXCEPCIÓN. UNA RESPUESTA PARA LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA (2021-2023)

NOMBRE: ALEJANDRO SEBASTIÁN VILLARROEL DEFAZ

DIRECTOR: MSC. ANDRÉS FERNANDO DE LA VEGA GRUNAUER

Quito, D.M., 2023

Dedicatoria

Este esfuerzo se lo dedico a mi madre, Rosa; y a mi padre, Luis Alejandro.

A una persona incondicional en mi vida, Gonzalo.

A mi compañera de vida, Sofía.

A mi familia entera.

Agradecimiento

Este trabajo fue posible gracias al respaldo de mi tutor, Msc. Andrés de la Vega; quien confió en mí desde el primer momento, gracias por sus enseñanzas y su apoyo incondicional.

A los docentes de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE, por todo el conocimiento adquirido y por transmitirme la pasión y el orgullo de pertenecer a esta alma máter.

Resumen:

El presente trabajo investigativo abordará el uso de los estados de excepción como respuesta para los desafíos que propone la seguridad ciudadana. Frente al incremento exponencial de la violencia y criminalidad en el Ecuador, los estados de excepción han surgido como la medida predilecta del Ejecutivo para dar solución a esta problemática social de gran magnitud; no obstante, su implementación no arrojó los resultados deseados y derivó en la desnaturalización de una medida excepcional. Por lo expuesto, a lo largo del presente trabajo se propone un análisis al uso excesivo de los estados de excepción y se cuestiona su recurrencia aun cuando ha demostrado no lograr el objetivo para el cual fue pensado.

Palabras Claves:

Estado de excepción, seguridad ciudadana, violencia, criminalidad, políticas públicas.

Abstract:

This research project will discuss the use of states of exception as a response to the challenges proposed by citizen security. Faced with the exponential increase of violence and criminality in Ecuador, states of exception have emerged as the preferred measure of the Government to solve this social problem of great magnitude; however, their implementation did not bring the desired results and resulted in the denaturalization of an exceptional measure. Therefore, this paper proposes an analysis of the excessive use of states of exception and calls into question its recurrence even when it has proven not to achieve the objective for which it was intended.

Keywords:

State of emergency, citizen security, violence, criminality, public policies.

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción 5
1. Sección I - Consideraciones jurídicas y doctrinarias de los estados de excepción. 7
1.1. Evolución del estado de excepción en el derecho ecuatoriano. 7
1.2. Estado de excepción en la Constitución y la ley. 9
1.2.1. Definición y aspectos generales del estado de excepción. 9
1.2.2. Causales para la declaratoria de estado de excepción. 15
1.2.3. Principios que rigen el estado de excepción. 20
1.3. Facultades extraordinarias de la Función Ejecutiva. 25
1.4. Suspensión y limitación de derechos constitucionales. 27
2. Sección II - Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana. 28
2.1. Concepto de seguridad ciudadana. 28
2.1.1. Seguridad ciudadana objetiva. 29
2.1.2. Seguridad ciudadana subjetiva. 30
2.2. Otras perspectivas de seguridad desde el derecho internacional público. 31
2.2.1. Seguridad multidimensional. 32
2.2.2. Seguridad Humana. 33
2.3. El concepto de seguridad en el derecho ecuatoriano 34
3. Sección III. ¿Por qué los estados de excepción no son la respuesta a los desafíos de la seguridad ciudadana? 37
3.1. Situación de la seguridad ciudadana en Ecuador. 38
3.2. Resultados del estado de excepción respecto a la seguridad ciudadana. 44
3.3. Hallazgos respecto al uso del estado de excepción. 49
3.4. Pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto al uso del estado de excepción. 52
3.4.1. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022. 52
3.4.2. Dictamen No. 4-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023. 53
3.5. Políticas públicas ineficientes para garantizar la seguridad ciudadana. 54
3.6. Medidas prometedoras para garantizar la seguridad ciudadana. 56
Conclusiones y recomendaciones 58
Bibliografía 60

Introducción

"Insuficiente y tardío es el estado de excepción para frenar la crisis en las cárceles del país" (El Universo, 2023) fue el titular de una publicación realizada por el reconocido diario El Universo tras un ya cotidiano episodio de violencia en las cárceles del Ecuador. Y es que, durante los últimos años la inseguridad y violencia se han apoderado de las urbes ecuatorianas, a tal punto, que estamos experimentando las cifras de homicidios más altas desde que empezó el siglo XXI.

Este importante aumento ha obligado al Gobierno a modificar su agenda y considerar el tema de la seguridad ciudadana como una prioridad, al respecto Dammert (2007) señala que la inseguridad ciudadana ha logrado que se deje de lado las prioridades clásicas -tal como la educación, empleo, salud- y se ha posicionado como uno de los aspectos de mayor impacto en el detrimento de la calidad de vida de las personas.

El caso ecuatoriano no es ajeno ante esta necesidad, la imparable ola de violencia ha demandado un actuar rápido y eficaz para garantizar la seguridad ciudadana. Sin embargo, las estrategias empleadas para combatir este incremento desmedido no complacen a los objetivos anhelados, al contrario, el sentimiento de inseguridad parece difundirse en la sociedad. El presente trabajo se centra en el uso excesivo de una de estas infructuosas medidas: el estado de excepción.

Desde junio de 2021 hasta noviembre de 2023 hemos vivido dieciséis declaratorias de estado de excepción, esto quiere decir que de ochocientos dieciocho días transcurridos, setecientos cuarenta y tres hemos vivido bajo un régimen de excepción. No obstante, aún con estas alarmantes cifras del uso del estado de excepción, las estadísticas de homicidios intencionales de 2023 están cerca de triplicar a los registros de 2021. En este sentido, Zamudio (2004) afirma que en América Latina se da una desnaturalización de los estados de excepción, señala el autor que se han convertido en un fenómeno que podemos calificar como cotidiano.

Con los antecedentes expuestos, se desprende que el problema jurídico radica en que los índices de criminalidad en el Ecuador durante los últimos 3 años (2021-2023) se han mantenido en incremento, pese a cuanto estado de excepción se ha decretado. En otras palabras, se ha pretendido utilizar al estado de excepción como una solución frente a los desafíos de la seguridad ciudadana; objetivo en el cual ha fracasado pues va en contra de su naturaleza jurídica.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo investigativo es establecer que los estados de excepción han resultado ineficaces para garantizar la seguridad ciudadana, corroborando así lo que Sozzo (2007) denomina "lenguaje del déficit", esto es, la búsqueda obsesiva de la seguridad (mediante mecanismo no idóneos) ha conllevado a debilitar aún más los tejidos sociales en las sociedades latinoamericanas, incrementando también la desconfianza ciudadana y la creciente legitimidad del aumento de la sed punitiva y la violencia como mecanismo de respuesta (Dammert, 2007).

Considerando el tipo de investigación a realizar, será útil el método deductivo. Debido a que nos permite abordar desde macro conceptos generales, como los principios que rigen a los estados de excepción, su procedencia y su régimen jurídico; hasta temáticas específicas que permitan determinar los efectos de su aplicación puntual.

En este trabajo investigativo, comenzaremos por un abordaje general del marco jurídico que rodea a los estados de excepción, desarrollado en la sección I; posteriormente, la sección II analizará los distintos conceptos de seguridad que ofrece tanto el derecho interno como el derecho internacional público, para lograr comprender el concepto de seguridad en el derecho ecuatoriano; y finalmente, la sección III relacionará a sus antecesores, entrelazando directamente a los estados de excepción con la seguridad ciudadana y exponiendo fundamentadamente porque dicha medida excepcional no es la vía adecuada para enfrentar los desafíos de la seguridad ciudadana.

1. Sección I - Consideraciones jurídicas y doctrinarias de los estados de excepción.

1.1. Evolución del estado de excepción en el derecho ecuatoriano.

Los ordenamientos jurídicos actuales, en el Ecuador y el resto del mundo, fueron elaborados para un estado de normalidad, con un cotidiano desenvolvimiento de actividades políticas, económicas, sociales y normativas. Sin embargo, existen situaciones irregulares o anómalas que generan una emergencia y requieren, por parte del soberano, un actuar pronto y eficaz para sobrellevar dicha peripecia. En este marco, surge la necesidad de crear un orden jurídico para la situación, apto y suficiente que respalde al soberano en su labor. Claramente, este orden jurídico especial, se deberá realizar en virtud de los desarrollos constitucionales y límites propuestos por los derechos humanos. (González, 2021).

Para afrontar estos desafíos aparece el estado de excepción, nace como una "respuesta a una problemática social de gran magnitud." (Barrionuevo, 2022). Según Agamben (1942), el estado de excepción es la suspensión del orden jurídico que suele considerarse como medida de carácter provisional y extraordinaria, pero tiende a instalarse como praxis permanente en los estados modernos.

La primera aparición de esta figura dentro de la historia constitucional del Ecuador fue en la Constitución de 1835, para aquel entonces no se encontraba regulada bajo la denominación "estado de excepción", sino que, el artículo 64 del cuerpo normativo ibidem facultaba al Poder Ejecutivo a solicitar atribuciones especiales al Congreso Nacional en dos casos puntuales: invasión exterior o conmoción interior. Es preciso destacar que la Constitución de 1835 no abordaba detalles exactos respecto a las facultades concedidas o al tiempo de duración, sin embargo, queda tácitamente señalado que se regía únicamente al tiempo y objeto indispensables.

La Constitución de 1851 en su artículo 60 detalla más a profundidad cuáles serán aquellas atribuciones que ejercerá el Poder Ejecutivo en caso de grave peligro por causa de conmoción

interna, y también, el artículo 61 enuncia las facultades especiales en caso de guerra exterior. Pero, una de las novedades más importantes que esta Constitución aportó al desarrollo de la figura fue el artículo 62, pues manda que una vez otorgadas estas facultades, el Poder Ejecutivo rendirá cuentas a la Asamblea Nacional del uso que ha hecho de ellas, apareciendo un límite adicional a la implementación de lo que después llamaríamos "estado de excepción".

No fue sino hasta la Constitución de 1869 que se empezó a utilizar el término *"estado de sitio"* para referirse a aquellas facultades extraordinarias del Ejecutivo. Mientras que, en la Constitución de 1906 dicho término fue relegado; aun así, aquella Constitución sí añadió causales como conflicto bélico, amenaza inminente y conmoción interna a mano armada.

Para acotar, hasta esta etapa constitucional, cuando el Poder Ejecutivo pretendía obtener sus facultades excepcionales debía solicitarlo al Congreso Nacional (cuando estuviese reunido) o al Consejo de Estado. Lo señalado cambió con la llegada de la Constitución de 1967, dado que esta norma constitucional le otorgaba al presidente la facultad de declarar estado de sitio por sí mismo -*excepto cuando el Congreso se encuentre reunido*-. Esta variación vino acompañada de un desarrollo sustancial de la figura, pues fijó como requisito que en el decreto mediante el cual se declare estado de sitio se precise las facultades que asume la Función Ejecutiva, las garantías constitucionales que pretende limitar, tiempo de duración y las causales que lo provocaron. En adición, aparece un primer esbozo del control constitucional al cual se encuentra actualmente sometido el estado de excepción, pues la Constitución de 1967 señalaba que será el Tribunal de Garantías Constitucionales el órgano que decide si confirma, limita o revoca las facultades excepcionales del Ejecutivo.

Por su parte, la Constitución de 1979 no presenta modificaciones importantes respecto a su antecesora, sin embargo, su importancia radica en la implementación del término "*estado de emergencia*".

Llegando a la Constitución de 1998, este cuerpo normativo mantuvo aún la denominación de "*estado de emergencia".* Cabe señalar que fue la primera Constitución que fijó un límite temporal para su duración, siendo este 60 días, renovables previa notificación al Congreso Nacional.

De esta forma llegamos a la actual Constitución del 2008, en dicho documento se utiliza por primera vez la denominación "*estado de excepción*", así también, fue en la Constitución de Montecristi que se determinó que el estado de excepción se regirá a los límites propuestos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. En esencia, el legislador constituyente recogió varios matices que ya habían sido abordados por constituciones previas, dando como resultado los artículos 164, 165 y 166 de la Norma Suprema.

1.2. Estado de excepción en la Constitución y la ley.

1.2.1. Definición y aspectos generales del estado de excepción.

En el marco de la soberanía y el ordenamiento jurídico del Ecuador, aparece el estado de excepción como una herramienta para solventar "situaciones en las que el Poder Ejecutivo no puede salvar la seguridad externa o el orden público con las facultades ordinarias (…) por lo mismo, necesita para el efecto potestades extraordinarias hasta que los peligros sean conjurados". (Trujillo, 2006). Por su parte, el jurista venezolano Jesús María Casal lo define como "sistemas legales exclusivos causados en circunstancias extraordinarias de variada índole (…) que ponen en riesgo la permanencia de las instituciones, la vida del estado o sus ciudadanos, cuyo propósito es encaminar la recuperación de la normalidad y de la cordura". (Casal, 1999).

De ambos conceptos podemos resaltar que los estados de excepción nacen para mitigar una problemática de gran magnitud, dotando de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para el restablecimiento de la paz social. Su naturaleza jurídica es de última ratio, pues viene a suplir a aquellas instituciones jurídicas que quedaron insuficientes para combatir dicha emergencia.

Ahora bien, previo a analizar el procedimiento para la declaratoria del estado de excepción, es importante abordar brevemente su naturaleza jurídica. Se encuentra regulado por la Constitución de la República (CRE) y varias leyes especiales, entre las cuales podemos destacar la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales (LOGJCC), la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) y la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE). Esta última reviste vital importancia para su regulación pues dedica todo el Título VI al estado de excepción, aborda conceptos sustantivos y adjetivos, desarrolla temas de responsabilidad, coordinación y complementariedad. Además, regula las movilizaciones, requisiciones y zonas de seguridad.

A continuación, se destacan algunas características clave de los estados de excepción:

- **Respuesta a amenazas de origen natural o antrópico.**

Las causas que ameritan la declaratoria de un estado de excepción pueden provenir de la naturaleza (terremoto 16 de abril de 2016, Ecuador) o ser antrópicas (masacre carcelaria de 23 de febrero de 2021, Ecuador).

- **Régimen de legalidad.**

El principio de legalidad concibe que "el estado al desplegar su actividad afecta los bienes y derechos del subordinado (...) el principio está para intervenir en estas ocasiones, cuando no exista el apego debido a la legalidad por parte del Estado en la afectación al subordinado" (Islas, 2009). En otras palabras, que el estado de excepción sea un régimen de legalidad implica que, aun cuando se le otorga al Ejecutivo facultades extraordinarias, su actuar no puede ser arbitrario, debiendo observar la aplicación de normas sustantivas y adjetivas.

- **Estricta necesidad.**

Únicamente cabe declarar estado de excepción cuando el resto de las facultades ordinarias y el orden institucional han quedado insuficientes para responder frente a las amenazas contra la seguridad ciudadana y estatal. (LSPE, 2009, art. 29). En este sentido, activar este mecanismo extraordinario tiene un carácter subsidiario, según Chicharro (2001) "la subsidiariedad obliga

a la instancia más extensa a no suplir a otra de menor ámbito hasta que no se demuestre la incapacidad de esta última para llevar a cabo una determinada acción u obtener el efecto pretendido".

