

**LA EXCEPCIÓN COMO NORMA:
ANÁLISIS MIXTO DEL USO DE
ESTADOS DE EXCEPCIÓN FRENTE AL
CRIMEN ORGANIZADO EN ECUADOR
(2024–2025)**

**EFRÉN ERNESTO GUERRERO SALGADO
FERNANDO JOSTIN LLERENA VALDIVIEZO**

SUMARIO

I. Introducción. II. Objeto de análisis de las declaratorias del estado de excepción 2024-2025. III. Análisis mixto de estados de excepción 2024-2025. III. A. Metodología. III. B. Análisis cualitativo: el “conflicto armado interno” como causal: parámetros de la Corte Constitucional del Ecuador. III. C. Análisis cuantitativo: patrones espaciales y temporales en los estados de excepción 2024-2025. IV. Conclusiones

LA EXCEPCIÓN COMO NORMA: ANÁLISIS MIXTO DEL USO DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO EN ECUADOR (2024–2025)

EFRÉN ERNESTO GUERRERO SALGADO¹
FERNANDO JOSTIN LLERENA VALDIVIEZO²

I. INTRODUCCIÓN

Todo sistema constitucional se enfrenta a una cuestión fundamental: intentar ordenar la realidad para alcanzar un statu quo coherente con la lógica instrumental y los valores propios de la sociedad en la que opera. Esto conlleva la necesidad de diferenciar ontológicamente lo ordinario de lo extraordinario³. La construcción de la norma jurídica parte de concebir la verdad como correspondencia entre la realidad y las afirmaciones existentes, y que los acontecimientos imprevisibles no se consideran parte de la dinámica normal del Derecho. A lo “extraordinario” se lo enfrenta con medidas excepcionales, específicas para atender una situación particular, tras lo cual deben replegarse en el statu quo. Žižek propone que:

“en su esencia, un acontecimiento no es algo que ocurre en el mundo, sino un cambio del planteamiento a través del cual percibimos el mundo y nos relacionamos con él”.⁴

¹ Efrén Guerrero Salgado, Facultad de Derecho y Sociedad, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Av. 12 de Octubre y Roca, Quito-Ecuador, Email: eeguerrero@puce.edu.ec; <https://orcid.org/0000-0003-4636-0362>.

² Fernando Llerena Valdiviezo, Facultad de Derecho y Sociedad, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Quito-Ecuador, Email: FJLLERENA@puce.edu.ec; ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5813-3746>.

³ Cfr. Pirie, Fernanda, (2023), *Ordenar el mundo: cómo 4.000 años de leyes dieron forma a la civilización*, trad. Yolanda Fontal Rueda, Editorial Crítica, Madrid.

⁴ Žižek, Slavoj, (2014), *Acontecimiento*, trad. Raquel Vicedo, Sexto Piso, Madrid, p. 24.

Esta lógica parte del derecho romano, donde los poderes dictatoriales (*dictatura rei gerundae causa*) estaban previstos como una respuesta temporal y específica que permitía actuar sin la anuencia del Senado⁵. Sin embargo, la historia demuestra que, por más sofisticación o capacidad de prospectiva de los operadores jurídicos, la realidad siempre desbordará el marco normativo. Por ello, dentro del conjunto de herramientas disponibles para la gestión pública, debe contemplarse la posibilidad de responder a situaciones extraordinarias con mecanismos igualmente excepcionales.

El presente texto propone una aproximación crítica a los alcances reales de las distintas declaratorias de estado de excepción ecuatorianas, fundamentadas en la noción de crimen organizado, tanto desde una perspectiva técnico-jurídica como desde sus efectos concretos —la limitación de derechos— en la realidad⁶. Considerando que se trata de una herramienta excepcional del Estado —diseñada para aplicarse en plazos breves y mediante medidas puntuales orientadas a contener amenazas específicas—, son necesarios análisis empíricos y normativos que trasciendan la comparación entre las normas vigentes (*lege data*) y las propuestas (*lege ferenda*). Solo así será posible evaluar si estas intervenciones cumplen sus fines constitucionales o si, por el contrario, contribuyen a una progresiva erosión del principio de normalidad jurídica.

El presente documento aporta a este debate mediante un análisis de carácter mixto: examina el lenguaje jurídico empleado por el Estado ecuatoriano en la narrativa del “conflicto armado interno” desde 2024, contrastándolo con el derecho internacional de los conflictos armados. Por otro lado, se analiza evidencia cuantitativa sobre la expansión territorial del conflicto, la evolución de los índices de violencia y la percepción ciudadana de seguridad tras la activación de escenarios excepcionales. Se argumenta que las prácticas de normalización y repetición de los decretos ejecutivos que sustentan los estados de excepción, han vaciado de contenido la noción jurídica de “conflicto armado” lo que en el fondo dificulta el retorno a un orden constitucional ordinario y alineado con una lógica coherente de política pública.

Para ello, el documento se estructurará en cuatro secciones. La primera busca precisar el fenómeno que da origen a los estados de excepción por la ocurrencia de acciones violentas por parte de grupos de delincuencia organizada (en adelante GDO). La segunda sección se enfocará en el análisis del concepto de “conflicto armado interno”, examinando su uso en sucesivos decretos de estado de excepción y

⁵ La dictadura (*dictatura rei gerundae causa*) era una magistratura temporal y suprema, conferida a un solo individuo —el *dictator*— por los cónsules con la aprobación del Senado, durante una emergencia, con el fin de restaurar el orden, dirigir la guerra, o resolver una situación crítica para la República. Cfr. Siles Vallejos, Alfredo. (2014). “La dictadura en la República Romana clásica como referente paradigmático del régimen de excepción constitucional”. *Derecho PUCP*, n.º 73, pp. 411–424. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201402.011>.

⁶ “Fundación de derecho equivale a fundación de poder y es, por ende, un acto de manifestación inmediata de la violencia. Justicia es el principio de toda fundación divina de fines; poder es el principio de toda fundación mítica de derecho.” Forster, Ricardo. (2003). *Crítica y sospecha: los claroscuros de la cultura moderna*. Buenos Aires: Paidós, 269.

contrastándolo con los estándares del derecho internacional de los conflictos armados⁷. Se argumentará que la instrumentalización discursiva de esta categoría la ha vaciado de contenido, generando una petrificación jurídica que limita su aplicación práctica a mediano plazo. Esta afirmación se respaldará en los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador en el último año, en el marco del control de constitucionalidad sobre los estados de excepción.

La tercera sección tiene por objeto establecer métricas iniciales sobre el impacto de los sucesivos estados de excepción decretados bajo la causal de “conflicto armado” en el Ecuador, entre enero de 2024 y abril de 2025. Se plantearán variables de extensión temporal, cobertura territorial y grado de afectación a derechos fundamentales, en contraste con los resultados observables en materia de seguridad en los territorios donde estas medidas han sido implementadas. Se demostrará que el vaciamiento conceptual de la causal generadora y de los fines del estado de excepción ha producido un fenómeno de “normalización” de la emergencia; esta banalización reduce tanto la exigencia ciudadana como la eficacia simbólica y operativa de la medida. En consecuencia, los operadores de seguridad en el territorio pierden margen de acción y legitimidad para utilizar estas herramientas de forma eficaz, al haber quedado debilitada su capacidad para generar una respuesta institucional diferenciada y significativa frente a la amenaza del crimen organizado.