Es importante señalar que la esencia jurídica del estado de excepción ha sido denominada de distintas formas por las legislaciones de cada país, entre los ejemplos más comunes tenemos: estado de emergencia, estado de sitio, estado de catástrofe, estado de alarma, etc. Sin embargo, para Melo Delgado (2012) "estado de excepción es el género y las otras denominaciones son la especie".

En Ecuador el estado de excepción se encuentra regulado en la Constitución del 2008 y en leyes especiales, dichos instrumentos regulan su limitación, alcance y procedimiento para su declaratoria. A continuación, se abordan los pasos del procedimiento de declaratoria del estado de excepción.

- **Declaratoria. - Facultad exclusiva del Presidente de la República.**

El artículo 164 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) establece que será el Presidente o Presidenta de la República el encargado de emitir el decreto declarando estado de excepción. Dicho decreto deberá especificar "la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan (…)" (CRE, 2008, art. 164).

- **Notificación a órganos nacionales e internacionales.**

Según el artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador, una vez firmado el decreto con la declaratoria del estado de excepción, el mismo deberá ser notificado dentro de un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes.

Respecto a la Asamblea Nacional, una vez notificado el decreto, la mayoría absoluta del Pleno podrá solicitar al Presidente del Legislativo su revocatoria, quien a su vez, tratará la solicitud en el orden del día del Pleno de la Asamblea Nacional. Este procedimiento se realizará en un solo debate y con la mayoría absoluta podrá rechazar la petición o revocar el decreto presidencial. (LOFL, 2009, art. 45).

Cabe señalar que la Ley Orgánica de la Función Legislativa no detalla causales para la revocatoria del decreto ejecutivo, la frase del artículo 46 ibidem señala que procederá "si las circunstancias lo justifican". (LOFL, 2009, art. 45). Esta afirmación no solo no es precisa, sino que es ampliamente ambigua, dado que el cuerpo normativo en mención solo se remite a mencionar dicha facultad del Legislativo. En este sentido, Melo Delgado (2012) señala que la Asamblea Nacional es la encargada de realizar un control político del decreto ejecutivo y en caso de no reunir los requisitos establecidos para su vigencia, podrá revocarlo. (Melo, 2012). Sin embargo, no es menos cierto que aún con el uso indiscriminado del estado de excepción en Ecuador, no hemos experimentado el uso de esta facultad legislativa.

El decreto de estado de excepción también deberá notificarse a los organismos internacionales correspondientes, la razón de ser de esta obligación es que durante la vigencia del estado de excepción se le otorgan al Ejecutivo facultades extraordinarias, que a su vez, facilitan una posible vulneración de derechos humanos.

En general, se notifica a los organismos internacionales en materia de derechos humanos, para que de alguna forma se garantice el cumplimiento de estos durante la vigencia del estado de excepción. Serán estos organismos los encargados de velar y monitorear la situación de los derechos humanos en Ecuador y pronunciarse en caso de que las medidas extraordinarias que se adoptaron fuesen atentatorias contra los derechos humanos. En concreto, la Ley de Seguridad Pública y del Estado manda también que se notificará a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y Organización de Estados Americanos (OEA) únicamente en caso de suspensión o

limitación de garantías constitucionales. Por ejemplo, en el Decreto Ejecutivo No. 411 de 29 de abril de 2022 firmado por el Presidente Guillermo Lasso Mendoza su artículo 9 dispone la notificación a la ONU y a la OEA. (LSPE, 2009, art. 31)

Para concluir, también se deberá notificar a la Corte Constitucional, para que emita su dictamen respecto a la constitucionalidad del decreto. Este último punto se abordará más ampliamente en el siguiente punto.

- **Control constitucional del estado de excepción**

La razón de ser del control constitucional radica en la preservación del estado de derecho, pretende que el Poder Ejecutivo no sea arbitrario en el uso de sus facultades extraordinarias y que se minimice al máximo todo riesgo de inadecuada limitación o suspensión de derechos y garantías constitucionales. Desde la doctrina, Ferrajoli (2003) citado por Intriago Ceballos (2016) afirma que el constitucionalismo ha traído como consecuencia que los jueces asuman un rol más activo y puedan analizar críticamente el contenido de la Ley de acuerdo con la Constitución, así como también detalla que el control de constitucionalidad es una suerte de juicio de compatibilidad entre una norma infraconstitucional y la norma superior. Dicho juicio se encomienda a individuos alejados del proceso de elaboración de leyes, que emitirán su pronunciamiento sobre un trabajo normativo finalizado.

En Ecuador, la Constitución de 1945 creó el denominado Tribunal de Garantías Constitucionales para fungir como el órgano encargado de dicho juicio de compatibilidad y para “velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, en especial de las garantías constitucionales”. (CRE, 1945, art. 160). Hoy en día, este órgano jurisdiccional fue reemplazado por la Corte Constitucional, que en esencia, mantiene características bastante semejantes.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) desarrolla todo un capítulo de esta temática denominado: "Capítulo VII. Control Constitucional de los Estados de Excepción" que señala lo siguiente

> *"el control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos. La Corte Constitucional efectuará un control formal y material constitucional automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste"* (LOGJCC, 2009, art. 119).

Para resumir, es interesante señalar que para Carl Schmitt en su libro "Teoría de la Constitución", la existencia del estado de excepción es totalmente contraria a la idea del constitucionalismo puro, dado que, esta forma de estado se fundamenta en la primacía de la Constitución y protección de derechos fundamentales. En este sentido, el constitucionalismo puro rechaza la existencia del estado de excepción pues este es el resultado de una constitución carente de soluciones para garantizar la seguridad ciudadana y el orden público. Para Schmitt, la figura del estado de excepción abre la puerta a un sistema hiperpresidencialista o pseudoconstitucional. (Schmitt, 1982).

- **Informe de cierre del estado de excepción**:

Según el artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador, cuando las circunstancias que motivaron la declaratoria de estado de excepción hayan cesado, el presidente decretará su culminación y notificará con el informe correspondiente. Respecto al informe de cierre nos encontramos con un vacío legal, dado que no se encuentra regulado por ninguna ley o reglamento específico, la norma constitucional únicamente menciona que se deberá realizar y notificar, aunque tampoco queda especificado a qué organismo.

Este documento permite entender el impacto de las medidas empleadas por el Ejecutivo, por lo que, pueden desempeñarse como instrumento de rendición de cuentas o para analizar la eficacia de un estado de excepción. Su contenido también carece de regulación expresa, pero algunos informes recientes abordan dos temáticas importantes: medidas extraordinarias

implementadas y sus resultados, tal es el caso del informe de finalización del 15 de diciembre de 2022, cuyos resultados fueron difundidos en cadena nacional.

1.2.2. Causales para la declaratoria de estado de excepción.

"Las causales para declarar estado de excepción en Ecuador son eminentemente represivas y no preventivas, esto quiere decir que debe darse como tal la emergencia para que se active este mecanismo" (Oyarte, 2022). Esto suena bastante lógico, considerando que todas estas situaciones que sobrepasan las instituciones jurídicas son imprevistas. Es importante recalcar que cada una tiene un carácter eminentemente excepcional, pues el estado debería estar en la capacidad de responder a través de otros mecanismos, por ejemplo: políticas públicas.

Ahora bien, el artículo 164 de la Constitución menciona estas causales "en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural" (CRE, 2008, art. 164). Veamos brevemente cada una de ellas:

- **Agresión.**

Esta causal se encuentra citada por la Constitución de la República del Ecuador y por la Ley de Seguridad Pública y del Estado, pero ninguno menciona a qué clase de agresión se refiere, únicamente se remiten a mencionarla de forma general. Desde la óptica del derecho internacional público podemos entender que la agresión es el uso de la fuerza o violencia ejercida por un estado en contra de otro, se expresa de varias maneras como intervenciones o ataques militares, exclusiones económicas e incluso presiones políticas. En el Estatuto de Roma se establece la facultad de la Corte Penal Internacional para juzgar los cuatro crímenes internacionales (genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y crimen de agresión). En el mismo instrumento se definieron los tres primeros, pero el crimen de agresión quedó sin definir. (Mediavilla, 2023)

Esta situación anómala se mantuvo desde el 2002 (entrada en funcionamiento de la Corte Penal Internacional) hasta el 2010, año en el cual la Asamblea de Estados Miembros de la Corte

Penal Internacional aprobó una enmienda al Estatuto y se añadió el artículo 8 bis, señalando que se comete crimen de agresión cuando:

> *"estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas".* (ER, 1998, art. 8 bis)

El propio artículo 8 bis señala que, independientemente de que exista declaración de guerra, se considerarán actos de agresión los siguientes: invasión, bombardeo, bloqueo de puertos, ataque de fuerzas armadas, utilización indebida de fuerzas armadas que se encuentren en territorio de otro estado, acción de un estado al permitir que su territorio sea puesto a disposición de otro estado y envío de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios. (ER, 1998, art. 8 bis)

- **Conflicto armado internacional o interno.**

Los conflictos armados son causantes del destrozo de millones de vidas y ponen en peligro la paz y la seguridad mundial, pueden surgir por diversas razones, tales como: fanatismos políticos, diferencias culturales o religiosas e incluso factores económicos, políticos y culturales. La Constitución los divide en conflictos armados internos y externos. Desde el Comité Internacional de la Cruz Roja, Kathleen Lawand (2012) define al conflicto armado interno como aquel conflicto armado no internacional que se refiere a una situación de violencia que tiene lugar el territorio de un estado, caracterizándose por enfrentamientos armados y prolongados entre fuerzas gubernamentales y uno o más grupos armados y organizados con tendencia disidente.

Ahora bien, desde la Organización de las Naciones Unidas se dice que los conflictos armados internacionales involucran enfrentamientos armados entre dos estados. (ONU, s/f). A su vez, el artículo "Una nueva era de conflictos y violencia" de la ONU (s/f) menciona que: "la naturaleza de los conflictos y la violencia ha cambiado mucho desde que se fundaron las Naciones Unidas

hace 75 años. Los conflictos son menos mortíferos, y con mayor frecuencia se libran entre grupos nacionales en lugar de entre Estados".

- **Calamidad pública.**

Según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1994) es la causal más ajustable a situaciones que en la realidad no son motivo suficiente para declarar un estado de excepción. Esta causal no tiene una definición específica y debido a esta falta de claridad ha sido invocada en situaciones tangencialmente distintas, tales como la prestación deficiente de servicios por parte de empresas públicas o mixtas, afectación a recursos naturales y sectores estratégicos e incluso cuando está en riesgo la seguridad del Estado. (Atacushi, 2022).

En 2009 la Corte Constitucional le otorgó la siguiente definición:

> *"un evento de origen natural o provocado por el hombre (ya sea de manera voluntaria o accidental), que afecta de forma masiva e indiscriminada los derechos de la comunidad, privando su capacidad de adaptación a las circunstancias previstas"* (CCE, Sentencia No. 4-09-SEE-CC, 2009, p.14).

Aún con esta definición no queda claro el concepto de calamidad pública, pues un evento provocado por el hombre que afecte derechos de comunidades puede encajar también con el concepto de conflicto armado interno que se revisó previamente.

- **Desastre natural.**

Esta causal guarda relación con la anterior (debido a la amplitud de la calamidad pública), pero se limita únicamente a eventos de índole natural. Por desastre natural podemos entender cualquier evento proveniente de la naturaleza con la capacidad de generar grandes perjuicios al normal desenvolvimiento de actividades humanas y animales. Para Vargas (2002) el desastre tiene lugar cuando los elementos de un sistema no tienen suficiente capacidad de protección frente a la fuerza amenazante: "es una situación de daño grave que altera la estabilidad y las condiciones de vida en un ecosistema −o sea, de una comunidad de seres vivos−, dada ante la presencia de una energía o fuerza potencialmente peligrosa".

- **Grave conmoción interna.**

Finalmente, abordamos la causal favorita para declarar un estado de excepción en Ecuador. Se decidió desarrollar esta causal al final pues merece especial atención. Desde julio de 2021 hasta septiembre de 2023 hemos tenido dieciséis decretos ejecutivos declarando estado de excepción, de los cuales, trece están respaldados por la causal de grave conmoción interna.

De lo aquí señalado, podemos inferir que existe un cierto favoritismo por esta causal, por lo que se hace necesario entender su concepto. Adicionalmente, existe un patrón de comportamiento que es importante destacar, la mayoría de los estados de excepción por grave conmoción interna fueron dictados como respuesta a una situación que pone en peligro la seguridad ciudadana. Para ejemplificar mejor, veamos el siguiente cuadro:

Decreto No.	**Fecha de emisión**	**Causal**	**Antecedente**
841	2023/08/10	Grave conmoción interna	Crimen organizado y hechos violentos
824	2023/07/24	Grave conmoción interna	Aumento de crímenes violentos
681	2023/03/03	Grave conmoción interna	Delincuencia organizada y falta de seguridad ciudadana

Tabla 1: Ejemplos de estados de excepción por grave conmoción interna.
Fuente: Creación Propia. Datos: Datos: (Minka Presidencia, 2023)

Bajo esta lógica, podemos deducir que la grave conmoción interna se refiere a cualquier acto vandálico o delincuencial que atenta contra el orden público, pero es bastante más amplio que eso, y se relaciona con el contexto social del país.

Según Vaca (2022) citado por Guerrero y Cortés (2023) el Ecuador históricamente ha sido un escenario de conflictos marcados por fuertes desigualdades sociales, desacuerdos con la fuerza política de turno, crimen organizado y tráfico de drogas. Estos factores han sido desencadenantes de huelgas, paros nacionales, marchas pacíficas (y violentas también) que han tenido como objetivo una respuesta inmediata ya sea del Ejecutivo o Legislativo, sin la cual, su actuar no cesa.

De esta forma, cuando estos disturbios ocurren, se consideran una perturbación evidente al orden público que pone en riesgo potencial la seguridad y estabilidad del Estado. Para sobrellevar estas circunstancias, se necesita el actuar distintas instituciones jurídicas que permitan recuperar la paz social y el orden público, evitando mayores consecuencias a la ciudadanía. (Pontoriero, 2016).

En este orden de ideas, la grave conmoción interna se refiere a la afectación que sufre el estado en su totalidad o en cierto sector, esta afectación no es cualquiera, sino que debe revestir un nivel alto de gravedad y haber superado la capacidad de respuesta de los mecanismos e instituciones estatales. (Guerrero & Cortés, 2023).

Por su parte, la Corte Constitucional en 2019 desarrolló el concepto de grave conmoción interna de la siguiente manera:

> *"En primer lugar, la conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente contra el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación grave de conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación".* (CCE, Dictamen No. 3-19-EE/19, 2019, p. 4-5).

En relación con la seguridad ciudadana, podemos decir que la grave conmoción interna es aquel conjunto de acontecimientos lesivos, reales e intensos que afectan al estado y a la sociedad, amenazando la seguridad, convivencia y los derechos constitucionales; no obstante, no se habla de un evento sin importancia, sino que, por su magnitud generó alarma social. Siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte, los decretos ejecutivos entre 2021-2023 motivados por grave conmoción interna debieron responder a una situación amenazante, real y alarmante, y efectivamente así ha sido. En general, el estado de excepción ha sido la respuesta a cualquier evento criminal o violento en el Ecuador. Veámos un ejemplo.

El 28 de septiembre de 2021 vivimos un suceso trágico e histórico en el país, en el Centro de Rehabilitación Social de Varones No. 1 de Guayaquil, también denominada Penitenciaría del Litoral, tuvo lugar la masacre carcelaria con el mayor número de víctimas mortales en la historia

del Ecuador. Según el Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos (2021) este suceso fue el más sangriento y mortal, dejando al menos 119 personas privadas de libertad fallecidas y 79 personas heridas. Al día siguiente, el Presidente Guillermo Lasso Mendoza firmó el Decreto Ejecutivo No. 210 declarando el estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad de Ecuador. Acto seguido, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el Dictámen No. 5-21-EE/21 a favor de la constitucionalidad del decreto, es decir, que a juicio de la Corte este hecho cumplía con las dos características antes señaladas.

Como hemos notado, esta causal también es bastante amplia y por lo tanto, la invocada por excelencia para decretar un estado de excepción, el hecho de que sea la más común solo es un indicador de su ambigüedad.

Con el panorama de causales más desarrollado, es importante regresar a la esencia misma del estado de excepción. Recordemos que su finalidad es proveer de soluciones cuando el ordenamiento jurídico ordinario fue insuficiente mediante el revestimiento al Ejecutivo de facultades extraordinarias. Es por ello, que al ser una institución jurídica peligrosamente hiperpresidencialista, se rige por varios principios que serán abordados en el siguiente punto.

1.2.3. Principios que rigen el estado de excepción.

Durante un estado de excepción "puede ser necesario desactivar temporalmente los equilibrios democráticos, esta medida abre la puerta a abusos por parte de quienes detentan el poder. Cuando la gente tiene miedo, es menos probable que cuestione a las figuras de autoridad, facilitando así su propio control." (Brooks, 2023). Lo citado menciona que, durante el estado de excepción, el Ejecutivo puede ser terriblemente arbitrario en el uso de sus facultades extraordinarias, pero como se mencionó en acápites previos, el estado de excepción no deja de ser un régimen de legalidad, por lo que, también se somete a varios principios.

Según Dworkin (1984) citado por Portela (2009) el principio es "un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se

considere deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad"

El artículo 164 inciso segundo de la Constitución menciona los principios que rigen los estados de excepción: "observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad." (CRE, 2008, art. 164). Estudiemos cada uno.

- **Principio de necesidad**

El principio de necesidad está estrechamente ligado a la "estricta necesidad" que desarrolla la Ley de Seguridad Pública y del Estado. En sí, el principio concibe que "los estados de excepción solamente se pueden establecer ante una situación objetiva de suma gravedad ante la cual los medios ordinarios que posee un Estado resultan insuficientes para afrontarla" (Williams, Truffello, Álvarez y Wilkins, 2019).

Para poder acudir al estado de excepción, se debieron agotar todas las medidas ordinarias que contiene un ordenamiento jurídico, es por eso que tiene un carácter subsidiario y de última ratio. No existe un parámetro objetivo para medir la necesidad, y esto es coherente pues se basa en eventos imprevistos, pero cabe recordar que siempre que se considere que no es necesario, la Asamblea Nacional tiene la facultad de revocar el decreto ejecutivo.

Según Brooks (2023) la idea del principio de necesidad es evitar una fuerza política abusiva del poder, que saque provecho de una crisis para beneficio propio silenciando voces críticas y permite que la ciudadanía participe activamente de la forma en la cual el gobierno está sobrellevando la crisis. Por lo que, de existir cualquier institución jurídica ordinaria capaz de hacer frente a la emergencia, se le dará preferencia, así se limita aún más el uso de las facultades extraordinarias.

Sin embargo, existe también un segundo ámbito de aplicación para este principio, según Lucero (2022) la necesidad también atañe a la adopción de medidas que tengan el menor

impacto sobre las personas. Por lo que, la necesidad aparece en dos momentos importantes, durante la declaratoria del estado de excepción y en las medidas adoptadas en el mismo.

Con relación a la seguridad ciudadana, se demostrará estadísticamente en los siguientes capítulos que los estados de excepción han estado lejos de solucionar las amenazas o emergencias en el país. Desde el 2021 (incluso antes), frente a cualquier amenaza a la seguridad ciudadana la carta predilecta del Estado es el estado de excepción, pero no ha generado resultados satisfactorios. En este sentido, ¿sigue siendo necesario el estado de excepción para garantizar la seguridad ciudadana? Para responder a esta pregunta será necesario determinar si ha demostrado ser efectivo, de ser afirmativa la respuesta es claro que sigue siendo necesario, pero si no ha logrado conjurar las peripecias, muchos decretos ejecutivos atentan directamente contra este principio.

El principio de necesidad no puede quedar de lado al momento de firmar el decreto ejecutivo, insistir en una medida ineficaz no sólo resulta inútil, sino que genera un fuerte sentimiento de incredulidad en la ciudadanía. Solamente para ejemplificar, respecto al Decreto Ejecutivo No. 823 del 24 de julio de 2023 que declaraba estado de excepción por grave conmoción interna (causal favorita), el medio de comunicación "El Universo" publicó un artículo titulado: "Insuficiente y tardío es el estado de excepción para frenar crisis en cárceles del país, según analistas" (El Universo, 2023).

- **Principio de proporcionalidad**

Parte de la doctrina aborda el principio de proporcionalidad juntamente con el principio de razonabilidad, pues guardan una estrecha relación, pero para facilitar su comprensión se los desarrollará individualmente. Según Cifuentes (2002) este principio concibe que:

> *"El uso de los poderes excepcionales debe comportar el mínimo sacrificio posible, compatible con la situación extraordinaria y la necesidad de conjurarla, del régimen constitucional ordinario. Por consiguiente: no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales; no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público; el ejercicio de las facultades será sólo el necesario para enfrentar eficazmente la anormalidad."* (Cifuentes, 2002).

El mismo autor señala que la medida será proporcional en tanto cumpla con dos requisitos: se apegue al principio de necesidad y sea idónea. Hablamos de que una medida es idónea cuando existe un nexo causal entre la medida adoptada y la realización de la finalidad de esta, es decir, que sea afín al objetivo que persigue. (Cifuentes, 2002).

Así como con el principio de necesidad, detectamos una doble dimensión de la proporcionalidad, por una parte, debe ser proporcional la declaratoria de estado de excepción con respecto a los hechos que la motiva; y por otra, que las medidas adoptadas durante su vigencia sean encaminadas exclusivamente a conjurar la amenaza o emergencia.

- **Principio de legalidad**

El principio de legalidad también se encuentra presente en la Ley de Seguridad Pública y del Estado cuando hablamos de la característica "régimen de legalidad". Este principio concibe que el estado de excepción, no por ser extraordinario, se exime de observar el ordenamiento jurídico vigente, rechaza todo tipo de arbitrariedades y recuerda que, ante todo, se trata de un régimen de legalidad.

Este principio es fundamental para la legitimidad de todo estado moderno, en palabras de Bobbio (1990) citado por Bergalli (1998) el principio de legalidad se entiende como un atributo y, sobre todo, como un requisito del poder mediante el cual se considera que un poder es legal, actúa legalmente o posee carácter de legalidad siempre que se ejerza en el ámbito o de conformidad a las leyes establecidas o de cualquier manera aceptadas.

- **Principio de temporalidad**

Respecto a este principio, la Corte Constitucional ha determinado que:

> *"está implícito en la naturaleza del estado de excepción, mismo que es estrictamente transitorio. Ello implica que sólo es aplicable mientras dure la situación de crisis que justifique su promulgación. Por esa razón, en la declaratoria debe aparecer claramente señalada la duración en el tiempo para evitar su prolongación indebida."* (CCE, Sentencia No. 001-08-SEE-CC, 2008, pág. 11).

La duración del estado de excepción está constitucionalmente limitada a sesenta días. Según el artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador dicho plazo podrá renovarse

hasta por treinta días adicionales. En este caso, el Ejecutivo no requiere de la autorización de la Función Legislativa, dado que la norma expresa que la renovación sólo deberá ser notificada, más no aprobada. La temporalidad de los estados de excepción se vio reflejada en el Decreto Presidencial No. 527 del 14 de agosto de 2022 emitido por el Presidente Guillermo Lasso Mendoza mediante el cual se decreta el estado de excepción con una vigencia de treinta días en los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón. Dicho estado de excepción se renovó mediante Decreto Presidencial No. 561 del 12 de septiembre de 2022 por treinta días adicionales.

- **Principio de territorialidad**

Este principio ordena que tanto el estado de excepción como las medidas adoptadas durante su vigencia, deberán afectar a una zona geográfica concreta. Al respecto, la Corte Constitucional ya ha determinado lo siguiente: "el principio de territorialidad implica que las medidas que se tomen deben limitarse al área geográfica en la cual son necesarias." (CCE, Sentencia No. 001-08-SEE-CC, 2008, pág. 11)

Adicionalmente, podemos destacar lo dicho por Lucero y Campoverde (2022) "el estado de excepción y todas las consecuencias e impactos que se deriven de su declaratoria sólo tendrán validez dentro de los límites espaciales establecidos en el decreto publicado". Lo citado implica que el estado de excepción se dictará solo para el territorio necesario y sus medidas solo podrán recaer sobre dicha limitación geográfica.

- **Principio de razonabilidad**

El principio de razonabilidad es bastante similar al principio de necesidad; en palabras de Quitian (2021) "implica que ni la declaratoria del estado de excepción ni las medidas adoptadas (…) pueden ser arbitrarias (...) constituye un mandato de buen juicio que sólo se satisface en la medida en que los principios referidos con anterioridad se cumplan." Es decir, este principio

busca que las medidas adoptadas durante un estado de excepción sean lógicamente razonables y justificadas respecto a su origen.

El cumplimiento de este principio depende en gran parte de sus antecesores, por ejemplo, si una facultad extraordinaria es dictada de forma proporcional a la situación que la originó, se va cumpliendo la razonabilidad de la medida; así como también, si existe un incremento dramático de violencia en la provincia de Guayas y la territorialidad del estado de excepción se circunscribe a esa provincia, también es un indicador de razonabilidad.

Según Bidart Campos (s/f) citado por Maraniello (2005) el principio de razonabilidad implica:

> *"la exclusión de toda arbitrariedad o irrazonabilidad en el ejercicio de las prerrogativas de los poderes públicos. Ello quiere decir que existe un patrón, un criterio, un estándar jurídico, que obliga a dar a la ley —y a los actos estatales de ella derivados inmediata o mediatamente— un contenido razonable, justo, valioso, de modo que alguien puede ser obligado a hacer lo que manda la ley o privado de hacer lo que la ley prohíbe, siempre que el contenido de aquélla sea razonable, justo y válido"* (Bidart Campos, s/f, citado por Maraniello, 2005)

Vistos los principios que rigen al estado de excepción, notamos que existe cierta articulación y armonía entre los mismos, apuntando hacia un mismo objetivo que es limitar el uso de las facultades extraordinarias y consecuentemente precaver cualquier uso abusivo de las mismas. Estos principios se materializan en el contenido del decreto ejecutivo de declaratoria de estado de excepción, pues debe contener "la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan" (CRE, 2008, art. 164). Respecto a las medidas a aplicar y la suspensión o limitación de derechos, se abordarán en los acápites que continúan.

1.3. Facultades extraordinarias de la Función Ejecutiva.

Una vez declarado el estado de excepción, habiendo observado los requisitos señalados previamente y con el dictamen favorable de la Corte Constitucional, éste empieza a regir y el Ejecutivo adquiere las herramientas extraordinarias que tanto se ha mencionado. En palabras

de Durán (2020) las facultades extraordinarias son poderes especiales que caen en las manos del Presidente de la República para combatir la grave conmoción interna, desastre natural, calamidad pública, etc.

En el caso ecuatoriano, estas facultades se encuentran detalladas en el artículo 165 Constitución de la República, mismas que se transcriben a continuación:

> *"Art. 165. - (...) Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá*
> *1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.*
> *2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.*
> *3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.*
> *4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.*
> *5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.*
> *6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.*
> *7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.*
> *8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad."* (CRE, 2008, art. 165).

Ahora bien, estas medidas deben ser utilizadas en la medida de que solventen la causal que motivó el estado de excepción. Recordemos que en Ecuador desde el 2021 hasta el 2023 hemos tenido trece decretos ejecutivos respaldados en la grave conmoción interna, tras una revisión de cada uno de ellos, podemos evidenciar que las facultades extraordinarias más empleadas son la quinta, sexta y octava.

Analicemos un caso puntual, el Decreto Ejecutivo No. 681 firmado por el presidente Guillermo Lasso Mendoza declara el estado de excepción por grave conmoción interna en la provincia de Esmeraldas, el Título II se refiere a las medidas extraordinarias a implementar y el artículo 4 dispone lo siguiente:

> *"Disponer la movilización, en el espacio territorial señalado en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden público y precautelar la seguridad interna, a fin de prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, conforme los principios que rigen el uso legítimo de la fuerza y su proporcionalidad."* (DE-681, 2023, art. 4).

Otro texto común que se utilizó en varios decretos es:

> *"Disponer la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos para complementar las funciones de la Policía Nacional"* (DE-224, 2021, art.2)

En varios de estos Decretos Ejecutivos, tenemos copias textuales de las facultades extraordinarias utilizadas previamente, es decir que, frente a distintas amenazas a la seguridad ciudadana la respuesta estatal ha sido exactamente la misma que se ejecutó en el estado de excepción anterior.

Esto sin duda genera cuestionamientos, en la siguiente sección se demostrará la ineficacia de los estados para combatir la seguridad ciudadana. No obstante, hablando de las facultades extraordinarias no podemos dejar de lado que existe un patrón repetitivo (e incluso irresponsable) de las mismas facultades cada que existe un evento que genera alarma social.

1.4. Suspensión y limitación de derechos constitucionales.

Por la naturaleza jurídica del estado de excepción se habilita la suspensión o limitación de derechos constitucionales, esto es lógico, pues se piensa que se sacrifican derechos individuales en función de un bien mayor. Según Salazar (2011) esta característica está encarnada en la esencia del estado de excepción y considera que "la razón de fondo que descansa detrás de la misma es que los Estados deben contar con mecanismos especiales para la adopción de medidas urgentes en situaciones de crisis". Este mismo autor recalca que si bien existe una parálisis momentánea de varios principios fundamentales del constitucionalismo, esta suspensión o restricción no representa la instauración de un nuevo orden constitucional. (Salazar, 2011).

Desde la doctrina, se habla de un principio de ponderación para justificar dicha limitación o restricción, este se da entre el principio constitucional afectado por el decreto y los principios que ordenan la protección de bienes jurídicos comunes, será proporcional en tanto el grado de afectación a los primeros se vea recompensado por el grado de satisfacción de los segundos. (Arroyave, 2013).

Nuestra Constitución otorga un catálogo específico de los derechos constitucionales que se pueden limitar, así lo señala el artículo 165:

> *"Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución."* (CRE, 2008, art. 165).

2. Sección II - Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana.

2.1. Concepto de seguridad ciudadana.

Tal como señala Fernández (2023), no existe uniformidad respecto al concepto de seguridad, dependiendo del texto se utilizan los términos "seguridad pública", "seguridad nacional" o "seguridad humana". Sin embargo, para este mismo autor la seguridad ciudadana comprende una subrama específica de la seguridad humana, por lo que, merece la pena definir cada una de ellas.