Finalmente, la cuarta sección propondrá una serie de conclusiones orientadas a delinear escenarios prospectivos sobre las posibilidades normativas y de política pública que podrían adoptarse frente a las economías criminales transnacionales organizadas. Esta reflexión parte del reconocimiento de una “nueva normalidad”, en la cual la presencia de estos actores debe asumirse como un componente estructural –y no excepcional– de la realidad estatal. En consecuencia, se plantea la necesidad de diseñar mecanismos sostenidos desde el marco ordinario del Estado de derecho, que incluyan no solo el uso legítimo de la fuerza, sino también medidas estratégicas de alcance financiero, monetario, fronterizo, económico y social. Se propondrá que la categoría de “economía criminal transnacional organizada” es conceptualmente más adecuada para definir el funcionamiento de estos grupos. Esta no es una diferencia meramente semántica, sino una distinción estructural que exige un rediseño tanto de las respuestas directas –represivas y operativas– como de segundo nivel, orientadas al control de flujos monetarios y de servicios, así como a la reconstrucción del tejido social en territorios afectados por estas economías ilegales⁸. La meta de

⁷ El DICA o Derecho Internacional Humanitario: “Se trata de un conjunto de normas, de origen convencional o consuetudinario, cuya finalidad específica es solucionar los problemas de índole humanitaria directamente derivados de los conflictos armados y que, por razones humanitarias, restringe la utilización de ciertos métodos o medios de combate”. Pictet, Jean. (1990). “El Derecho Internacional Humanitario: definición”, en Asociación Henry-Dunant (coord.), *Las dimensiones internacionales del Derecho Humanitario*. Madrid: Tecnos, pp. 17–18.

⁸ Barreiro Santana, Karina. (2024). “Crimen organizado, conflictos fronterizos, lavado de activos y ciberespacio: desafíos actuales en la región”. *Estado & Comunes*, 1(18), 203–208. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.343.

este replanteamiento es doble: por un lado, preservar el estado de excepción como una herramienta jurídicamente excepcional y socialmente significativa, evitando su desgaste institucional; por otro, generar condiciones que garanticen la rendición de cuentas de los operadores estatales y prevengan el vaciamiento de los estándares del derecho o la producción de zonas de impunidad durante escenarios de emergencia.

II. OBJETO DE ANÁLISIS DE LAS DECLARATORIAS DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN 2024-2025

El Estado de Excepción ha sido analizado de manera casi obsesiva en la experiencia constitucional ecuatoriana. La situación no es casual, considerando que se han expedido 15 decretos entre 2021 y 2023 (gobierno de Guillermo Lasso) y 14 en el Gobierno de Daniel Noboa⁹. En este sentido abundan las definiciones doctrinarias de este instituto jurídico. Sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido esta herramienta como:

- a. Un instrumento excepcional previsto por el propio Estado constitucional para responder a situaciones extraordinarias que exceden los márgenes de la normalidad institucional, desbordando los mecanismos de actuación ordinarios del ordenamiento jurídico¹⁰.
- b. Desde la normativa constitucional ecuatoriana, se concibe como una medida temporal y de último recurso, orientada a activar respuestas inmediatas ante eventos graves o imprevistos cuya atención no puede ser asumida dentro del régimen competencial ordinario¹¹.
- c. Su aplicación exige la verificación estricta de la excepcionalidad de los hechos y de la urgencia de las decisiones adoptadas¹².
- d. Es un mecanismo extraordinario, restringido, agravado y de *última ratio* (que incluso posibilita la suspensión y limitación de derechos constitucionales), no debe ser considerado como la primera opción a la que se acuda para solventar situaciones calamitosas que, de acuerdo con el tipo de medidas concretas a adoptarse, cuentan con una fórmula de tratamiento constitucional y legal dentro del régimen ordinario¹³.

⁹ Cfr. Presidencia de la República del Ecuador. (8 de mayo de 2025). *Plataforma Minka*. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes n.os 1-19-EE/19 y 2-19-EE/19 (acumulados), 30 de mayo de 2019, dictamen favorable a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo n.º 741, 16 de mayo de 2019.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen n.º 4-21-EE/21, 4 de agosto de 2021, control de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción declarada mediante los Decretos Ejecutivos n.os 116 (14 de julio de 2021) y 140 (28 de julio de 2021), jueza ponente Carmen Corral Ponce.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen n.º 4-21-EE/21

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen n.º 2-23-EE/23, 30 de marzo de 2023, declaratoria de inconstitucionalidad del estado de excepción dictado mediante el Decreto Ejecutivo n.º 693, 20 de

En este contexto, la República del Ecuador ha experimentado una sucesión de estados de excepción bajo la causal de “conflicto armado interno” derivados también de la causal de “grave conmoción interna” durante los años 2024 y 2025:

Tabla 1. Estados de excepción en Ecuador (2024–2025): Número de Decreto, Causa y Extensión Territorial

N.º Decreto	Causa	Extensión territorial	Fecha
599	Grave conmoción interna	Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, Quito (Pichincha), Camilo Ponce Enríquez (Azuay); todos los CPL del país	2025-04-12
552	Renovación de estado de excepción por grave conmoción interna	Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, Quito (Pichincha), Camilo Ponce Enríquez (Azuay); todos los CPL	2025-03-03
493	Grave conmoción interna y conflicto armado interno	Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, Quito (Pichincha), La Troncal (Cañar), Camilo Ponce Enríquez (Azuay); todos los CPL	2025-01-02
469	Renovación de estado de excepción	Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Quito (Pichincha), Camilo Ponce Enríquez (Azuay)	2024-12-02
410	Grave conmoción interna y conflicto armado interno	Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Quito (Pichincha), Camilo Ponce Enríquez (Azuay)	2024-10-03
377	Renovación de estado de excepción por grave conmoción interna	Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Camilo Ponce Enríquez (Azuay)	2024-08-30
351	Modificatoria de 318 EE	Guayas, Los Ríos, Orellana, Camilo Ponce Enríquez (Azuay)	2024-08-30
318	Grave conmoción interna y conflicto armado interno	Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Camilo Ponce Enríquez (Azuay)	2024-07-02
275	Conflicto armado interno	Guayas, El Oro, Santa Elena, Manabí, Sucumbíos, Orellana, Los Ríos; Camilo Ponce Enríquez (Azuay)	2024-05-22
250	Persistencia de conflicto armado interno	El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí, Santa Elena	2024-04-30
218	Persistencia de conflicto armado interno	No se especifica nuevo territorio; es una ratificación general	2024-04-07

marzo de 2023, relativo a calamidad pública por la temporada invernal y los movimientos telúricos del 18 de marzo de 2023, jueza ponente Carmen Corral Ponce.

N.º Decreto	Causa	Extensión territorial	Fecha
193	Renovación de estado de excepción por grave conmoción interna y conflicto armado interno	Todo el territorio nacional, incluidos todos los CPL	2024-03-07
111	Reforma al decreto 110, reconociendo el conflicto armado interno	Todo el territorio nacional (implícito al reformar el 110)	2024-01-09
110	Grave conmoción interna	Todo el territorio nacional, incluidos todos los CPL	2024-01-08

Fuente(s): Presidencia de la República del Ecuador, 2024

Estas declaratorias han respondido a una crisis de seguridad marcada por la actuación de los denominados Grupos de Delincuencia Organizada (en adelante, GDO), cuyo punto de inflexión fueron las tomas carcelarias y masacres ocurridas a lo largo de 2023¹⁴. La situación se agravó con los acontecimientos del 9 de enero de 2024¹⁵, cuando acciones coordinadas en varias zonas del país obligaron al Estado a activar mecanismos de intervención directa a través de las fuerzas y cuerpos de seguridad, al amparo del artículo 164 de la Constitución y la figura jurídica de conflicto armado interno¹⁶. No obstante, como se analizará más adelante, la dinámica de seguridad en el país no ha mejorado sustancialmente; por el contrario, se ha exacerbado tanto en términos de violencia como de violación de derecho fundamentales.

La reiteración de decretos ejecutivos que declaran o renuevan el estado de excepción bajo las causales de “grave conmoción interna” y “conflicto armado interno” ha configurado una temporalidad extendida de la excepcionalidad en el Ecuador. Lejos de construir respuestas puntuales, estas medidas se han encadenado en el tiempo, generando un régimen que oscila entre la excepcionalidad permanente y la emergencia intermitente. Este patrón revela no solo la persistencia del discurso centrado en la

¹⁴ Pontón, Daniel. (2022). “Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo”. *Universitas-XXI*, 37, pp. 173–199. <https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07>.

¹⁵ Basantes, Ana Cristina. (9 de enero de 2024). “Daniel Noboa declara un ‘conflicto armado interno’ en Ecuador tras la irrupción de un comando armado en un canal de televisión”. *El País*. <https://elpais.com/america/2024-01-09/daniel-noboa-declara-un-conflicto-armado-interno-en-ecuador-tras-la-irrupcion-en-directo-de-un-comando-armado-en-un-canal-de-television.html>.