Por un lado, la seguridad humana trasciende el campo de la seguridad individual e integridad física, abordando temas trascendentales para la población, tales como: seguridad alimentaria, económica, ambiental, política y comunitaria. Mientras que, la seguridad ciudadana es un tipo de seguridad humana, que se relaciona concretamente con la seguridad personal y sus amenazas, por ejemplo, delitos y violencia. (Fernández, 2023).

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) brinda un concepto elaborado y completo:

> *"La seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento. La seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia."* (PNUD, 2013).

Un concepto distinto, pero no contradictorio, es el ofrecido por el Banco Interamericano de Desarrollo (2018a) al siguiente tenor:

> *"se entiende por seguridad ciudadana la capacidad de los Estados, en asocio con el sector privado, los particulares, la academia y asociaciones comunitarias, vecinales y ciudadanas, de proveer y coproducir un marco de protección de la vida y el patrimonio de los individuos, que les permita a los ciudadanos convivir pacíficamente, sin miedo, en aras de alcanzar una mejor calidad de vida."* (BID, 2018a).

Hasta este punto, podemos colegir que la seguridad ciudadana es un proceso que tiene como objetivo mantener el orden civil y permitir una coexistencia armoniosa; además, no se trata únicamente de índices delictivos o criminalidad, sino que, pretende alcanzar una mejor calidad de vida para las personas. En ella, deberán inmiscuirse distintos actores de la sociedad, tanto del sector público como privado. Cabe resaltar que no todo en la seguridad ciudadana son índices, pero estos son útiles para medir la efectividad de medidas y hacer plausibles los resultados.

El BID (2018a) no solo proporciona un concepto de seguridad ciudadana, también señala que la misma tiene una dimensión objetiva y subjetiva, tal como se revisa en el párrafo siguiente.

2.1.1. Seguridad ciudadana objetiva.

Esta dimensión contempla que la seguridad ciudadana está compuesta por los índices de violencia y delito en un territorio determinado. (BID, 2018a). En otras palabras, se refiere a la medición de la seguridad ciudadana en base a índices y estadísticas concretos, por ejemplo la tasa de homicidios cada cien mil habitantes o el aumento de los crímenes violentos dentro de un período de tiempo.

Resulta especialmente útil porque muestra una realidad fáctica. Aun así, es importante precisar que la seguridad ciudadana objetiva por sí misma puede resultar falaz, debido a la falta de denuncia e incluso la impunidad de muchos delitos; en este sentido, Otamendi (2016) señala que las estadísticas oficiales provenientes desde las agencias gubernamentales no logran registrar la "realidad del delito", por el contrario, son el reflejo de procesos de criminalización

y medición de la capacidad de agencias gubernamentales para el registro de casos o delitos específicos.

Para complementar las estadísticas de violencia y criminalidad, aparecen las encuestas de victimización. Este término se emplea para referirse a aquellas encuestas que preguntan ¿ha sido usted víctima de algún delito dentro del último año? o ¿algún conocido suyo ha sido víctima de un delito dentro del último año? Con ello se pretende contabilizar los delitos que quedan al margen de las estadísticas o aquellos que jamás fueron denunciados. (BID, 2018a).

2.1.2. Seguridad ciudadana subjetiva.

La dimensión subjetiva contempla "tanto las emociones como las representaciones y conductas del público hacia la inseguridad" (Otamendi, 2016). Se refiere a los sentimientos de inseguridad presentes en la ciudadanía, son los miedos de ser víctimas de un delito, por lo que, se trata de una percepción psicológica que no necesariamente estará atada a hechos objetivos. (BID, 2018a).

Este sentimiento generalizado de seguridad (o inseguridad) ciudadana también tiene efectos respecto a la salud mental de las personas, al respecto Ruijsbroek, Droomers, Groenewegen, Hardyns y Stronks (2015) señalan que este fenómeno social genera cuadros de paranoia, ansiedad y otros problemas psicológicos que perturban la tranquilidad de las personas. Entonces, a la seguridad ciudadana subjetiva hay que sumarle los temores de ser una potencial víctima de un delito.

En muchas ocasiones, los índices de criminalidad no son directamente proporcionales al sentimiento de temor en los ciudadanos, dado que este último estará presente incluso en provincias consideradas más seguras. En este sentido, el temor al crimen (*fear of crime*) depende de varios factores, a pequeña escala cabría esperar que quienes sufren más delitos también tienen más miedo; y a gran escala, que las provincias con más delitos cometidos sean consideradas más inseguras, sin embargo, esto no siempre sucede así. Según Skogan (1987) los

niveles de temor son reportados por personas que tienen bajos índices de victimización y respecto a las provincias, hay lugares con menos delincuencia que suelen ser percibidos como poco seguros. En otras palabras, y hablando de forma general, muchas más personas sienten miedo de ser víctimas respecto a quienes realmente lo son. (Prieto y Bishop, 2018).

Este desajuste entre quienes son víctimas y aquellos que sienten miedo no es menos preocupante. Para entender esto, hay que recordar que la seguridad ciudadana subjetiva es precisamente eso, los temores de ser víctima; para ocuparse de la real ocurrencia de un delito aparece la seguridad ciudadana objetiva y sus herramientas, como por ejemplo las encuestas de victimización, por lo que, la percepción ciudadana no estará necesariamente ligada a hechos concretos. (BID, 2018a).

En resumen, el *fear of crime* es un indicador importante de la seguridad ciudadana en un país, y no por desligarse de hechos concretos carece de credibilidad; al contrario, los gobiernos nacionales y autónomos descentralizados no pueden desconocer esta realidad, dado que, a largo plazo lo determinante serán "las demandas y expectativas de los ciudadanos que, de no satisfacerse, erosionan la legitimidad de las instituciones (...) el temor hace que la gente abandone el espacio público y deje de ejercer un control social que disuada el crimen" (BID, 2018a).

2.2. Otras perspectivas de seguridad desde el derecho internacional público.

Al utilizar el término *seguridad* nos adentramos en un campo controvertido, dado que no existe un concepto generalmente aceptado y definido en esta rama. La noción del término varía en función de las personas, sus pensamientos, su cultura y su percepción; otorgándole así un valor distinto en cada esfera social. (IEEE, 2011).

De esta forma, la seguridad como concepto ha venido evolucionando de forma constante. En un inicio, la seguridad concebía como su referente al estado, dando lugar al concepto de seguridad nacional, este tipo de seguridad considera que "el estado asume la responsabilidad de

proteger a sus ciudadanos y demanda su lealtad. Así, la seguridad de los ciudadanos de un país está garantizada cuando la propia seguridad del Estado también lo está". (IEEE, 2011).

Para esta seguridad altamente nacionalista, era inherente la defensa militar, pues el foco de protección era el estado en sí mismo. Pero, según el Instituto Español de Estudios Estratégicos (2011) este paradigma cambió tras la Guerra Fría y su consecuente globalización, que permitió el surgimiento de amenazas internas y ajenas a las puramente militares, tales como crimen organizado, terrorismo, la inmigración no regulada, la pobreza, el hambre, lucha por recursos naturales, etc.

Junto a estos nuevos temas de discusión, aparecieron conceptos de seguridad más integrales y desarrollados para sustituir al insuficiente concepto de seguridad nacional. Poniendo sobre la mesa la protección del ser humano, y no del estado como entelequia, aparecen los conceptos que se abordan seguidamente.

2.2.1. Seguridad multidimensional.

El 27 de octubre de 2003 tuvo lugar en la Ciudad de México, México la Conferencia Especial sobre Seguridad orquestada por la Organización de Estados Americanos. En dicho evento, considerando "que enfrentamos tanto amenazas tradicionales a la seguridad como nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que por sus características complejas han determinado que la seguridad tenga un carácter multidimensional" (Conferencia Especial de Seguridad, 2003, preámbulo), se acuñó el concepto de seguridad multidimensional:

> *"Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional."* (Conferencia Especial de Seguridad, 2003, preámbulo).

Tal como se mencionó, la seguridad multidimensional surge como una crítica al modelo nacionalista, poniendo de relieve estas *nuevas amenazas* que comprenden desafíos económicos, medioambientales, sociales, migratorios, etc. Así también, postula que no existen países

aislados, pues siempre habrá un grado de interconectividad que demanda respuestas no solo militares, sino estrategias diplomáticas, civiles y policiales acordes a esta nueva realidad fáctica. (Font y Ortega, 2012).

Con el auge de estos debates, Font y Ortega (2012) señalan que se sentó la base para el nacimiento de un concepto ligado al bienestar de los seres humanos. De esta manera y en base a la seguridad multidimensional, se empieza a hablar de la seguridad humana.

2.2.2. Seguridad Humana.

El concepto de seguridad humana no surgió de un día para el otro, tuvo que atravesar un proceso largo para pasar de ser una noción a una doctrina establecida. (Baquero, 2013). Nace como una recopilación de los pensamientos liberales que, antes de las Guerras Mundiales, ya posicionaban al individuo como la unidad de análisis y demandante de derechos. (Baquero, 2013).

Esta visión de seguridad tuvo su advenimiento tras el crepúsculo de los conflictos armados internacionales que marcaron el siglo pasado, caracterizándose por dos cambios importantes: "primero, de su exclusivo enfoque territorial, a un enfoque en las personas; y segundo, de seguridad a través de armamento a seguridad a través de desarrollo sostenible." (Baquero, 2013).

Para acotar, el concepto de seguridad humana no pretende reemplazar a la seguridad nacional, más bien la complementa. Este enfoque humanista propone que el centro de la seguridad son las personas y comunidades por encima de la seguridad estatal tradicional, pero aun así, no desconoce la importancia de esta última. La seguridad humana amplía la visión e incluye amenazas que históricamente han sido minimizadas, por ejemplo, las crisis alimentarias. En consecuencia, pretende proteger a la persona y también potenciarla, brindando medios para su desarrollo en un ambiente libre de temor y de necesidades. (Rojas, 2012).

El auge de la seguridad humana fue en 1994, cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe Sobre Desarrollo Humano acuñó el término y lo desarrolló de la siguiente forma:

> *"En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas."* (Informe sobre Desarrollo Humano, 1994).

Adicionalmente, el PNUD realiza una "transición desde un concepto estrecho de seguridad nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana" (Informe sobre Desarrollo Humano, 1994). De esta manera, se habla por primera vez de las siete dimensiones de la seguridad humana:

> *"La lista de amenazas contra la seguridad humana es larga, pero la mayoría de ellas pueden agruparse en siete categorías principales: • Seguridad económica • Seguridad alimentaria • Seguridad en materia de salud • Seguridad ambiental • Seguridad personal • Seguridad de la comunidad • Seguridad política."* (Informe sobre Desarrollo Humano, 1994).

2.3. El concepto de seguridad en el derecho ecuatoriano

La concepción de seguridad en el derecho ecuatoriano no fue ajena al proceso evolutivo que se abordó en el acápite anterior. Históricamente, el Ecuador (como muchos países de América Latina) durante la Guerra Fría tuvo una fuerte influencia de doctrinas centro-occidentales que traían consigo la noción de seguridad nacional. Esto se plasmó en la Ley de Seguridad Nacional en 1979, cuyo contenido se relacionó con dos ejes importantes: salvaguardar los valores internos frente a potenciales amenazas externas y protección del territorio soberano. (Lucio, 2020)

Ahora bien, Rafael Correa Delgado en el año 2007, cuando era candidato a la Presidencia de la República del Ecuador, posicionó un discurso hermético respecto a la seguridad nacional, dado que se la consideraba una política expansionista de los valores estadounidenses hacia los latinoamericanos. (Lucio, 2020). Como resultado, se fortaleció la idea de que se había permitido una suerte de subordinación por parte de los latinoamericanos hacia los estadounidenses, lo cual

era repudiado. (Lucio, 2020). Así las cosas, en la Constitución del 2008 se empezó a cuestionar a la seguridad nacional y se dio paso a conceptos más desarrollados. Cabe acotar que esto no significa que dicho concepto haya quedado totalmente relegado.

En este sentido, la Constitución de la República del 2008 introduce el concepto de seguridad integral, siendo mucho más amplio y con matices similares a la seguridad multidimensional y la seguridad humana. Al respecto, Ángel Lucio (2020) señala que:

> *"El concepto de seguridad nacional, por tanto, ha dado paso al concepto de seguridad pública y del estado y, en general, al de seguridad integral. La última idea es una adaptación semántica a la realidad ecuatoriana del concepto de seguridad humana desarrollado para el PNUD en la década de 1990"* (Lucio, 2020).

Es importante mencionar que el término *seguridad* en la actual Constitución hace referencia a diversas esferas del desarrollo humano, tales como: seguridad alimentaria, jurídica, social, entre otras. Sin embargo, también trae a colación otros macro conceptos de seguridad que resultan relevantes, estos son: seguridad integral, seguridad ciudadana y seguridad humana.

Para resaltar, la Constitución del 2008 desafió el paradigma de la seguridad nacional, postulando tres nuevos tipos de seguridad, que a su vez, se inspiran en los modelos propuestos por la Organización de Estados Americanos (seguridad multidimensional) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (seguridad humana). De esta manera, la seguridad en el Ecuador empieza a dejar de lado la protección estatal para optar por una visión antropocéntrica. Si bien la Constitución del 2008 aporta tres importantes conceptos de seguridad, no es el único cuerpo normativo que lo ha hecho, dado que la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Plan Nacional de Seguridad Integral también mencionan otros tipos de seguridad, tales como: seguridad nacional y seguridad pública y del estado.

A continuación, se presenta una compilación de los tipos de seguridad presentes en Ecuador, según Lucio (2020):

Tipo de seguridad	Definición	Fuente
Seguridad integral	Este concepto contiene tres componentes: "la defensa del estado (...) abarca soberanía e integridad territorial; una idea ampliada y multidimensional, que engloba la defensa y seguridad pública; y (...) la seguridad frente riesgos naturales y antrópicos)" (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2019).	Art. 3 num. 8 CRE; Plan Nacional de Seguridad Integral.
Seguridad humana	"asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos" (CRE, art. 393, 2008).	Art. 393 CRE; Preámbulo de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
Seguridad ciudadana	"es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador" (LSPE, art. 23, 2009).	Título IV de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
Seguridad pública y del estado	Está ligada al funcionamiento gubernamental y el control social. Comprende a la seguridad ciudadana y el orden público. Su objetivo es "promover una sociedad que logre bienestar, buen vivir y desarrollo integral, con un Estado que asume sus responsabilidades y una sociedad activa que coadyuva a estas metas, para lo cual son necesarias poner en marcha diversos tipos de seguridad" (LSPE, preámbulo, 2009).	Preámbulo de la Ley de Seguridad Pública y del Estado; Plan Nacional de Seguridad Integral.
Seguridad nacional	Se ve reflejado como un elemento dentro de la seguridad integral, hace referencia al conjunto de políticas y estratégicas necesarias para enfrentar amenazas externas que pongan en peligro la soberanía e integridad territorial. (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2019).	Plan Nacional de Seguridad Integral.