¹⁶ El Decreto Ejecutivo que reforma al Decreto No. 110 del 8 de enero de 2024 reconoce formalmente la existencia de un conflicto armado interno en el Ecuador y establece como causal adicional del estado de excepción dicha condición. Ordena la movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional contra el crimen organizado transnacional, organizaciones terroristas y actores no estatales beligerantes. Además, identifica explícitamente a los grupos criminales considerados como tales, entre ellos: Águilas, Águilas Killer, AK47, Caballeros Oscuros, Chone Killer, Choneros, Corvicheros, Cuartel de las Feas, Cubanos, Fatales, Gánster, Kater Piler, Lagartos, Latin Kings, Lobos, Los P.27, Los Tiburones, Mafia 18, Mafia Trébol, Patrones, R7 y Tiguerones. Finalmente, faculta a las Fuerzas Armadas a ejecutar operaciones militares bajo derecho internacional humanitario para neutralizar a estos grupos.

seguridad, sino también el amparo repetido de mecanismos extraordinarios como vía regulatoria de administración del orden público. Para visualizar esta evolución normativa en su dimensión cronológica, se presenta una línea de tiempo que sintetiza los decretos emitidos entre enero de 2024 y abril de 2025.¹⁷

Figura 1: Línea de tiempo de decretos ejecutivos de estado de excepción por “grave conmoción interna” y “conflicto armado interno” en Ecuador (enero 2024 - abril 2025).



Fuente(s): Elaboración propia con base en decretos ejecutivos emitidos por la Presidencia de la República del Ecuador (2024-2025).

En este sentido, la técnica indica que debe establecerse con claridad y precisión el acontecimiento que motiva la declaratoria del estado de excepción, tanto para permitir su adecuado control constitucional como para dotar de sentido a la respuesta estatal. Asimismo, es necesario recordar que la capacidad del Estado para resolver problemas estructurales mediante el uso recurrente del estado de excepción contradice la lógica constitucional de la emergencia:

¹⁷ Los puntos enmarcados en negro representan las renovaciones a los estados de excepción previamente dictados.

28. [...] la declaración de estados de excepción no configura un instrumento jurídico, político y social idóneo para superar la crisis carcelaria que atraviesa al país, toda vez que una medida de carácter extraordinario, limitado y temporal no puede dar una solución definitiva a una problemática transversal, sistemática, con una variedad de actores involucrados, y con multiplicidad de causas sociales, económicas, políticas y jurídicas¹⁸.

En el caso ecuatoriano, y como muestra la cantidad de decretos, las herramientas excepcionales del Estado no están diseñadas para abordar desafíos estructurales o crónicos como si fueran contingencias casuales. Estas deben ser tratadas en el marco de una planificación multianual, mediante políticas públicas sostenidas y acuerdos de gobernabilidad de largo plazo. En efecto, el principio de legalidad impone a los operadores públicos la obligación de actuar con base en marcos normativos ordinarios¹⁹. Por ejemplo, el Decreto Ejecutivo 111, del 9 de enero de 2024, revela inconsistencias con la designación de 22 grupos como amenazas a la seguridad del Estado. Aunque el decreto menciona eventos previos –crisis carcelarias, actos delictivos–, no explica por qué estos justifican su inclusión en decretos sucesivos (8 y 9 de enero), ni detalla hechos específicos atribuibles a cada grupo, lo que impide una respuesta proporcional y diferenciada. Este enfoque confunde la inseguridad estructural con situaciones excepcionales, revelando la falta de reconocimiento oficial de que Ecuador enfrenta una violencia sostenida desde 2017, alcanzando en 2025 la tasa más alta de homicidios según la serie histórica²⁰.

Frente a esto, el Estado no ha formulado una estrategia integral más allá del uso de la fuerza. Se aborda solo la manifestación del problema –el crimen organizado– sin atacar su raíz: un sistema económico transnacional de violencia e ilegalidad. Esta falla conceptual afecta el uso del lenguaje jurídico, particularmente la noción de “conflicto armado interno”, cuya evolución y vaciamiento se analizan en la siguiente sección, destacando su impacto en la seguridad y en las garantías democráticas.

III. ANÁLISIS MIXTO DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN 2024-2025

III.A. Metodología

Se propone un enfoque metodológico mixto para analizar jurídicamente el uso recurrente de los estados de excepción en Ecuador entre enero de 2024 y abril de

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Dictamen No. 8-21-EE/21*. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez, 10 de diciembre. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.

¹⁹ Peck, Jamie; Theodore, Nik. (2010). “Mobilizing policy: models, methods, and mutations”. *Geoforum*, 41(2), pp. 169–174.

²⁰ Kelly Carrero, Laura Calderón Fuentes, María Fernanda Arocha, Sandra Pellegrini y Tiziano Breda, *Latin America and the Caribbean Overview: December 2025* (ACLEDA, 11 de diciembre de 2025), <https://acledata.com/update/latin-america-and-caribbean-overview-december-2025>

2025. Los diseños de investigación de métodos mixtos integran de manera significativa métodos cualitativos y cuantitativos para comprender un problema de investigación. Las metodologías de investigación de métodos mixtos pueden arrojar una visión matizada sobre problemas jurídicos complejos, generando respuestas nuevas que no se percibirían utilizando una sola fuente de datos²¹. En ese sentido, el presente estudio adopta este enfoque combinando análisis jurídico-doctrinal y conceptual con técnicas empíricas descriptivas y de visualización territorial para demostrar que un diseño y control limitado en el lenguaje del Estado de excepción generó un contexto de “normalización”, cosa que necesita acercamientos desde diferentes enfoques²². Es por esto que el análisis incorpora una dimensión territorial, en la medida en que la literatura reciente ha mostrado que los regímenes de excepción y las prácticas de violencia estatal se expresan de manera diferenciada en el espacio, generando configuraciones territoriales específicas de poder y control²³, y que la reiteración de dispositivos excepcionales no constituye una mera respuesta coyuntural, sino que puede dar lugar a transformaciones estructurales en el comportamiento y el rol del Estado²⁴, integrando la excepcionalidad en prácticas ordinarias de gobierno, como se verá en los párrafos siguientes.

Con esos antecedentes, la parte cualitativa examina sistemáticamente los decretos ejecutivos que declaran o prorrogan dichos estados y los dictámenes de la Corte Constitucional, enfocándose en las causales invocadas, el alcance material, temporal y territorial de las medidas, y la evolución del lenguaje jurídico, especialmente sobre la noción de “conflicto armado interno”. El componente cuantitativo, a su vez de carácter descriptivo y exploratorio, sistematiza las declaratorias, su duración y cobertura territorial. Mediante visualizaciones espaciales y temporales, identifica patrones de reiteración y concentración geográfica, contrastando el diseño constitucional del estado de excepción como mecanismo excepcional con su aplicación sostenida. Como se verá más adelante, este contraste permite evaluar la coherencia normativa y práctica, y analizar los efectos estructurales de la normalización de la emergencia en el Estado constitucional.

²¹ Alysia Blackham, “Mixed Methods Research,” en *Research Methods in Labour Law*, eds. Alysia Blackham y Sean Cooney (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024), pp. 399–414, <https://doi.org/10.4337/9781803925257.00037>

²² Malcolm Langford, “Mixed Methods in Human Rights Research,” en *Research Methods in Human Rights*, eds. Bård A. Andreassen, Claire Methven O’Brien y Hans-Otto Sano (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024), 295–296, <https://doi.org/10.4337/9781803922614.00028>

²³ Conrad Schetter y Marie Müller-Koné, “Frontiers’ Violence: The Interplay of State of Exception, Frontier Habitus, and Organized Violence,” *Political Geography* 87 (2021): pp. 3–4, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102370>

²⁴ Nathaniel O’Grady y Duncan Shaw, “Resilience, Responsibility and State Abandon: The Changing Role of Government in Emergencies,” *Political Geography* 100 (2023): p. 6, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102796>

III.B. *Análisis cualitativo: el “conflicto armado interno” como causal: parámetros de la Corte Constitucional del Ecuador*

El Decreto Ejecutivo 111 de enero de 2024 emplea el término “conflicto armado interno”, equiparándolo al concepto de conflicto armado no internacional (CANI) según el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Esta equivalencia se refuerza en la misma motivación del decreto con la cita del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y del Estatuto del Tribunal Penal para la ex Yugoslavia.²⁵ Además, se incorpora una definición del ACNUR que distingue a los grupos armados irregulares por fines políticos, diferenciándolos de la delincuencia común.²⁶

Según la conocida formulación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) en el caso Tadić, “un conflicto armado existe siempre que haya recurso a la fuerza armada entre Estados o violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre dichos grupos dentro de un Estado”²⁷.

El mismo TPIY, dejó claro que la aplicación del DIH no se limita al lugar y tiempo en que efectivamente se producen las hostilidades, sino que su ámbito comprende:

“Desde el inicio de estos conflictos armados y se extiende más allá de la cesación de las hostilidades, hasta la concertación general de la paz; o, en el caso de los conflictos internos, hasta que se logre una solución pacífica. Hasta ese momento, el derecho internacional humanitario sigue aplicándose en todo el territorio de los Estados en conflictos o, en el caso de conflictos internos, en todo el territorio bajo el control de una parte, se produzcan en él o no combates efectivos”²⁸.

El Segundo Protocolo Adicional de 1977, vinculante para el Ecuador, exige que los grupos armados disidentes ejerzan control territorial efectivo y realicen operaciones militares sostenidas bajo mando responsable²⁹. El mismo Protocolo establece que *no se aplicará a disturbios internos como motines o actos esporádicos* (el énfasis es mío), criterio reiterado por la jurisprudencia del TPIY, también citada en el Decreto. Según esta, la existencia de un CANI se evalúa con base en dos criterios: intensidad del conflicto y nivel de organización de los actores. Esta distinción permite separar los conflictos armados de la criminalidad común o el terrorismo.

²⁵ Sassoli, M., Bouvier, A., & Quintin, A. (1999). *HOW DOES LAW PROTECT IN WAR? Vol. 1 Outline of International Humanitarian Law*. Ginebra: ICRC.

²⁶ Citado en los considerandos del Decreto Ejecutivo 111 como definición del ACNUR. Fuente: Cañadas Francesch, Maria, et. Al (2008). *¡Alerta 2008! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Escola de Cultura de Pau/ Universitat Autònoma de Barcelona, pág. 19.

²⁷ *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-1, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), 2 October 1995, para. 70.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador. (2024). *Dictamen No. 1-24-EE/24*. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet. Caso 1-24-EE. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, párr. 89 y 92.

²⁹ *Segundo Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados No Internacionales (Protocolo II)*. (1977). Adoptado el 8 de junio de 1977, artículo 1.1.

Con esos antecedentes, el análisis constitucional de los estados de excepción debe ceñirse a este estándar, dado el papel de la aplicación directa de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano (arts. 11.3, 11.4 y 425 de la Constitución). De lo contrario, la causal de conflicto armado interno corre el riesgo de ser utilizada de forma distorsionada, afectando la legitimidad del régimen excepcional. En el caso de la situación existente en Ecuador, vale la pena hacer dos anotaciones: las características del crimen organizado internacional (su nivel de organización y su búsqueda de objetivos militares) pueden entenderse como un combatiente válido; sin embargo, su falta de compromiso con el ordenamiento jurídico y su interés económico implican la construcción de legitimidad³⁰. Por otro lado, otorgar estatus de beligerancia a organizaciones sin control territorial sostenido ni objetivos políticos definidos distorsiona el marco jurídico y puede generar efectos contraproducentes en contra de los objetivos estatales.³¹

El alcance de estos decretos, en el marco de la crisis de seguridad en Ecuador, pueden revisarse en la siguiente tabla:

Tabla 2. Evaluación constitucional de los estados de excepción en Ecuador: Claridad, localización y eficacia de los acontecimientos (2021–2023)

Dictamen	Acontecimiento materia del estado de excepción	¿Está claramente establecido?	¿Está territorialmente localizado?	Importancia del acontecimiento para el control constitucional	Importancia del acontecimiento para una respuesta estatal eficaz
8-21-EE/21	Crisis estructural en el sistema penitenciario (motines, asesinatos en cárceles)	Sí, pero con enfoque estructural	No (afecta a todo el sistema carcelario)	La Corte advierte que no basta señalar la crisis: se requiere distinguir hechos puntuales que justifiquen la excepcionalidad	Si no se precisa qué centros o hechos concretos se abordan, no puede diseñarse una respuesta específica con medidas proporcionales y temporales

³⁰ Olson, William J. (1997). "International Organized Crime: The Silent Threat to Sovereignty". *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 21, p. 65.

³¹ La calificación de la violencia organizada como un conflicto armado no internacional (NIAC, por sus siglas en inglés) debe presumirse como inadecuada, dado que las organizaciones criminales generalmente no cumplen con los requisitos del Derecho Internacional Humanitario (como el mando responsable y la capacidad de seguir sus normas). Además, desde una perspectiva de política pública, el uso de la fuerza militar frente a estas organizaciones suele agravar la violencia en lugar de reducirla, y no se justifica como proporcional ni necesario. En su lugar, el enfoque más adecuado es el del control civil mediante políticas de seguridad y regulación. Rodríguez, Eliézer. (2023). "Can Criminal Organizations Be Non-State Parties to Armed Conflict?", en *International Review of the Red Cross*, volumen 923, páginas 618–636. <https://doi.org/10.1017/S1816383122000510>.

Dictamen	Acontecimiento materia del estado de excepción	¿Está claramente establecido?	¿Está territorialmente localizado?	Importancia del acontecimiento para el control constitucional	Importancia del acontecimiento para una respuesta estatal eficaz
4-22-EE/22	Protestas sociales intensas y bloqueos en seis provincias	Parcialmente	Sí (6 provincias)	El decreto no identifica con claridad los hechos en cada provincia, lo que impide evaluar si justifican la suspensión de derechos	Sin distinguir focos de violencia o interlocutores, el gobierno no puede aplicar medidas diferenciadas ni convocar diálogo donde se requiere
6-22-EE/22	Incremento de violencia criminal por grupos organizados	Sí	Sí (Guayaquil, Durán y Samborondón)	La Corte exige que se detallen hechos nuevos que justifiquen una nueva declaración, más allá de los problemas estructurales previos	Localizar los hechos permite planificar medidas de seguridad focalizadas, sin recurrir innecesariamente al estado de excepción en todo el país
1-23-EE/23	Criminalidad en Esmeraldas: asesinatos, atentados, amenazas a policías	Sí	Sí (provincia de Esmeraldas)	El decreto describe hechos puntuales, lo que facilita el control constitucional. Sin embargo, es el quinto decreto sobre el mismo tema	Aún con buena delimitación, la respuesta estatal debe complementarse con acciones estructurales: prevención, inversión social y control interinstitucional
3-23-EE/23	Delincuencia grave: reclutamiento de menores, atentados en zonas urbanas	Parcialmente	Parcialmente	La Corte observa que se reitera la excepción sin identificar cambios sustanciales en la amenaza que justifiquen la medida extraordinaria	Sin ubicación clara de los focos delictivos ni plan integral, las medidas resultan reactivas y no abordan las causas de la inseguridad

En suma, los parámetros utilizados por la Corte Constitucional están diseñados para un escenario tradicional de conflicto y no para contextos en los que operan grupos con capacidades significativas de control y gestión territorial violenta, sin necesidad de un desafío directo a la institucionalidad del Estado, sino orientados al lucro económico y al mantenimiento de su poder territorial. En este sentido, y tras dos años del denominado “conflicto armado interno”, la respuesta del Estado ha sido esencialmente reactiva: la extensión y el uso indiscriminado de los estados de excepción. La siguiente sección realizará un análisis mixto de estos instrumentos jurídicos y de sus consecuencias.