Tabla 2: Tipos de seguridad en Ecuador y sus definiciones
Fuente: Creación propia

Para concluir, en el Ecuador el antiguo modelo de seguridad nacional fue objeto de diversas críticas, principalmente por dos motivos: su procedencia norteamericana con la consecuente percepción de dominación; y, la insuficiencia de dicho concepto frente a las amenazas no militares a las que debían hacer frente los gobiernos. Fruto de dicho debate, se hace palpable la

necesidad de un nuevo concepto, capaz de abarcar amenazas no bélicas y cuyo enfoque principal sea el ser humano.

En este contexto, con la Constitución de 2008 se acuña el término seguridad integral, con un visible enfoque multidimensional proveniente de la Organización de Estados Americanos (OEA). Así, el vetusto concepto de seguridad nacional dejó de ser el protagonista para pasar a ser un componente más de la seguridad integral, que a su vez, se complementa con otros tipos de seguridad más especializadas. En este sentido, "si bien no se hace mención del concepto de seguridad nacional, su esencia se traspuso en el concepto de seguridad pública y del estado que, tan solo en una parte del concepto general de seguridad integral, hace alusión a una visión antropocéntrica." (Lucio, 2020). Entonces, considerando que el Ecuador se mantiene en la línea de seguridad que prioriza al ser humano sobre el Estado, tenemos una **seguridad integral humanista**.

3. Sección III. ¿Por qué los estados de excepción no son la respuesta a los desafíos de la seguridad ciudadana?

Dentro del período comprendido entre los años 2021 y 2023, hemos tenido dieciséis declaratorias de estado de excepción, de los cuales, trece están motivados en la causal de grave conmoción interna. Contabilizando a partir de julio de 2021 hasta octubre de 2023, encontramos que de ochocientos dieciocho días transcurridos, setecientos cuarenta y tres hemos vivido bajo un régimen de excepción. Esta cifra además de sonar alarmante es un claro indicador de la desnaturalización de una medida excepcional.

Y es que, no resulta ajeno para nadie que el estado de excepción se ha convertido en la herramienta favorita del Ejecutivo al momento de afrontar cualquier evento que amenace a la seguridad ciudadana, de ahí que, ha venido perdiendo credibilidad con el paso del tiempo. Cualquier persona ajena a la realidad ecuatoriana pensaría que dicha herramienta ha sido de gran utilidad y por ello, es la más utilizada; pero lamentablemente, esto está alejado de la verdad.

En palabras de Zamudio (2004) este fenómeno no atañe únicamente a Ecuador, pues "la desnaturalización de los estados de excepción se ha convertido en un fenómeno, que podríamos atrevernos a calificar como cotidiano en el escenario de América Latina". No obstante, el caso ecuatoriano es particular, dado que gran porcentaje de los estados de excepción decretados entre 2021 y 2023 han pretendido combatir la criminalidad y el aumento de delitos violentos, por lo que, resulta notorio que esta medida pretende garantizar la seguridad ciudadana de alguna manera. Para averiguar si ha cumplido su cometido, es necesario entender la situación actual de la seguridad ciudadana en Ecuador y como los estados de excepción han contribuido (o no) a salvaguardarla.

3.1. Situación de la seguridad ciudadana en Ecuador.

> *"El flagelo del crimen organizado y del narcotráfico, a los que se suman la delincuencia común y una crisis carcelaria sin precedentes, ubican a Ecuador como el país con el aumento más acelerado de homicidios de toda la región y reflejan que la realidad supera a la gestión del Gobierno de Guillermo Lasso."* (Brik, 2023).

Esta subsección empieza con una cita de la columna escrita por Daniela Brik, periodista y editora española para el medio digital suizo SWI. La crudeza del relato nos da luces respecto a la situación de la seguridad ciudadana en el Ecuador, y es que, el fenómeno delincuencial ha golpeado fuertemente al país durante los últimos años, dejando al Estado al borde del "knock out".

Explicar el origen de la violencia resulta especialmente complejo, dado que en América Latina y el Caribe es una cuestión regional, en este sentido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021) mencionó que la región si bien alberga al nueve por ciento de la población global, aporta con el treinta y cuatro por ciento de muertes violentas en el mundo; alcanzando de esta forma lo que la Organización Mundial de la Salud ha denominado violencia epidémica[1].

[1] Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) "la OMS define las tasas de homicidio epidémicas como aquellas que sobrepasan los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes"

Relacionado con lo anterior, encontramos que la violencia y la seguridad ciudadana guardan una relación inversamente proporcional, veamos un ejemplo: según Homicide Monitor (2023) el índice de homicidios cada 100.000 habitantes en la ciudad de Guayaquil durante el año 2021 fue de 31.4; por otro lado, durante el año 2022 aumentó hasta 51, 4. Esto significa que mientras más violenta sea una ciudad o región, menor será el goce de la seguridad ciudadana (tanto objetiva como subjetiva).

En ese marco, y como si de una cadena se tratase, la violencia se relaciona con la desigualdad, formando así un caldo de cultivo potencial para el florecimiento de la criminalidad. Esto lo respalda la teoría sociológica de la privación relativa que sostiene "que la desigualdad engendra frustración y enajenación en las personas desposeídas a través de percepciones de desventaja, falta de oportunidades e injusticia que, en conjunto, estimulan las conductas violentas" (Merton, 1938). Adicionalmente, también hay un criterio económico que respalda la relación desigualdad-violencia considerando que "mayores disparidades introducen incentivos que hacen que los rendimientos de las actividades ilegales sean comparativamente más atractivos que los retornos de las alternativas legales" (Ehrlich, 1973).

Por su parte, el PNUD (2021) también emite un criterio respecto a la violencia, ciertamente más holístico y lo denomina violencia multidimensional, entendiéndose como aquella "que puede llevar al deterioro de los derechos y libertades, empeorar la salud física y mental, reducir el desempeño académico y la participación laboral, y disminuir la participación política de las víctimas".

Entonces, hasta este punto entendemos que la seguridad ciudadana se ve afectada por el aumento de la violencia y criminalidad; y esta última está ligada a diversos factores, siendo uno de ellos la desigualdad. Siendo así, veamos cómo han ido cambiando los índices de desigualdad, pobreza y pobreza extrema en el Ecuador. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC,

2023) mide la desigualdad utilizando el coeficiente de Gini[2] y nos muestra los siguientes resultados: para junio de 2021 el coeficiente nacional era de 0.493, mientras que para junio de 2022 fue de 0.453 (una disminución estadísticamente significante); en tanto que para junio de 2023 volvió a aumentar hasta 0.467 (un aumento estadísticamente insignificante). En general, desde el 2021 hasta el 2023 los índices de desigualdad han fluctuado desde 0.493 hasta 0.453.

Esto no sucede con la pobreza y la pobreza extrema por ingresos en el país, pues curiosamente los datos han presentado reducciones: para junio de 2021 la pobreza se situaba en 32,2% y en junio de 2022 bajó hasta 25.0%, mientras que para junio de 2023 volvió a aumentar hasta 27.0%. Con relación a la pobreza extrema, en junio de 2021 el porcentaje nacional llegó a 14.7%, en cambio para junio de 2022 bajó a 10.7% y para junio de 2023 apenas subió 0.1%.

Parece incoherente la disparidad entre los índices de desigualdad y pobreza en comparación con el incremento de la criminalidad, pero los datos no hacen más que corroborar lo afirmado por el PNUD (2013) "la violencia puede ser tanto consecuencia como causa de la desigualdad". Por otra parte, estos datos también indican que, si bien la desigualdad y pobreza son factores para el incremento de la violencia, en el caso ecuatoriano no son las principales causales de su aumento desmedido.

Frente a esta escalada, Paladines (2023) señala "lo cierto es que desde hace un par de años la violencia extrema es un hecho social y cotidiano", atribuyendo la principal responsabilidad de ello a decisiones políticas poco acertadas, en las cuales no profundizaré. Sin embargo, ante un problema semejante es justificado preguntarse ¿cómo llegamos a este punto? ¿qué nos queda para solucionarlo? o ¿por qué el país se convirtió en uno de los más violentos del mundo? Si bien encontrar el origen de la violencia excede el propósito del presente trabajo, diagnosticar su relación con la seguridad ciudadana resulta muy atinente.

[2] Según el INEC (2023) "el Índice de Gini es una medida que resume cómo se distribuye el ingreso per cápita entre los habitantes de la población, mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso (...) comprende valores desde cero (perfecta igualdad) hasta uno (perfecta desigualdad)"

Para Mella (2023) el país vive la peor crisis de seguridad en su historia, asegura que la violencia dejó de concentrarse en ciudades como Guayaquil para abrirse paso por el resto del Ecuador. Actualmente, ataques armados son perpetrados a cualquier hora del día, atentados con explosivos se han vuelto comunes y las amenazas de bomba en instalaciones de organismos públicos son cada vez más frecuentes.

La violencia que amenaza a la seguridad ciudadana ha alcanzado manifestaciones inéditas, entre ellas Brik (2022) destaca que dicho repunte se visualiza en "la aparición de cadáveres colgados de un puente en la provincia de Guayas, vehículos bomba en Esmeraldas tras decomisos importantes de droga, así como la explosión de drones en entornos carcelarios, que apuntan a una mexicanización de las prácticas delictivas." Esta realidad, a decir de ciertos analistas como Julie Turkewitz (2023) responde al tráfico internacional de drogas que encuentra en el Ecuador un espacio geográfico ideal para su transporte, pues nos hemos convertido en lo que ella llama una *tierra de oportunidades:* "Ecuador (...) se ha convertido en pocos años en una tierra de las oportunidades del narcotráfico, con carteles importantes de países tan lejanos como México y Albania uniendo fuerzas con pandillas y bandas de las cárceles" (Turkewitz, 2023).

En relación con lo anterior, Daniela Brik (2022) entrevistó al docente ecuatoriano Daniel Pontón respecto a este incremento de violencia, y Pontón (2022) señaló que: "esta violencia no solo es cuantitativa, sino cualitativa y bajo una lógica de amplificación mediática que genera mucha preocupación, se trata de un fenómeno que empieza a ser cotidiano y llegar a tener un efecto de derrame". Frente a esta afirmación, abordaremos dos puntos clave: la amplificación mediática y el efecto derrame.

Sobre la amplificación mediática, sabemos que los medios de comunicación juegan un papel crucial dentro de la percepción ciudadana de la seguridad, ya lo señaló el Banco Interamericano de Desarrollo (2018a) cuando afirmó "este sentimiento de inseguridad crece debido a la

difusión de los medios de comunicación". Por otro lado, el efecto derrame se cristaliza cuando analizamos la génesis de la violencia extrema hasta su actual situación, Turkewitz (2023) en un artículo para el conocido diario estadounidense The New York Times plasmó lo que se entiende por efecto derrame:

> *"La violencia vinculada a las drogas comenzó a aumentar en torno a 2018, a medida que los grupos delictivos locales competían por mejores posiciones en el negocio. Al principio, la violencia se limitaba principalmente a las prisiones, donde la población había aumentado tras el endurecimiento de las penas relacionadas con las drogas y el mayor uso de la prisión preventiva.*
> *Con el tiempo, el gobierno perdió el control de su sistema penitenciario, y los presos obligaban a otros presos a pagar por las camas, los servicios y la seguridad, e incluso tenían las llaves de sus propios bloques carcelarios. Pronto, los centros penitenciarios se convirtieron en bases de operaciones para el tráfico de drogas"* (Turkewitz, 2023).

Para el ecuatoriano, o cualquier persona que lleve tiempo viviendo en el país, resulta evidente que la situación de violencia extrema se extrapolo desde las cárceles hasta las calles de las principales ciudades del país, por lo que, atañe aún más a la seguridad ciudadana. Este aumento de violencia vino acompañado de "niños reclutados por pandillas, cárceles como centros de delincuencia, barrios consumidos por rencillas criminales." (Turkewitz, 2023). Cabe recordar que esto no siempre fue así, pues a decir de Turkewitz (2023) "Ecuador era un país pacífico. Ahora es un violento centro del negocio de la droga".

Recordemos que la seguridad ciudadana también se caracteriza por una dimensión objetiva, misma que la conforman los índices de violencia y criminalidad; y muy probablemente, sean los datos los que nos permitan dimensionar el agujero oscuro y violento en el que el país se sitúa hoy por hoy. Así entonces, hablemos de un importante indicador para medir la violencia de un país, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes.

De acuerdo con las cifras de Homicide Monitor (2023), Ecuador en el año 2021 tuvo una tasa de 14.40 homicidios cada 100.000 habitantes, esta cifra estuvo cerca de duplicarse para el año 2022, alcanzando 26.69 y Pontón (2022) vaticina que a este ritmo "esta cifra será superada con creces y estaremos a la par de países centroamericanos o Venezuela". Si bien esta estadística se calcula una vez cerrado el año calendario, el 2023 apunta a romper esta cifra y

marcar un hito histórico, pues el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO, 2023) estima que cerraremos el año con una tasa cercana a 40.

Así también, los datos muestran que existen regiones más violentas que otras, siendo la Costa ecuatoriana el epicentro de las muertes violentas en el país. En el 2022 Manabí tuvo una tasa de 30.9 homicidios cada 100.000 habitantes, mientras que la provincia de Guayas subía hasta 43.5; y ni aún con esa cifra se posicionó en el primer lugar, pues la provincia más violenta de Ecuador en 2022 fue Esmeraldas, con la escalofriante tasa de 81.4. En contraste, las provincias de la Sierra tienen tasas considerablemente inferiores, Pichincha alcanza el 7.1 y con igual tasa encontramos a Tungurahua, Cotopaxi por su parte llega a 6.2 e Imbabura no sube de 3.3. El caso del Oriente ecuatoriano se sitúa en un punto medio, pues tiene provincias con tasas de homicidio por debajo de 10, mientras que otras superan el 30, es el caso de Sucumbíos con una tasa de 36.3, seguida de Napo con 12.5 y en el polo opuesto se encuentran Zamora Chinchipe y Morona Santiago, con tasas de 2.5 y 3.8 respectivamente.

Agregando a lo anterior, las ciudades más violentas del país, como es de esperarse, también son las costeras. Guayaquil lidera la lista con una impresionante tasa de 51.4, seguida de Machala y Portoviejo, con 45.7 y 35.7 cada una. Es curioso que la capital de la provincia más violenta del Ecuador no figura en este listado, la razón es simple, en la mayoría de las muestras sólo se abordan ciudades con una población mayor a 300.000 habitantes, no obstante, en cifras del portal en línea Plan V, Esmeraldas (capital) cerró el 2022 con una tasa histórica de 139.07, convirtiéndola así en uno de los tres epicentros de violencia en América Latina y el Caribe, la acompañan las ciudades mexicanas de Colima y Zamora.

Recordemos que la Organización Mundial de la Salud cataloga como endémica a aquella violencia que supera la tasa de 10 homicidios cada 100.000 habitantes. Volviendo a los datos de Homicide Monitor (2023), en el 84.1% de los homicidios perpetrados en Ecuador se

utilizaron armas de fuego y respecto a las víctimas directas, el 91.2% eran hombres de entre 15 y 29 años.