III.C. Análisis cuantitativo: patrones espaciales y temporales en los estados de excepción 2024-2025

Ecuador ha estado bajo estado de excepción por conflicto armado interno desde el 09 de enero de 2024, fecha en la que se emitió el Decreto Ejecutivo No. 111 reconociendo formalmente esta situación. Desde entonces, se han emitido varias renovaciones o nuevas declaratorias bajo esta causal, que servirán de datos para este análisis:

1. Decreto 111 (09/01/2024): primera declaratoria por conflicto armado interno.
2. Decreto 218 (07/04/2024): ratifica la persistencia del conflicto armado interno.
3. Decreto 250 (30/04/2024): ratifica la persistencia del conflicto armado interno.
4. Decreto 275 (22/05/2024): nueva declaratoria por conflicto armado interno.
5. Decreto 318 (02/07/2024): nueva declaratoria por grave conmoción interna y conflicto armado interno.
6. Decreto 410 (03/10/2024): nueva declaratoria por grave conmoción interna y conflicto armado interno.
7. Decreto 493 (02/01/2025): nueva declaratoria por grave conmoción interna y conflicto armado interno.
8. Decreto 599 (12/04/2025): nueva declaratoria de estado de excepción, manteniendo todos los CPL del país.

Hasta la fecha del último decreto (12 de abril de 2025), Ecuador ha estado bajo estado de excepción por conflicto armado interno durante al menos 332 días efectivos (comprendidos desde el 09 de enero y el 01 de abril de 2025), calculados considerando únicamente los días reales de vigencia de decretos con mención expresa de conflicto armado interno y descarta duplicaciones por superposiciones en el tiempo.

Ahora, el problema es el cambio de lenguaje, que puede verse en la siguiente matriz:

Tabla 3. Evolución del Discurso en los Decretos de Estado de Excepción en Ecuador (2024–2025): Causalidad y Alcance)

Fecha	Nº Decreto	Causal principal	Observación clave
09/01/2024	111	Conflicto armado interno	Primer reconocimiento formal del conflicto armado
07/03/2024	193	Grave conmoción interna + conflicto armado	Extiende alcance a todo el país y CPL
07/04/2024	218	Persistencia del conflicto armado interno	Ratifica situación anterior, sin nuevo territorio
22/05/2024	275	Conflicto armado interno	Enfatiza la amenaza persistente en provincias específicas
03/10/2024	410	No se especifica (implícitamente conmoción)	Ambigüedad discursiva, enfoque más operativo
02/12/2024	469	Renovación (no causal explícita)	Discurso más técnico, reduce referencias al conflicto
02/01/2025	493	Grave conmoción interna + conflicto armado	Recupera el lenguaje dual (conmoción + conflicto)
12/04/2025	599	Grave conmoción interna	Prioriza control de CPL; omite “conflicto armado”

Fuente(s): Presidencia de la República del Ecuador, 2024a, b, c, d y f)

Esto lleva a la existencia de tres niveles de discurso:

1. Enero a mayo 2024: se impone un discurso de conflicto armado interno, enmarcando la crisis como una amenaza estructural al Estado.
2. Junio a diciembre 2024: el discurso se desplaza hacia una conmoción interna, con menos énfasis bélico y más enfoque en orden público.
3. 2025: se alterna entre ambas narrativas. En enero se reintroduce el “conflicto armado”, pero en abril se vuelve a priorizar la “conmoción interna”.

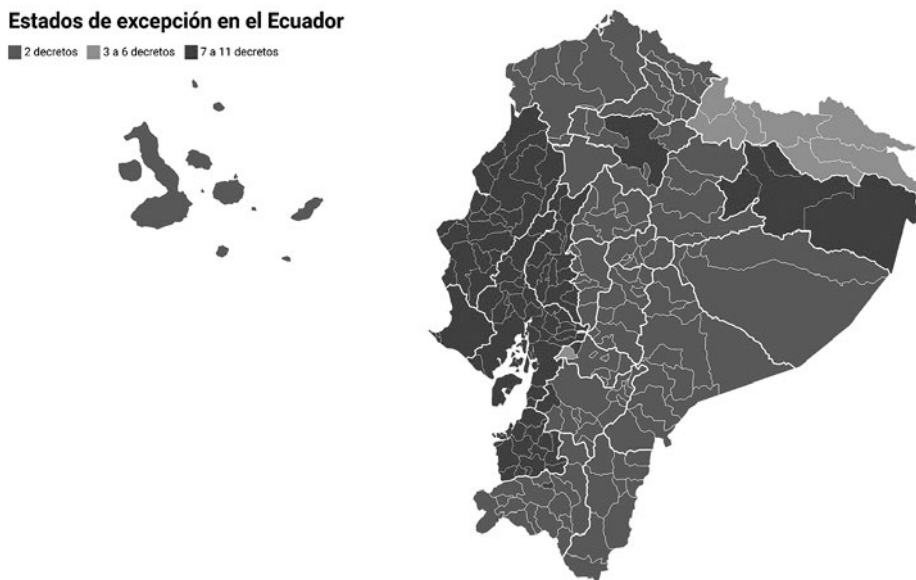
Esta evolución discursiva no es solo retórica: refleja un cambio en cómo el Ejecutivo conceptualiza la amenaza y formula la respuesta estatal. Entre enero y mayo de 2024, el uso de “conflicto armado interno” sirvió para justificar una respuesta militarizada y excepcional. Desde junio, el giro hacia “conmoción interna” apunta a una narrativa más institucional, centrada en el control del orden público. En 2025, ambas categorías se alternan según la coyuntura, afectando la coherencia de la política pública y la cobertura territorial.

El análisis empírico de los decretos muestra una clara territorialización del conflicto. La reiteración del estado de excepción en ciertas provincias, especialmente costeras, ha consolidado una geografía de la violencia, donde algunos territorios son sistemáticamente designados como “zonas de conflicto” o “de conmoción interna”.

Esta reiteración no es neutral: configura un imaginario colectivo de amenaza permanente. Esta lógica contradice el Derecho Internacional Humanitario, que exige un conflicto de carácter generalizado. La aplicación sectorizada del estado de excepción evidencia una gestión diferenciada del territorio, estableciendo fronteras internas y distinguiendo entre ciudadanos plenamente protegidos y ciudadanos tratados como una excepción.

El siguiente mapa muestra la frecuencia con que cada cantón fue incluido en los decretos entre enero de 2024 y abril de 2025. Esta visualización permite identificar patrones de recurrencia y concentración, revelando una segmentación estratégica de la crisis por parte del Ejecutivo que después pueden revisarse en la Figura 2 y la Tabla 4.

Figura 2: Territorialización de los estados de excepción por cantones en Ecuador (2024 – 2025)



Fuente(s): Elaboración propia con base a Registros Oficiales. La gráfica evidencia que no todo el territorio nacional se rige por el mismo marco jurídico, sino que existe una excepcionalidad concentrada y persistente en ciertas provincias, especialmente Guayas, Los Ríos, Manabí, Esmeraldas, El Oro, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, además de Sucumbios en la Amazonía norte. Estas zonas han sido objeto de repetidas declaratorias de estado de excepción.

Tabla 4. Agrupación de Provincias del Ecuador según su Participación en Decretos de Estado de Excepción (2024–2025)

Provincia	Días totales	Días por conflicto armado	Nº decretos	% decretos	Nº decretos (conflicto)	% decretos (conflicto)
Bolívar, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, Esmeraldas, Galápagos, Imbabura, Loja, Morona Santiago, Napo, Pastaza, Santo Domingo, Tungurahua, Zamora Chinchipe	60	60	1	14.3	1	25.0
Cañar	119	119	2	28.6	2	50.0
Sucumbíos	267	238	5	71.4	4	100.0
Pichincha	298	179	6	85.7	3	75.0
Azuay, El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena	357	238	7	100.0	4	100.0

Fuente(s): Elaboración propia

La tabla evidencia una estratificación territorial en la aplicación del estado de excepción en Ecuador, así como las variaciones espaciales y temporales. Las provincias costeras concentran la mayor exposición, mientras que otras aparecen de forma marginal o simbólica, posiblemente para justificar una cobertura nacional. Entre 2024 y 2025, se observa una distribución desigual de las medidas excepcionales. Provincias como Azuay, El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana y Santa Elena estuvieron bajo estado de excepción durante todo el periodo analizado, figurando en todos los decretos, tanto generales como específicos por conflicto armado. Esto sugiere una focalización territorial en la estrategia de seguridad del gobierno.

En contraste, provincias como Sucumbíos y Pichincha, sin alcanzar el total de días, muestran una alta presencia en decretos ligados al conflicto armado, revelando su importancia estratégica en la narrativa estatal. Otras provincias figuran solo en un decreto, con 60 días de aplicación, lo que sugiere una inclusión residual o simbólica.

En suma, el gobierno ha sostenido un régimen casi permanente de estado de excepción, con al menos 332 días bajo la causal de conflicto armado interno, y hasta 357 días en algunas provincias. A lo largo del periodo, el discurso oficial se transforma: parte de un lenguaje jurídico extremo –“conflicto armado interno”– para luego ser reemplazado por fórmulas más vagas como “grave conmoción interna” o simplemente “renovación”, especialmente desde octubre de 2024.

Todo esto se visibiliza en la situación a diciembre de 2025, que se caracteriza por dos dinámicas concurrentes. Por un lado, se registran enfrentamientos abiertos entre grupos criminales orientados al control de nuevos territorios y a la diversificación de economías ilícitas, especialmente extorsión, narcotráfico y minería ilegal³². En este

³² International Institute for Strategic Studies, “From Cocaine to Criminal Empires: The Diversification of Latin America’s Illicit Markets,” en *The Armed Conflict Survey 2025*, 1.ª ed. (Londres: Routledge / IISS, 2025), 36–37.

contexto, fenómenos como los de personas desaparecidas adquieren una dimensión especialmente grave. Conforme a información de la Defensoría del Pueblo, 39 casos de desaparición –incluyendo desaparición forzada, desaparición involuntaria y hechos conexos como ejecuciones extrajudiciales y secuestros– se encuentran en trámite ante la Fiscalía General del Estado, y se ha solicitado revertir el enfoque militarizado de la seguridad pública y colocar los derechos humanos en el centro de las políticas³³.

IV. CONCLUSIONES

Los datos muestran varios aspectos. En el ejercicio del derecho, los abogados solemos asumir erróneamente que los actores políticos deciden siempre dentro de un marco normativo guiado por la Constitución, que busca limitar el poder estatal y garantizar derechos. Esta idea genera una falsa dicotomía: pensar que solo se pueden mantener los derechos sin cambios o modificarlos constantemente, ignorando que también existen procesos graduales de debilitamiento institucional³⁴. En este caso, los elementos cualitativos y cuantitativos confirman que el Estado, mecanismo de estado de excepción, no fue utilizado de forma excepcional, sino que fue un mecanismo normalizado para que las lógicas hiperpresidencialistas del Estado ecuatoriano³⁵ consigan herramientas para facilitar el acceso a los recursos y servicios, y, por tanto, hagan su acción más eficiente, siendo esto inversamente proporcional a la satisfacción de los derechos ciudadanos.

En el caso de los decretos analizados, la reiteración temporal y territorial de actos excepcionales constituye un indicador de cambio estructural en el comportamiento del Estado y no solo una sucesión de respuestas coyunturales. En una situación límite del Estado y considerando que hay derechos que deben ser protegidos, el presidente no tiene limitadas ni definidas las causales de la institución jurídica –o bien, las tiene en la norma internacional³⁶–que, a pesar de ser definida en el sistema internacional, tiene que sortear la tradición positivo-legalista de la que adolece nuestra cultura jurídica, en la que el legalismo extremo está combinado con una amplia discrecionalidad

³³ Cfr. Amnistía Internacional, *Ecuador: “Son militares, yo los vi”: Desapariciones forzadas por las fuerzas armadas en Ecuador*, Índice AMR 28/0258/2025 (Londres: Amnistía Internacional, 23 de septiembre de 2025), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/0258/2025/es/>

³⁴ Grijalva Jiménez, Agustín. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

³⁵ La doctrina propone que “se incrementaron los poderes constitucionales del presidente, a pesar de que sus poderes políticos se mantenían relativamente débiles por las características de otros factores del sistema político (especialmente el sistema electoral). Por ello, algunos autores lo han calificado como un régimen hiperpresidencialista”. Freidenberg, Flavia y Pachano. Simón. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. FLACSO Ecuador.

³⁶ Esto se encuentra normado en Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia n.º 004-17-DEE-CC, 22 de febrero de 2017, magistrado ponente Alfredo Ruiz Guzmán, *Registro Oficial* n.º 7, 2 de mayo de 2017.

del actuar de funcionarios³⁷. Se llega a un extremo delegativo donde la legitimidad del presidente lo vuelve un primer y último decisor de la acción del Ejecutivo, incluyendo la interpretación de sus propias funciones³⁸.

El Estado ecuatoriano ha degradado el discurso y la práctica del estado de excepción. Lo que comenzó como una respuesta extraordinaria a una amenaza grave (conflicto armado interno) se ha convertido en una estrategia reiterada, opaca y desigual, sin que ello haya generado mejoras palpables en la seguridad ciudadana. En este marco, el Estado ecuatoriano, en un contexto de gobernabilidad democrática, debería construir mecanismos desde el derecho ordinario –y no desde la excepción– para enfrentar las economías ilegales transnacionales organizadas, categoría que, como se discutirá más adelante, ofrece mayor claridad analítica que su simple clasificación como fenómeno criminal.

Frente a este panorama, surge una interrogante de fondo: ¿la amenaza directa al orden estatal por parte de los grupos del crimen organizado debe entenderse como parte de la normalidad o como una situación excepcional? Si se asume lo primero, sería necesario diseñar políticas públicas sostenibles, medibles y coherentes, que enfrenten el problema como un desafío estructural. Si se opta por lo segundo, el Estado debe movilizar todos sus recursos para neutralizar la amenaza y, una vez superada, restablecer el orden constitucional ordinario. Sin embargo, la tendencia actual parece inclinarse hacia la primera opción. El crimen organizado transnacional constituye hoy un fenómeno extendido a escala global, que moviliza volúmenes astronómicos de recursos y capital ilícito cada año, y cuya lógica compleja exige respuestas estatales igualmente estructurales: Algunos expertos estiman que hasta 1 de cada 200 personas en el mundo podría estar directa o indirectamente vinculada a estas redes, lo que representaría entre 40 y 60 millones de personas globalmente, y que entre el 3% y el 7% del PIB mundial anual está relacionado con el crimen organizado³⁹.

Entonces, esto debe entenderse dentro de una lógica conceptual más amplia: el crimen no existe *per se*, sino que está ligado a un ecosistema de movimiento de bienes y servicios que, por su naturaleza, no pueden sostenerse dentro del mercado formal⁴⁰, por lo que esta exclusión puede deberse a regulaciones que restringen dichos bienes o a su carácter de prohibidos según las normativas internas de los Estados. Esto incluye armas, personas o sustancias sujetas a fiscalización. Para que estos bienes –y los recursos que generan– puedan insertarse en la economía legal, es necesario construir

³⁷ Ramírez Brochoud, M. (2009). “Las reformas del Estado, la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management”, *Estudios Políticos*, núm. 34, pág. 117.

³⁸ Panizza, F. (2000). “Beyond ‘delegative democracy’: ‘old politics’ and ‘new economics’ in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 03, p.. 761.

³⁹ Buscaglia, Edgardo. (2017). *Lavado de dinero y corrupción política: El arte de la delincuencia organizada internacional*. Madrid: Debate.

⁴⁰ Yahya Alshamy, Christopher J. Coyne y Nathan Goodman, “Noxious Government Markets: Evidence from the International Arms Trade,” *Journal of Economic Behavior & Organization* 205 (2023): 87–99.

un entramado que integre mecanismos contables, administrativos, legales, logísticos y operativos, donde múltiples actores intervienen para viabilizar el ingreso de estos recursos al circuito económico regulado⁴¹. De lo contrario, cualquier actividad ilegal estaría condenada al fracaso, al no poder escapar a la lógica de la ilegalidad ni transformar sus ganancias en capital útil dentro del espacio público.