En conclusión, la situación de la seguridad ciudadana en el Ecuador es crítica. Desde la arista subjetiva los niveles de miedo en la ciudadanía son fácilmente plausibles, hay quienes hablan incluso de un segundo confinamiento, como la autora Lola López (2023) "se está viviendo un segundo confinamiento, pues los altos niveles de violencia limitan actividades como el trabajo o la educación". Y no olvidemos a la seguridad ciudadana objetiva, que si la subjetiva es poco alentadora, esta es desesperanzadora; los datos recogidos muestran que incluso los términos acuñados por la OMS como violencia epidémica, se quedan cortos para describir la situación que atraviesa el Ecuador.

3.2. Resultados del estado de excepción respecto a la seguridad ciudadana.

El apartado anterior retrata una realidad despiadada en el Ecuador, frente a la cual, se tornó imperante la necesidad de una intervención estatal oportuna y eficaz. Ahora bien, dicha intervención ha llegado en forma de militarización de ciudades, despliegue de las Fuerzas Armadas y demás medidas represivas que han generado dudas en torno a sus resultados. En este sentido Borja (2022) opina que "la violencia en Ecuador no se curará solo con más policías, aunque Lasso parece no entenderlo todavía".

No obstante, hemos tenido una medida en particular que se ha repetido constantemente: el estado de excepción. A manera de presagio, recordemos lo dicho por la investigadora Carla Álvarez en una entrevista concedida a Cecilia Barría, reportera de BBC News, Álvarez (2023) afirma que "entre septiembre de 2021 y julio de 2023, hay aproximadamente 17 estados de excepción. Pero ninguno de ellos ha tenido como resultado la reducción de la violencia, todo lo contrario. Después de cada estado de excepción ha habido un incremento de la violencia."

Y es que, el estado de excepción se ha convertido en una auténtica política estatal para intentar garantizar la seguridad ciudadana, o quizá el término más adecuado para referirnos a él

sea una medida desesperada. Con la finalidad de corroborar lo dicho por Álvarez, se presenta una recopilación de todos los decretos de estado de excepción dictados en Ecuador desde julio de 2021 hasta octubre de 2023, cabe resaltar sólo se abordarán estados de excepción motivados en la causal de grave conmoción interna, por ser atinentes a la seguridad ciudadana.

No.	Decreto No.	Fecha	Territorialidad	Vigencia	Renovación	Facultades extraordinarias adoptadas	Derechos suspendidos
1	210	29/09/2021	Centros de privación de libertad a nivel nacional	60 días	Si (30 días) Decreto No. 276.	Movilización de entidades gubernamentales, Policía Nacional y Fuerzas Armadas; destinación de recursos.	Inviolabilidad de correspondencia; libertad.
2	224	18/10/2021	Nacional	60 días	Si (30 días) Decreto No. 257	Movilización de las Fuerzas Armadas en coordinación con la Policía Nacional; destinación de recursos.	No especificado.
3	411	29/04/2022	Guayas, Esmeraldas y Manabí	60 días	No	Movilización de las Fuerzas Armadas en complemento de la Policía Nacional; destinación de recursos.	Libertad de tránsito.
4	455	17/06/2022	Cotopaxi, Pichincha e Imbabura.	30 días	No	Establece zona de Seguridad en Quito; movilización de entidades gubernamentales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; destinación de recursos.	Libertad de asociación y de reunión; libertad de tránsito.
5	459	20/06/2022	Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura.	30 días	No	Establece zona de Seguridad en Quito; movilización de entidades gubernamentales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; destinación de recursos.	Libertad de asociación y de reunión; libertad de tránsito.

No.	Decreto No.	Fecha	Territorialidad	Vigencia	Renovación	Facultades extraordinarias adoptadas	Derechos suspendidos
6	463	29/06/2022	Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana	30 días	No	Establece zona de seguridad; movilización de entidades gubernamentales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; destinación de recursos.	Libertad de asociación y de reunión; libertad de tránsito.
7	527	14/09/2022	Guayaquil, Durán y Samborondón.	30 días	Si (30 días) Decreto No. 561	Establece zona de seguridad, movilización de entidades gubernamentales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; destinación de recursos.	Libertad de asociación y de reunión; inviolabilidad de domicilio; inviolabilidad de correspondencia;
8	588	01/11/2022	Guayas y Esmeraldas	45 días	No	Movilización de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas; destinación de recursos.	Libertad de asociación y de reunión; inviolabilidad de domicilio; inviolabilidad de correspondencia; libertad de tránsito.
9	681	03/03/2023	Esmeraldas	60 días	No	Movilización de entidades gubernamentales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; destinación de recursos.	Libertad de asociación y de reunión; inviolabilidad de domicilio; inviolabilidad de correspondencia; libertad de tránsito.
10	706	02/04/2023	Guayaquil, Duran y Samborondón en Guayas, Los Ríos y Santa Elena	60 días	No	Movilización de entidades gubernamentales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; destinación de recursos.	Libertad de reunión; inviolabilidad de domicilio; inviolabilidad de correspondencia; libertad de tránsito.

No.	Decreto No.	Fecha	Territorialidad	Vigencia	Renovación	Facultades extraordinarias adoptadas	Derechos suspendidos
11	823	24/07/2023	Centros de privación de libertad a nivel nacional	60 días	Si (30 días) Decreto No. 878	Movilización de entidades gubernamentales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; destinación de recursos.	Inviolabilidad de correspondencia; libertad de reunión.
12	824	24/07/2023	Durán en Guayas, Manabí y Los Ríos	60 días	No	Movilización de entidades gubernamentales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; destinación de recursos.	Libertad de reunión; inviolabilidad de domicilio; inviolabilidad de correspondencia; libertad de tránsito.
13	841	10/08/2023	Nacional	60 días	Si (30 días) Decreto No. 890	Movilización de entidades gubernamentales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; destinación de recursos.	Libertad de reunión; inviolabilidad de domicilio; inviolabilidad de correspondencia

Tabla 3: Estados de excepción entre junio de 2021 y octubre de 2023 bajo la causal grave conmoción interna
Fuente: Creación propia. Datos: (Minka Presidencia, 2023)

3.3. Hallazgos respecto al uso del estado de excepción.

Una vez recolectada la información del uso de los estados de excepción, podemos realizar ciertos hallazgos para respaldar la hipótesis de su ineficacia. Con este propósito, se empezará revisando las estadísticas de homicidios intencionales antes y después de la declaratoria de estado de excepción, mismas que son proporcionadas por los indicadores de seguridad ciudadana del Ministerio del Interior. (Ministerio del Interior, 2023).

El primer estado de excepción que abordaré es el dictado el 29 de septiembre de 2021 en todos los centros de privación de libertad del país. Un mes antes, en agosto del 2021 los homicidios intencionales a nivel nacional se contabilizaron en 203, durante septiembre esta cifra tiene una estrepitosa subida hasta 325 homicidios intencionales, mientras que para octubre del mismo año vuelve a bajar hasta 225. Ahora bien, el 18 de junio de 2021 tuvimos una nueva declaratoria de estado de excepción, pero esto no impidió que los homicidios intencionales vuelvan a aumentar en noviembre hasta 282.

El 29 de abril de 2022 se declaró estado de excepción en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí por 60 días. El mes anterior, marzo de 2022, tuvimos 350 homicidios intencionales en el Ecuador, durante abril del mismo año esta cifra incrementó a 372 y para mayo de 2022 saltó hasta 433 homicidios. Veamos ahora el estado de excepción del 14 de septiembre de 2022, durante agosto de ese mismo año tuvimos 396 homicidios intencionales, estadística que en septiembre subió hasta 480, mientras que para octubre del mismo año descendió apenas en 7.

Para noviembre de 2022 la violencia parece no haber cesado, aún con la declaratoria de estado de excepción que tuvo lugar el 01 de ese mismo mes en las provincias de Guayas y Esmeraldas. Para octubre de 2022 los homicidios intencionales llegaban a 473, en noviembre del mismo año, y con la declaratoria de estado de excepción, disminuyó a 425; no obstante, esta

medida parece no haber tenido buenos resultados en largo plazo, pues un mes después, en diciembre de 2022, incrementaría nuevamente hasta alcanzar la pavorosa cifra de 531.

El presente año también ha sido escenario de constantes declaratorias de estado de excepción, por lo tanto, se analizarán las cifras que estos han dejado. El 03 de marzo de 2023 tuvimos el primer estado de excepción del año bajo la causal de grave conmoción interna con motivo del incremento de la violencia en Esmeraldas. Un mes antes, en febrero de 2023 los homicidios intencionales a nivel nacional alcanzaban los 490; sin embargo, para marzo del mismo año y aun contando con una temprana declaratoria de estado de excepción a inicios de mes, marzo de 2023 cerró con 635 homicidios intencionales, mientras que un mes después, en abril, esta cifra sólo disminuyó en 12. Para complementar, el siguiente gráfico muestra que las cifras de homicidios en comparación con su año antecesor siguen con tendencia alcista.

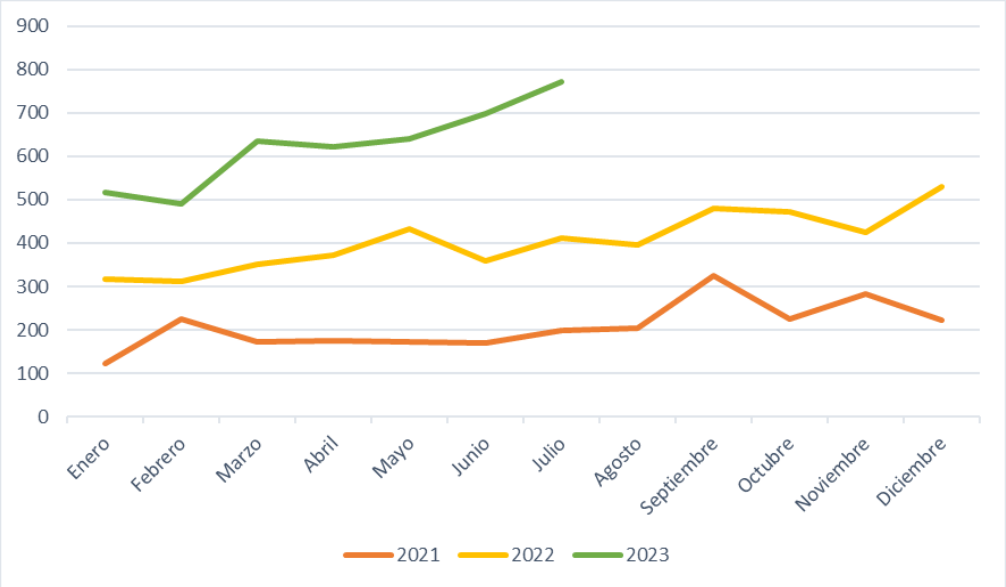


Gráfico 1: Indicadores de homicidios intencionales en Ecuador 2021-2023
Fuente: Creación propia. Datos: (Ministerio del Interior, 2023).

Los indicadores muestran principalmente dos hallazgos respecto al uso del estado de excepción: el primero, su implementación en general no ha logrado disminuir los homicidios intencionales en Ecuador y consecuentemente, falló en su propósito de garantizar la seguridad

ciudadana; y segundo, aun cuando logró generar una disminución en dicha estadística, no es un resultado sostenible a largo plazo, pues para el siguiente mes las cifras vuelven a tender al alza.

Si bien las estadísticas del antes y después de la declaratoria de estado de excepción hablan por sí mismas, los indicadores del Ministerio del Interior también reflejan un incremento general de violencia cada año. A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre los cuatro trimestres de cada año, desde enero de 2021 hasta octubre de 2023.

	1er. Trimestre	2do. Trimestre	3er. Trimestre	4to. Trimestre	Total
2021	521	518	726	730	2,495
2022	978	1,165	1,287	1,429	4,859
2023	1,641	1,960	773 (hasta julio)	-	4,374

Tabla 4: Homicidios intencionales en Ecuador desde enero de 2021 hasta octubre de 2023. Fuente: Creación propia. Datos: (Ministerio del Interior, 2023).

Las estadísticas muestran que pese a cuánto estado de excepción se ha decretado, no se ha logrado mitigar la violencia y criminalidad que se vive en Ecuador. En este sentido, basta notar que el total de homicidios intencionales perpetrados en 2022 estuvo cerca de duplicar la cifra que registró en el mismo período de tiempo su año antecesor; y no menos importante, el 2023 va rumbo a superar ampliamente las cifras del 2022, pues los datos recogidos hasta julio del mismo año ya superan el umbral de los 4,000 homicidios. En pocas palabras, pese a más de una decena de estados de excepción, la violencia no para de aumentar exponencialmente.

De esta forma, podemos deducir que los estados de excepción han malogrado su propósito de garantizar la seguridad ciudadana. Desde un punto de vista objetivo, las estadísticas solo plasman lo que la ciudadanía percibe, un incesante temor de vivir en una sociedad violenta (relación entre seguridad ciudadana objetiva y subjetiva).

Ahora bien, demostrada la ineficacia de esta medida excepcional, ¿por qué recurrir siempre a ella? Carolina Andrade (2022) lo tiene claro: “es de presumir que el Gobierno de Ecuador conoce el diagnóstico de la situación y las medidas efectivas en contra. ¿Por qué solo parece

recurrir al estado de excepción? (...) la inacción del Gobierno podría interpretarse como una complicidad sospechosa"

Sin duda hablar de ineptitud, complicidad o inacción supera ampliamente el objetivo del presente trabajo; no obstante, lo que sí resulta atinente es concluir que el estado de excepción ha fracasado en la misión de garantizar la seguridad ciudadana, contraviniendo los principios que lo rigen, como la necesidad y proporcionalidad.

3.4. Pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto al uso del estado de excepción.

La errónea implementación del estado de excepción no solo ha generado críticas por su recurrencia, sino que, también provocó que la Corte Constitucional, aun cuando ha declarado la constitucionalidad de ciertos decretos, realice varios llamados de atención por considerar que dicha medida no es la vía adecuada para garantizar la seguridad ciudadana. Por lo señalado, veamos dos casos puntuales:

3.4.1. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022.

Esta decisión de la Corte Constitucional recae sobre el Decreto Ejecutivo No. 561 que renueva la declaratoria del estado de excepción realizada el 14 de agosto de 2022 mediante el Decreto Ejecutivo No. 527. Dicha renovación estuvo fundamentada, entre otras cosas, en:

> *"los hechos que motivaron la declaratoria original han generado una considerable alarma social por cuanto es claro que los mismos responden al crimen organizado y el incremento exponencial de su alcance y capacidad delictiva, los mismos que han venido siendo combatidos a través de la declaratoria de estado de excepción, evidenciando su necesidad"* (DE-561, 2022)

Ahora bien, la Corte Constitucional en el párrafo 40 de su decisión, respecto a lo que alegó el Presidente de la República, dictaminó lo siguiente:

> *"Esta Corte enfatiza que es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincuencial, por lo que* ***no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario****"* (Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-22-EE/22, 2022, párr. 40). (El énfasis me pertenece)

Así como también, en los párrafos subsiguientes realizó un recordatorio al Presidente de sus facultades en materia de seguridad ciudadana, los órganos policiales y militares que tiene bajo su mando y las atribuciones que le competen, todas ellas dentro del régimen constitucional ordinario.