Es por esto que resulta más adecuado conceptualizar el fenómeno no como mera delincuencia organizada, sino como una economía criminal transnacional organizada. Por ello, el concepto de “economía ilegal transnacional organizada” resulta más abarcador y preciso, y debiera constituirse como el verdadero objeto de análisis. Esto implica combatir un sistema que:

- a. Se trata de estructuras flexibles e interconectadas que operan como holdings, franquicias o plataformas, aprovechando vacíos legales, institucionales y territoriales.
- b. Son economías ilícitas que penetran mercados formales, financian actividades legales y reconfiguran espacios sociales.
- c. Son estructuras que interactúan, se adaptan y consolidan un modelo económico funcional, que mueve grandes cantidades de dinero, bienes y poder.

Finalmente, la situación expuesta en estas páginas hace ver dos situaciones contrapuestas. El caso ecuatoriano se manifiesta como un espacio de tensiones legales y constitucionales entre la democracia formal (prevista en el derecho positivo) y la de tipo material, la que se construye en las relaciones de poder entre los actores políticos, que puede utilizar a los decretos de estado de excepción como mecanismos de control social, sin que esto pueda suponerse como un espacio de ruptura absoluta del orden público ni de una reacción no legal o no proporcional por parte del Estado. La misma Corte propone que la política sustancial implica la posibilidad que tienen los seres humanos de construir criterios alrededor de los fenómenos que emergen en diferentes campos del mundo de la vida, por lo que va más allá de la acción de expedir un voto eligiendo a los representantes políticos⁴². De los datos disponibles, el fin de la declaratoria de estados de excepción, que es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado⁴³, no se puede definir en el presente caso. La fuerte presencia presidencial en una facultad discrecional, altamente controlada formalmente pero poco discutida socialmente, que se

⁴¹ Fernando Carrión argumenta que el concepto tradicional de “crimen organizado” ya no resulta suficiente para describir la complejidad actual del delito en América Latina. En su lugar, propone comprender el fenómeno como una economía criminal global, estructurada en redes transnacionales que funcionan bajo lógicas similares a las de las corporaciones. Véase Diéguez, Ariel. (2024). “América Latina en este rato es una plataforma internacional del delito”. *Las Últimas Noticias*, 13 de septiembre, 6.

⁴² Sentencia: N° 002-09-SEP-CC, del 5 de mayo de 2009, MP: DR. Principales PHB Patricio Herrera Betancourt, Registro Oficial N° 590 Suplemento, 14 de mayo de 2009.

⁴³ Sentencia: N° 004-16-DEE-CC, del 3 de agosto de 2016, MP: DR. Principales MVO Manuel Viteri Olvera, Registro Oficial N° 872 Suplemento, 28 de octubre de 2016

encuentra basada principalmente en la movilización de recursos y manifestada en el uso de estados de excepción en causas que a primera vista no deberían ser utilizados en el mismo, seguirá siendo una disfuncionalidad democrática que debe eliminarse.

BIBLIOGRAFIA

- ALSHAMY, Yahya; COYNE, Christopher J.; GOODMAN, Nathan. "Noxious Government Markets: Evidence from the International Arms Trade". *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2023, vol. 205, p. 87–99. ISSN 0167-2681.
- ALVARADO, Ana Cristina. "Tráfico de iguanas de Galápagos: Ecuador nunca permitió la exportación pero están en Europa, África y Asia". *Mongabay* [en línea]. 21 abril 2025. Disponible en: <https://bit.ly/3EQVaTo>
- ÁLVAREZ, Carolina. *Paradise lost? Firearms trafficking and violence in Ecuador*. Quito: Ecuadorian Observatory of Organized Crime, 2024.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Ecuador: "Son militares, yo los vi": Desapariciones forzadas por las fuerzas armadas en Ecuador*. Índice AMR 28/0258/2025. Londres: Amnistía Internacional, 2025. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/0258/2025/es/>
- AUSTIN, Adam. "Mientras aumenta la presión del Gobierno, las pandillas ecuatorianas buscan oro". *InSight Crime* [en línea]. 23 julio 2024. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/mientras-aumenta-presion-gobierno-las-pandillas-ecuatorianas-buscan-oro/>
- BARREIRO SANTANA, Karina. "Crimen organizado, conflictos fronterizos, lavado de activos y ciberespacio: desafíos actuales en la región". *Estado & Comunes*. 2024, vol. 1, n.º 18, p. 208–230. DOI: 10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.343.
- BASANTES, Ana Cristina. "Daniel Noboa declara un 'conflicto armado interno' en Ecuador tras la irrupción de un comando armado en un canal de televisión". *El País* [en línea]. 9 enero 2024. Disponible en: <https://elpais.com/>
- BLACKHAM, Alysia. "Mixed Methods Research". En: BLACKHAM, Alysia; COONEY, Sean (eds.). *Research Methods in Labour Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024, p. 399–414. DOI: 10.4337/9781803925257.00037.
- BUSCAGLIA, Edgardo. *Lavado de dinero y corrupción política: el arte de la delincuencia organizada internacional*. Madrid: Debate, 2017.
- CARRERO, Kelly; CALDERÓN FUENTES, Laura; AROCHA, María Fernanda; PELLEGRINI, Sandra; BREDÁ, Tiziano. *Latin America and the Caribbean Overview: December 2025*. ACLED, 2025. Disponible en: <https://acleddata.com/update/latin-america-and-caribbean-overview-december-2025>
- CÓRDOVA, Luis Carlos. *La seguridad como campo político: una aproximación conceptual* [en línea]. Quito: Rosa Luxemburg Stiftung, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3ZgRiBQ>

- ECUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia n.º 004-17-DEE-CC*, 22 de febrero de 2017. Registro Oficial n.º 7, 2 de mayo de 2017.
- ECUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. *Dictámenes n.os 1-19-EE/19 y 2-19-EE/19 (acumulados)*, 30 de mayo de 2019.
- ECUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen n.º 4-21-EE/21*, 4 de agosto de 2021.
- ECUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen n.º 8-21-EE/21*, 10 de diciembre de 2021.
- ECUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen n.º 4-22-EE/22*, 27 de junio de 2022.
- ECUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen n.º 6-22-EE/22*, 1 de agosto de 2022.
- ECUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen n.º 1-23-EE/23*, 22 de marzo de 2023.
- ECUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen n.º 2-23-EE/23*, 30 de marzo de 2023.
- ECUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen n.º 3-23-EE/23*, 12 de abril de 2023.
- DIÉGUEZ, Alberto. “América Latina en este rato es una plataforma internacional del delito. Entrevista a Fernando Carrión”. *Las Últimas Noticias*. 13 septiembre 2024, p. 6.
- FORSTER, Ricardo. *Crítica y sospecha: los claroscuros de la cultura moderna*. Buenos Aires: Paidós, 2003.
- HAUCK, Pierre; PETERKE, Sven. “Organized Crime and Gang Violence in National and International Law”. *International Review of the Red Cross*. 2010, n.º 878, p. 365–385. ISSN 0020-8604.
- HEAD, Brian. *Wicked Problems in Public Policy*. Berna: Springer, 2022.
- INSIGHT CRIME. “Balance de homicidios llega al debate presidencial en Ecuador”. *InSightCrime*[en línea]. 31 marzo 2025. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/la-organizacion/balance-de-homicidios-llega-al-debate-presidencial-en-ecuador/>
- INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR FORMER YUGOSLAVIA. *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-1. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction. 2 October 1995.
- LANGFORD, Malcolm. “Mixed Methods in Human Rights Research”. En: ANDREASSEN, Bård A.; METHVEN O'BRIEN, Claire; SANO, Hans-Otto (eds.). *Research Methods in Human Rights*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024, p. 292–320. DOI: 10.4337/9781803922614.00028.
- NIÑO, Carlos; GONZALEZ, Claudia. “Phantom state in Haiti: criminal sovereignty and the mercenary remedy”. *Trends in Organized Crime*. 2022, p. 1–20. DOI: 10.1007/s12117-022-09460-3.
- OBSERVATORIO ECUATORIANO DE CRIMEN ORGANIZADO (OECO). *Caracterización del crimen organizado en Ecuador*. Quito: OECO, 2023.

- OBSERVATORIO ECUATORIANO DE CRIMEN ORGANIZADO (OEEO). *Tipologías y resultados de la Encuesta Nacional de Victimización de Casos de Extorsión Empresarial*. Quito: OEEO, 2025.
- O'GRADY, Nathaniel; SHAW, Duncan. "Resilience, Responsibility and State Abandon: The Changing Role of Government in Emergencies". *Political Geography*. 2023, vol. 100, art. 102796. DOI: 10.1016/j.polgeo.2022.102796.
- PECK, Jamie; THEODORE, Nik. "Mobilizing policy: models, methods, and mutations". *Geoforum*. 2010, vol. 41, n.º 2, p. 169–174. ISSN 0016-7185.
- PICTET, Jean. "El Derecho Internacional Humanitario: definición". En: HENRY-DUNANT, I. (coord.). *Las dimensiones internacionales del Derecho Humanitario*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 17–23.
- PIRIE, Fernanda. *Ordenar el mundo: cómo 4.000 años de leyes dieron forma a la civilización*. Trad. Yolanda Fontal Rueda. Madrid: Crítica, 2023.
- POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR. "Policía desarticula red internacional de ciberdelinquentes en Ecuador". *Policía Nacional del Ecuador* [en línea]. 12 mayo 2025. Disponible en: <https://noticias.policia.gob.ec/>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Plataforma Minka* [en línea]. Quito, 2024. Disponible en: https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 110*, 8 de enero de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 111*, 9 de enero de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 135*, 23 de enero de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 193*, 7 de marzo de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 205*, 21 de marzo de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 218*, 7 de abril de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 250*, 30 de abril de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 275*, 22 de mayo de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 318*, 2 de julio de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 351*, 30 de agosto de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 377*, 30 de agosto de 2024. *Registro Oficial*.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 410*, 3 de octubre de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 469*, 2 de diciembre de 2024. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 493*, 2 de enero de 2025. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 552*, 3 de marzo de 2025. *Registro Oficial*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Decreto Ejecutivo n.º 599*, 12 de abril de 2025. *Registro Oficial*.
- PRIMICIAS. “67 muertes violentas ocurrieron en las cárceles de Ecuador en 2023, según el SNAI”. *Primicias* [en línea]. 14 marzo 2024. Disponible en: <https://www.primicias.ec/>
- PRIMICIAS. “Las áreas protegidas se han vuelto víctimas del crimen organizado, advierte WWF Ecuador”. *Primicias* [en línea]. 16 julio 2024. Disponible en: <https://www.primicias.ec/>
- PRIMICIAS. “Banda delictiva producía y vendía medicamentos y equipos médicos falsificados desde Quito y Guayas”. *Primicias* [en línea]. 18 octubre 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3YGjsWV>
- SASSOLI, Marco; BOUVIER, Antoine; QUINTIN, Anne. *How Does Law Protect in War?* Vol. 1. Ginebra: ICRC, 1999.
- SCHETTER, Conrad; MÜLLER-KONÉ, Marie. “Frontiers’ Violence: The Interplay of State of Exception, Frontier Habitus, and Organized Violence”. *Political Geography*. 2021, vol. 87, art. 102370. DOI: 10.1016/j.polgeo.2021.102370.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Trafficking in Persons Report* [en línea]. Washington D.C., 2025. Disponible en: <https://www.state.gov/>
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. *International Narcotics Control Strategy Report. Volume 1: Drug and Chemical Control*. Washington D.C.: Department of State, 2025.
- ŽIŽEK, Slavoj. *Acontecimiento*. Trad. Raquel Vicedo. Madrid: Sexto Piso, 2014.

Title

The Exception as the Rule: a mixed analysis of the use of states of emergency against organized crime in Ecuador (2024–2025)

Resumen

El sistema normativo de los estados de excepción en Ecuador parte del principio clásico del constitucionalismo latinoamericano: se habilitan herramientas extraordinarias frente a circunstancias excepcionales. Sin embargo, entre 2024 y 2025 existe una creciente normalización del uso del estado de excepción, impulsada por la narrativa de un “conflicto armado interno” ligado al crimen organizado. Esta tendencia plantea la cuestión de si el sistema constitucional de derechos resiste el desafío de las economías criminales transnacionales o, por el contrario, si la reiteración de la excepción ha vaciado de contenido la noción de normalidad jurídica. Este trabajo se inserta en un campo de discusión ya nutrido sobre el uso –y abuso– de los regímenes de excepción en América Latina, con una mirada específica sobre el caso ecuatoriano, y tiene como objetivo examinar si la reiteración temporal, la expansión territorial y la mutación discursiva de las causales han desdibujado la frontera entre lo ordinario y lo extraordinario en la gestión pública. A nivel metodológico, el estudio adopta un enfoque mixto. A nivel cualitativo, se analizan los decretos ejecutivos emitidos entre enero de 2024 y abril de 2025, así como los dictámenes de la Corte Constitucional que los controlan. El plano cuantitativo se construye mediante la visualización territorial de patrones de repetición, segmentación geográfica y expansión temporal de la excepción. Los resultados muestran que ciertos territorios han sido objeto de declaratorias reiteradas, lo que produce una “territorialización de la excepcionalidad” contrario al diseño del estado de excepción como mecanismo temporal y de último recurso. Como conclusión, la utilización sostenida del estado de excepción ha desdibujado la frontera entre lo ordinario y lo extraordinario y ampliado el ámbito de intervención estatal, sin que ello se traduzca en una reversión clara hacia la normalidad jurídica. Finalmente, se sostiene que el uso constitucional de estas medidas se entiende mejor desde la idea de una economía criminal transnacional organizada, lo que refuerza la necesidad de repensar las políticas de seguridad desde el derecho ordinario para preservar el carácter excepcional del estado de excepción.

Abstract

The regulatory system for states of emergency in Ecuador is based on the classic principle of Latin American constitutionalism: extraordinary measures are enabled in exceptional circumstances. However, between 2024 and 2025, there is a growing normalization of the use of states of emergency, driven by the narrative of an “internal armed conflict” linked to organized crime. This trend raises the question of whether the constitutional system of rights adequately withstands the challenge of transnational criminal economies or, on the contrary, whether the reiteration of the exception has emptied the notion of legal normality of its content. This work is part of an already rich field of discussion on the use—and abuse—of states of emergency in Latin America, with a specific focus on the Ecuadorian case, and

aims to examine whether the temporary reiteration, territorial expansion, and discursive mutation of the causes have blurred the line between the ordinary and the extraordinary in public management. Methodologically, the study adopts a mixed approach. Qualitatively, it analyzes the executive decrees issued between January 2024 and April 2025, as well as the rulings of the Constitutional Court that control them. The quantitative aspect is constructed through the territorial visualization of patterns of repetition, geographical segmentation, and temporal expansion of the exception. The results show that certain territories have been subject to repeated declarations, leading to a “territorialization of exceptionality” contrary to the design of the state of emergency as a temporary mechanism of last resort. In conclusion, the sustained use of the state of emergency has blurred the line between the ordinary and the extraordinary and expanded the scope of state intervention, without this translating into a clear return to legal normality. Finally, it is argued that the constitutional use of these measures is better understood from the notion of organized transnational criminal economy, which reinforces the need to rethink security policies from the perspective of ordinary law to preserve the exceptional nature of the state of emergency.

Summary

I. Introduction. II. Object of Analysis: Declarations of the State of Exception (2024–2025). III. Mixed-Methods Analysis of States of Exception (2024–2025). III. A. Methodology. III. B. Qualitative Analysis: “Internal Armed Conflict” as a Justifying Ground – Parameters of the Constitutional Court of Ecuador. III. C Quantitative Analysis: Spatial and Temporal Patterns of States of Exception (2024–2025). IV. Conclusions

Palabras clave

Derecho constitucional; Estados de emergencia; Garantías constitucionales; Delincuencia organizada; Orden público.

Keywords

Constitutional law; States of emergency; Fundamental rights; Organized crime; Public order.