> *"**La Corte hace notar que la Constitución y el ordenamiento jurídico establecen amplias facultades en materia de seguridad ciudadana y orden público que el Ejecutivo debe ejercer a efectos de garantizar los derechos constitucionales en el régimen competencial ordinario**. Por ejemplo, la Constitución establece que el presidente de la República es "la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y [tiene entre sus atribuciones la de] designar a los integrantes del alto mando militar y policial" (art. 147.16); que tiene competencias exclusivas sobre la "(...) protección interna y orden público" (art. 261.1); que "garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas"* (Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-22-EE/22, 2022, párr. 41). (El énfasis me pertenece).

En resumen, la Corte Constitucional ya cuestionó el uso desmedido del estado de excepción, mencionando que el Presidente goza de suficientes prerrogativas dentro del régimen constitucional ordinario para combatir el fenómeno delincuencial. Aunque, resulta contradictorio que, pese a dichas acotaciones, haya dictaminado la constitucionalidad formal y material del Decreto No. 561.

3.4.2. Dictamen No. 4-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023.

El 22 y 23 de julio de 2023 Ecuador vivió una nueva jornada violenta, pues las organizaciones criminales se tomaron el control de los centros de privación de libertad del país. Al respecto, el diario El Universo (2023) informó que "los enfrentamientos en las cárceles han dejado hasta el momento 6 muertos y 11 heridos (...) más de 90 agentes penitenciarios han sido retenidos por reos de cinco cárceles del país". Nuevamente frente a este recrudecimiento de violencia, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 823 que declara el estado de excepción, mismo que fue objeto de declaratoria de constitucionalidad en el Dictamen No. 4-23-EE/23.

El Decreto Ejecutivo No. 823 se motivaba principalmente en los hechos anteriormente descritos, un nuevo episodio de violencia en las cárceles ecuatorianas. La Corte consideró que estos eventos sí configuraban la causal de grave conmoción interna y gozaban de

constitucionalidad material. No obstante, no dejó pasar la oportunidad para dar un nuevo señalamiento respecto al uso del estado de excepción:

> *"Sin embargo, no se puede dejar de señalar que se ha expedido varios decretos de estados de excepción, con base en los mismos hechos y causal (...). Pese a que la Corte emitió dictámenes favorables al respecto, debido a la intensidad de la gravedad de los hechos, también especificó que:* ***la declaración de estados de excepción no configura un instrumento jurídico, político y social idóneo para superar la crisis carcelaria que atraviesa el país, toda vez que una medida de carácter extraordinario, limitado y temporal, no puede dar una solución definitiva a una temática transversal****, sistemática, con variedad de actores involucrados, y con multiplicidad de causas sociales, económicas, políticas y jurídica"* (Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-23-EE/23, 2023, párr. 35) (El énfasis me pertenece)

Así también, el máximo órgano de justicia constitucional aprovechó para resaltar la insuficiencia de los estados de excepción para solventar problemáticas sociales de carácter estructural.

> *"aun cuando la situación que justifica la presente declaratoria de estado de excepción es grave, esta Magistratura advierte que, por su naturaleza,* ***los estados excepción no tiene el potencial de dar una solución sostenible*** *a la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social"* (Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-23-EE/23, 2023, párr. 35) (El énfasis me pertenece)

En resumen, la Corte Constitucional recalcó que los estados de excepción no son una solución a largo plazo para los problemas de la seguridad ciudadana. Ahora bien, para concluir esta sección, es menester recalcar que:

> *i)* ***decretar un estado de excepción no constituye por sí sola una solución inmediata a la problemática****, porque ésta persiste y va en escalada; y, ii)* ***un estado de excepción es un mecanismo extraordinario que no puede ser empleado como un instrumento ordinario ni puede ser una herramienta de gestión pública****"* (Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-22-EE/22, 2022, párr. 145) (El énfasis me pertenece).

3.5. Políticas públicas ineficientes para garantizar la seguridad ciudadana.

Las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana han acompañado la evolución del concepto de seguridad, por lo que, al desarrollar un concepto más integral, es de esperar que las medidas adoptadas también se enfoquen en esa misma línea; pero contradictoriamente, las medidas adoptadas en Ecuador parecen estar más apegadas a un sistema de seguridad nacionalista.

En el punto 1.3. se abordaron las facultades extraordinarias que ostenta el Presidente durante un estado de excepción, así como también, quedó señalado que las más comunes y repetitivas son la quinta, la sexta y la octava

> *"Art. 165. - (...) Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá*
> (...)
> *5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.*
> *6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.*
> (...)
> *8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad."* (CRE, 2008, art. 165).

Esto significa que el actuar estatal frente a la violencia y criminalidad se enmarca en lo que el Banco Interamericano de Desarrollo señala como el paradigma de "mano dura". Para el BID (2018b) este enfoque concibe que "la violencia y el delito son el resultado de conductas transgresoras y se solucionan neutralizando a los individuos con medidas represivas" y las medidas que promulga, entre muchas otras, son: "ampliación de las potestades de la Policía e incorporación de las Fuerzas Armadas en la preservación del orden público; instauración de medidas de excepcionalidad –toque de queda, redadas, retenes en carreteras." (BID, 2018b).

Al paradigma de "mano dura" lo acompaña otro similar denominado "sálvese quien pueda", cuyo principal pensamiento es "una actitud de indiferencia y negación por parte de los organismos públicos frente al problema de la violencia y el delito". (BID, 2018b).

Ahora bien, respecto a los resultados, el BID (2018b) señaló que el enfoque "sálvese quien pueda" generó un atraso en "la incorporación del tema a la agenda pública y, en consecuencia, se promovieron soluciones de naturaleza privada e individual" (BID, 2018b). Mientras que el enfoque "mano dura" no funcionó como se esperaba, pues "los beneficios de políticas como Mano Dura, son superados por sus costos, ya que después de su implementación las tasas de homicidio experimentaron reducciones y posteriormente se dispararon al alza." (BID, 2018b).

En conclusión, las políticas públicas que pretenden garantizar la seguridad ciudadana en Ecuador se enmarcan en los dos paradigmas que el Banco Interamericano de Desarrollo ha

señalado como no funcionales, estos son: “sálvese quien pueda” y “mano dura”. Un manejo adecuado de esta delicada arista de la seguridad debe guiarse por un tercer enfoque que el BID (2018b) denomina “convivencia ciudadana y prevención”, caracterizado por un enfoque más estructural y apegado a la seguridad integral de la que habla nuestra Constitución. El siguiente punto abordará estas políticas públicas más integrales y prometedoras.

3.6. Medidas prometedoras para garantizar la seguridad ciudadana.

Según el BID (2018b) las medidas pertenecientes a los paradigmas “sálvese quien pueda” o “mano dura” no son sostenibles en el tiempo y su falta de resultados han generado la necesidad de un nuevo enfoque, así surge la “convivencia ciudadana y prevención” cuya postura es “abarcar un enfoque de derechos humanos –tanto para las víctimas como para los ofensores–, defender el respeto a los principios del Estado de derecho, y reconocer la naturaleza multifactorial de la inseguridad y la violencia.” (BID, 2018b).

La importancia y novedad de este enfoque radica en el reconocimiento de la naturaleza multifactorial de esta problemática, que consecuentemente, atañe también a las medidas que se conciben bajo dicho enfoque, veámos algunos ejemplos: “intervenciones integrales y multisectoriales; (...) gestión con base en evidencia y riguroso manejo de datos y estadísticas; (...) participación de la sociedad civil como complemento a la acción púbica y en tareas de prevención.” (BID, 2018b). En pocas palabras, para enfrentar una problemática multifactorial, son necesarias políticas públicas multifactoriales.

Sin embargo, cuando decimos que este enfoque es multifactorial, se entiende que la violencia y criminalidad tienen varias causas y perjudican a diversos sectores de la sociedad, por este motivo “generan una gran incertidumbre para la inversión, deterioran dramáticamente la calidad de vida de los ciudadanos, erosionan la confianza en las instituciones y limitan sus posibilidades de éxito para enfrentar la criminalidad.” (Jaitman y Guerrero, 2015). Esta

afectación convierte en fundamental e impostergable la implementación de políticas públicas integrales.

En busca de este objetivo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018a) elaboró un curso sobre "Seguridad ciudadana como política pública", en el cual se abordan varias medidas prometedoras (e integrales) para enfrentar la inseguridad y violencia. Veamos algunos ejemplos

- **Estaciones de policía en los barrios o programa de cuadrantes. -** Deja de lado el antiguo modelo de policías patrullando en cada esquina y cuestiona la utilidad de su visibilización. Propone la estrategia de cuadrantes, que racionaliza su patrullaje y servicio a áreas geográficas concretas.
- **Control y veedurías sociales. -** Esta política pública propone un control externo a las unidades policiales que permita un seguimiento minucioso; aun cuando "las policías de la región parecen refractarias a la fiscalización de su actividad" (BID, 2018a).
- **Contratos locales en materia de seguridad. -** Propone involucrar tanto actores gubernamentales como comunitarios en la lucha contra la inseguridad, generando compromisos ejecutables por cada miembro de la comunidad desde su esfera personal; que a su vez, se plasman en contratos, pactos, entre otros.

Para acotar, revisemos brevemente algunas políticas públicas que el BID (2018a) señala como funcionales, es decir, que trascienden lo prometedor y ya han generado resultados positivos frente a los desafíos de la seguridad ciudadana.

- **Política de desarme. -** "La restricción del porte de armas por civiles incluso con permisos legales ha tenido una incidencia medible en la disminución de muertes violentas (...) por el contrario, el uso cotidiano de armas por los civiles tiende a aumentar los índices de violencia" (BID, 2018a).
- **Políticas de integración urbana. -** "Las laderas de las urbes o los suburbios con tugurios, alejan a los habitantes de los sectores más pobres de los centros de decisión"

(BID, 2018a). Esta medida propone integración a la ciudad mediante infraestructuras renovadas, una gran vía de integración es el turismo.

- **Patrullaje intensivo en *hot spots.* -** Los crímenes tienden a ocurrir en espacios geográficos concretos, por lo que tienen cabida "las estrategias policiales que se han dirigido a predecir el crimen" y patrullar con más frecuencia aquellos sitios considerados como críticos.

Para finalizar, sin pretender ser un listado exhaustivo ni taxativo se han presentado algunas políticas públicas que, siendo integrales, han logrado o prometen combatir eficazmente la inseguridad y violencia. Lo cual indica que la implementación de medidas integrales para resolver problemáticas estructurales es posible; no obstante, será necesario ver más allá de la simplicidad de un decreto de estado de excepción.

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este trabajo se abordaron tres importantes secciones que desarrollan el uso excesivo del estado de excepción como medida para garantizar la seguridad ciudadana. En la primera sección desarrollamos el régimen jurídico que rodea al estado de excepción y cuál es su naturaleza jurídica. En la segunda, nos adentramos en el concepto de seguridad, analizando su evolución histórica hasta determinar cuál es el tipo de seguridad del que habla nuestra Constitución. Y finalmente, la tercera sección unifica las dos anteriores, relacionando directamente a los estados de excepción con la seguridad ciudadana; pretendiendo demostrar mediante datos, estadísticas y pronunciamientos jurisprudenciales que los estados de excepción no son una solución viable frente a los desafíos que propone garantizar la seguridad ciudadana.

Hemos revisado varias definiciones doctrinarias y legales de los estados de excepción, todas ellas coinciden en que se trata de un régimen excepcional cuya finalidad es conjurar una problemática de gran magnitud, y que opera cuando el régimen constitucional ordinario ha sido desbordado; en adición, se somete a varios principios que lo orientan, entre ellos destacan: el

principio de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad. Durante su vigencia, el Presidente adquiere facultades extraordinarias con el objetivo de retomar el normal rumbo de las actividades dentro del país; así también, se habilita la suspensión o limitación de ciertos derechos constitucionales. Por lo expuesto, esta figura tiende a ser peligrosamente hiperpresidencialista, y aun siendo de última ratio, existen autores que rechazan su existencia por contravenir el constitucionalismo puro.

En el Ecuador, los índices de violencia y criminalidad han presentado una escalada histórica dentro de los últimos años, al punto que los homicidios intencionales en el país han estado cerca de duplicarse año tras año. Lo cierto es que, desde una mirada objetiva y subjetiva, la seguridad ciudadana se ve cada vez más comprometida y las políticas públicas parecen no tener incidencia alguna.

Una de esas políticas públicas, repetitivas e ineficaces, es el estado de excepción. Esta medida se ha convertido en una auténtica política estatal y ha demostrado reiteradamente su ineficacia para disminuir la inseguridad y criminalidad en Ecuador. Los datos y estadísticas acompañan estas afirmaciones, pues tras un estado de excepción, los índices de homicidios tienden al alza o simplemente no son una solución a largo plazo, en adición, la propia Corte Constitucional ya ha realizado varios llamados de atención en este sentido.

Estamos frente a la desnaturalización de una medida extraordinaria, no importa cuánto decreto de estado de excepción sea dictado, el resultado se ha mantenido. Es momento de cambiar la óptica en busca de soluciones más integrales; la inseguridad y el crimen atañen a varias estructuras sociales, no podemos pretender solucionar problemáticas tan coyunturales con una medida represiva y que no está diseñada para tal propósito.

Bibliografía

Agamben, G. (1942). El estado de excepción, homo sacer II, I. Recuperado de: https://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/geopolitica.iiec.unam.mx/files/2017-08/Agamben%20Giorgio%20-%20Estado%20de%20excepcio%CC%81n%20-%20Adriana%20Hidalgo.pdf

Andrade, C. (14 de septiembre de 2022). Carolina Andrade analiza efectos de la consulta en el Gobierno. *El Comercio.* Recuperado de: https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/carolina-andrade-consulta-gobierno-ejecutivo.html

Arroyave, J. (2023). El principio de proporcionalidad en los estados de excepción en Colombia. Un análisis del caso DMG. *Redices*. Recuperado de: https://repository.ces.edu.co/bitstream/handle/10946/2159/PRINCIPIO_PROPORCIONALIDAD.pdf;jsessionid=6C1E16C51FEC27F2A6A95BF957CD9DAD?sequence=2

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley de Seguridad Pública y del Estado. [Ley 0]. (21 de septiembre del 2009). RO. 35 de 28 de septiembre de 2009. Recuperado de: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [Ley 0]. (21 de septiembre de 2009). RO. 52 de 22 de octubre de 2009.Recuperado de: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Ley-Organica-de-Garantias-Jurisdiccionales-y-Control-Constitucional_act_marzo_2020.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de la Función Legislativa. [Ley 0]. (20 de julio de 2009). RO. 642 de 27 de julio de 2009. Recuperado de: https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/LOTAIP_6_Ley-Organica-de-la-Funcion-Legislativa-2021.pdf

Atacushi, F. (2022). *Estado de excepción y control de constitucionalidad: análisis de los decretos y dictámenes emitidos durante la COVID-19 en Ecuador*. Universidad Central del Ecuador: Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.dspace.uce.edu.ec/entities/publication/42e2207e-50d1-4d32-9015-4a133e34e69c

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2018a). Módulo I: Seguridad ciudadana como política pública. Recuperado de: https://courses.edx.org/assets/courseware/v1/1c782e144947015a24ff101b67cd35d5/asset-v1:IDBx+17.2x+1T2020a+type@asset+block/modulo1_Seguridad_Ciudadana_como_politica_publica.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2018b). Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años. Recuperado de: https://publications.iadb.org/es/seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe-desafios-e-innovacion-en-gestion-y-politicas

Baquero, C. (2013). *La evolución del concepto de la seguridad humana: argumentos a favor y en contra acerca de las intervenciones humanitarias. Ilustración en el caso del campo de refugiados de Srebrenica en 1995*. (Trabajo de grado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado de https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/7a288927-8604-41c7-842d-828494df2255/content

Barría, C. (27 de Julio de 2023). Violencia en Ecuador: "Muchos ecuatorianos quieren mano dura al estilo Bukele. Ese es el perfecto caldo de cultivo para el populismo". *BBC NEWS MUNDO*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/articles/crglx4w7p80o

Barrionuevo, H. (2022). El estado de excepción y su incidencia en la gestión de eventos de conmoción social en el ecuador. Recuperado de: https://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/36556/1/BJCS-DE-1215.pdf

Bergalli, R. (1998). Principio de legalidad: fundamento de la modernidad. *Jueces para la Democracia*, (32), 58-64. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174749.pdf

Borja, M. (31 de enero de 2022). La violencia en Ecuador no se curará solo con más policías, aunque Lasso parece no entenderlo todavía. *The Washington Post*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/01/31/violencia-ecuador-guayaquil-militarizacion-guillermo-lasso-policia/

Brik, D. (30 de mayo de 2022). *Crisis de seguridad en Ecuador: cuando la realidad supera a la gestión*. Swissinfo.ch. Recuperado de https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-seguridad_crisis-de-seguridad-en-ecuador--cuando-la-realidad-supera-a-la-gesti%C3%B3n/47634134

Brooks, E. (15 de marzo de 2023). Qué es un estado de excepción: definición y principios. *Liberties.* Recuperado de: https://www.liberties.eu/es/stories/estado-de-excepcion/44692

Casal, J. (1999). Los estados de excepción en la Constitución de 1999. Caracas, Venezuela: Sherwood.

Chicharro, A. (2001). El principio de subsidiariedad en la Unión Europea. Navarra, España: Aranzadi.

Cifuentes, E. (2002). Los estados de excepción constitucional en Colombia. *En Revista Ius- et Praxis*, Volumen 8, (Número 1), junio de 2014, pp. 117-146. Versión digital disponible en: http:// www.scielo.cl/scielo.php?script=sci _ arttex t&pid=S0718-00122002000100009.

Constitución de la República del Ecuador 1835. [Const]. (1835). Recuperado de: https://biblioteca.ucuenca.edu.ec/digital/s/biblio-open/ark:/25654/2693#?c=&m=&s=&cv=

Constitución de la República del Ecuador 1851. [Const]. (1851). Recuperado de: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-25-de-febrero-1851/html/f0a4d146-8154-4b6e-a5b5-31779c951dae_2.html

Constitución de la República del Ecuador 1869. [Const]. (1869). Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1869.pdf

Constitución de la República del Ecuador 1906. [Const]. (1906). Recuperado de: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-23-de-diciembre-1906/html/f0fff13c-6845-4a40-9b68-f7e78aea9665_2.html

Constitución de la República del Ecuador 1945. [Const]. (1945). Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1945.pdf

Constitución de la República del Ecuador 1967. [Const]. (1967). Recuperado de: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-republica-de-ecuador-el-25-de-mayo-1967/html/ec21c637-f8a6-41cd-a8e6-3586bea18c12_2.html

Constitución de la República del Ecuador 1979. [Const]. (1979). Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1978.pdf

Constitución de la República del Ecuador 1998. [Const]. (1998). Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf

Constitución de la República del Ecuador 2008. [Const]. (2008). Recuperado de: https://www.cec-epn.edu.ec/wp-content/uploads/2016/03/Constitucion.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (04 de diciembre de 2008) Sentencia No. 001-08-SEE-CC. [MP. - Roberto Bhrunis Lemarie]. Recuperado de: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2FsZnJlc2NvJywgdXVpZDonYjgwMGZhZmUtMGExZS00ZDEyLWJkZDgtNjllN2NiMjQ4OWI0LnBkZid9

Corte Constitucional del Ecuador. (08 de octubre de 2009) Sentencia No. 4-09-SEE-CC. [MP. - Alfonso Luz Yunes]. Recuperado de: https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal/fichaSentencia?numero=0004-09-SEE-CC

Corte Constitucional del Ecuador. (09 de julio de 2019) Dictamen No. 3-19-EE/19. [MP. - Agustín Grijalva Jiménez]. Recuperado de: http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/3965cb1e-fbfe-4ef4-9a1f-2016a93e3261/0003-19-ee-dictamen.pdf?guest=true

Corte Constitucional del Ecuador. (25 de agosto de 2023) Dictamen No. 4-23-EE/23. [MP Alí Lozada Prado]. Recuperado de: https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal/fichaSentencia?numero=4-23-EE%2F23

Corte Constitucional del Ecuador. (29 de septiembre de 2022) Dictamen No. 7-22-EE/22. [MP Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce]. Recuperado de: https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal/fichaSentencia?numero=7-22-EE%2F22

Corte Constitucional del Ecuador. (31 de agosto de 2022) Dictamen No. 6-22-EE/22. [MP Alejandra Cárdenas Reyes]. Recuperado de: https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal/fichaSentencia?numero=6-22-EE%2F22

Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Recuperado de: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40089.pdf

Ehrlich, I. (1973). Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Political Economy*, *81*(3), 521–565. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1831025

Fernández, G. (2023). *Los conceptos de Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/ BCN.* Asesorìa Tècnica Parlamentaria. Recuperado de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F34315%2F2%2FGRID_GF_Seguridad_Humana_y_Seguridad_Ciudadana.pdf

Font, T y Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 119 (2012),(pp.161-172). Recuperado de: https://www.fuhem.es/papeles_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana/

Gobierno del Ecuador. (15 de diciembre de 2022). Finalización del estado de excepción en Esmeraldas, Guayas y Santo Domingo de los Tsáchilas. *Ministerio de Defensa del Ecuador*. Recuperado de: https://www.defensa.gob.ec/finalizacion-del-estado-de-excepcion-en-esmeraldas-guayas-y-santo-domingo-de-los-tsachilas/

González, L. (2021). *Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador*. Recuperado de: https://eva.puce.edu.ec/2023-01/pluginfile.php/306142/mod_resource/content/1/Manual%20APA%20Facultad%20Jurisprudencia%20%20pdf.pdf

Guerrero, M., Cortés, M. (2023). El uso de la fuerza frente a un escenario de grave conmoción interna. *Código Científico Revista de Investigación*, 4(1), pp. 373-393. Recuperado de: http://www.revistacodigocientifico.itslosandes.net/index.php/1/article/view/123

Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEEE. (2011). Documento marco 05/2011. La evolución del concepto de seguridad. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf

Instituto Igarapé. (2023). *Homicide Monitor*. Recuperado de: https://homicide.igarape.org.br/

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. (2023). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2023 (ENEMDU) Indicadores de Pobreza y Desigualdad*. Recuperado de: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2023/Junio/202306_PobrezayDesigualdad.pdf

Intriago, A. (2016). El Control Constitucional en el Ecuador. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado de: https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4765?mode=full

Islas, R. (2009). Anuario de derecho constitucional latinoamericano. *Sobre el principio de legalidad.* 1510(4974), (pp. 97-108). Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf

Jaitman, L., Soares, R., Olavarría, M. y Guerrero, R. (2015). Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. DOI: https://doi.org/10.18235/0000170

Lawand, K. (10 de noviembre de 2012). Conflictos internos u otras situaciones de violencia: ¿cuál es la diferencia para las víctimas?. *Comité Internacional de la Cruz Roja.* Recuperado de: https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm

López, L. (11 de agosto de 2023).¿Qué hay detrás del auge de la violencia en Ecuador?. *France 24*. Recuperado de: https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20230811-qu%C3%A9-hay-detr%C3%A1s-del-auge-de-violencia-en-ecuador

Lucero, F. (2022). *Desnaturalización del estado de excepción en Ecuador y afectación de los derechos*. (Tesis de maestría). Recuperado de: http://repositorio.utmachala.edu.ec/handle/48000/20553?mode=full

Lucio, A. (2020). Evolución del concepto de seguridad en la República del Ecuador: desde una perspectiva de seguridad nacional hacia la seguridad integral. *Relaciones Internacionales*, (43), (pp. 171–188). DOI: https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.009

Marianello, P. (2005). *El principio de razonabilidad y su regulación en los tratados internacionales con jerarquía constitucional.* Recuperado de: https://patriciomaraniello.com.ar/home/wp-content/uploads/2015/01/Principio-de-razonabilidad-en-los-tratados-internacionales-.pdf

Mediavilla, M. (4 abril de 2023). Crimen de agresión, un avance (con serios reparos) en la persecución de los crímenes internacionales. *Amnesty*. Recuperado de: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/crimen-de-agresion-un-avance-con-serios-reparos-en-la-persecucion-de-los-crimenes-internacionales/

Mella, C. (10 de julio de 2023). La inseguridad en Ecuador escala a niveles históricos y se impone como prioridad del próximo Gobierno. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2023-07-10/la-inseguridad-en-ecuador-escala-a-niveles-historicos-y-se-impone-como-prioridad-del-proximo-gobierno.html

Melo, R. (2012). El estado de excepción en el Ecuador y su relación con el estado de derecho. Recuperado de: https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3118

Merton, R. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*, *3*(5), (pp. 672–682). DOI: https://doi.org/10.2307/2084686

Ministerio del Interior. (2023). *Indicadores de Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: https://cifras.ministeriodelinterior.gob.ec/comisioncifras/

Organización de Estados Americanos: Conferencia Especial sobre Seguridad. (2003). · *Informe del relator de la conferencia especial sobre seguridad.* Recuperado de: https://www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00358s06.doc

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2021). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano*. Informe Anual 2021. Recuperado de: https://www.undp.org/es/publications/informe-anual-del-pnud-2021

Organización de Naciones Unidas: Asamblea General. (1998). Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. ISBN No. 92-9227-227-6. Recuperado de https://www.refworld.org.es/docid/50acc1a12.html

Organización de Naciones Unidas: Consejo Económico y Social. (1994). · *Cuestiones sociales, humanitarias y de derechos humanos: informes de los órganos subsidiarios, conferencias y cuestiones conexas*. Recuperado de: https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N9425948.pdf

Otamendi, M. (2016). Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja. *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, Vol. 10. Sao Pablo: 56-87 https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/103631

Oyarte, R. (2022). *Derecho Constitucional*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Paladines, J. (2023). *Crisis carcelaria: matar y dejar matar.* Quito, Ecuador: La Jornada.

Pontoriero, E. (2016). Papeles de Trabajo. *En torno a los orígenes del terror de Estado en la Argentina de la década de los setenta Cuándo, cómo y por qué los militares decidieron el exterminio clandestino,* 10(17). Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5875343.pdf

Portela, J. (2009). LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS Y EL NEOCONSTITUCIONALISMO*. Recuperado de: https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1542/2112

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 210]. (29 de septiembre de 2021).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 257]. (18 de noviembre de 2021).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 276]. (28 de noviembre de 2021).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 224]. (18 de octubre de 2021).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 210]. (29 de septiembre de 2021).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 411]. (29 de abril de 2022).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 455]. (17 de junio de 2022).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 459]. (20 de junio de 2022).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 463]. (29 de junio de 2022).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 527]. (14 de agosto de 2022).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 561]. (12 de septiembre de 2022).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 588]. (01 de noviembre de 2022).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 681]. (03 de marzo de 2023).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 693]. (20 de marzo de 2023).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 706]. (01 de abril de 2023).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 823]. (24 de julio de 2023).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 824]. (24 de julio de 2023).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 841]. (10 de agosto de 2023).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 878]. (21 de septiembre de 2023).

Presidente de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo. [Decreto No. 890]. (08 de octubre de 2023).

Prieto, R. y Bishop, S. (2018). Miedo al delito: el impacto de las diferentes distribuciones de la victimización. Palgrave Commun 4 , 46 (2018). DOI: https://doi.org/10.1057/s41599-018-0094-8

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013- 2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Recuperado de: https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-2013-2014

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano 2013.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: https://www.undp.org/es/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-2013

Quitian, J. (2020). Control constitucional de los estados de excepción en Ecuador y Colombia: un enfoque comparado. *Revista de Derecho Fiscal*, 18, (pp. 177-193, 2021). DOI: https://doi.org/10.18601/16926722.n18.08

Rojas, F. (2012) *Seguridad humana.* Nuevos enfoques. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/tablas/30032.pdf

Ruijsbroek, A., Droomers, M., Groenewegen, P., Hardyns, W., y Stronks ,K. (2015). *Social safety, self-rated general health and physical activity: changes in area crime, area safety feelings and the role of social cohesion*. Recuperado de: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25463916/

S/N. (04 de julio de 2023). Esmeraldas alcanza niveles récord de violencia: estas son las 100 ciudades de Ecuador con la mayor tasa de homicidios. *Plan V*. Recuperado de:

https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/esmeraldas-alcanza-niveles-record-violencia-estas-son-100-ciudades#:~:text=Plan%20V%20presenta%20la%20lista,homicidios%20por%20cada%20100.000%20habitantes.

S/N. (25 de julio de 2023). *Insuficiente y tardío es el estado de excepción para frenar crisis en cárceles del país', según analistas. El Universo.* Recuperado de: https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/quito-criticas-estado-excepcion-carceles-ecuador-nota/

S/N. (s.f.). Naciones Unidas más allá de 2020, forjando nuestro futuro juntos. *Una nueva era de conflictos y violencia.* Recuperado de: https://www.un.org/es/un75/new-era-conflict-and-violence

S/N. (septiembre de 2023). *Informe de caracterización del crimen organizado en Ecuador.* Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. Recuperado de: https://oeco.padf.org/caracterizacion-del-crimen-organizado-en-ecuador/

Salazar, P y Carbonell, M. (2011).Del *Estado de excepción a la suspensión constitucionalizada*. Reflexiones sobre la reforma al Art. 29 de la Constituciòn Mexicana. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29015.pdf

Schmitt, C. (1982). *Teoría de la Constitución*. España: Alianza. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=122573

Sozzo, M. (2007). *¿En el nombre de la democracia? Exploraciones en torno a los procesos de reforma policial en la Argentina.* Recuperado de: http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog_nivel_3/67/archivos/sozzo-maximo.pdf

Trujillo, J. (2006). Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de derecho constitucional. Quito, Ecuador: UASB-E.

Turkewitz, J. (2023). (12 de julio de 2023). Ecuador era un país pacífico. Ahora es un violento centro del negocio de la droga. *The New York Times.* Recuperado de: https://www.nytimes.com/es/2023/07/12/espanol/narcotrafico-violencia-ecuador.html

Vargas, C. (2022). Seguridad multidimensional: entre la ambigüedad conceptual y la necesidad pragmática. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 17(2), 103–117. Recuperado de:https://doi.org/10.18359/ries.6140

Williams, G., Truffello, P., Álvarez, P y Wilkins, J. (2019). Causales para decretar el estado de excepción constitucional de emergencia Doctrina e historia de la ley. Santiago de Chile, Chile: BCN. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27946/1/BCN_estado_de_emergencia_02.pdf

Zamudio, H. (2004). Scielo. *Los estados de excepción y la defensa de la Constitución*, 37(111), (pp.801-860). Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332004000300002&script=sci_abstract