



1

Perspectivas

Boletín Académico | IAEN, La Universidad de Posgrado del Estado - N.º 1 | Abril 2024

Contenido

Presentación

Patricio Haro Ayerve
Rector del IAEN

PERSPECTIVAS

Un análisis de coyuntura del Instituto de Altos Estudios Nacionales

Dra. Natalia Angulo Moncayo
Coordinadora General de Investigación IAEN

Diferencia entre enmienda y reforma constitucional

Jorge Benavides Ordóñez
Decano de la Escuela de Derechos y Administración pública IAEN

Análisis de coyuntura

La Amazonía como enclave geopolítico
Johanna Espín

En clave Geopolítico

Daños ambientales, conflictos y seguridad ambiental
Johanna Espín

Créditos

Rector Instituto de Altos Estudios Nacionales:
Patricio Haro Ayerve

Coordinadora General de Investigación IAEN:
Dra. Natalia Angulo Moncayo

Dirección editorial:
Bolívar Lucio

Corrección de estilo:
David Chocair Herrera

Diagramación y portada:
Gabriel Cisneros Venegas

Presentación



Fuente: Dirección de Comunicación IAEN 2024

La academia desempeña un papel importante en la vida de las naciones. Su voz y criterios sobre diferentes aspectos de la actividad y evolución de los Estados es fundamental, no sólo mediante la publicación de resultados de investigaciones científicas sobre temas relacionados en revistas indexadas de alto impacto, sino también por medio de la emisión de opiniones y la participación en debates sobre temas de coyuntura que afectan la convivencia cotidiana de las sociedades.

Ecuador ha perdido su condición de 'isla de paz', y hoy, la mayor preocupación de sus habitantes es la inseguridad y el aumento de la violencia que afecta su pacífica coexistencia. La inseguridad ha escalado desde delitos menores como el molesto carterismo o el raterismo inofensivo, hacia crímenes más severos como el secuestro exprés y la extorsión agresiva y asesina. La violencia actual se relaciona sobre todo con la disputa de territorios para el ejercicio de actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico y el crimen internacional organizado, elevando los índices de violencia a niveles que ubican al Ecuador como el país más violento de la región.



A lo largo del siglo XXI, los diferentes Gobiernos han implementado estrategias para combatir la inseguridad y la violencia, amparadas casi todas ellas en los estados de excepción. Sin embargo, el actual régimen, presidido por Daniel Noboa, rompió con el viejo esquema y, mediante decreto ejecutivo, reconoció la existencia del conflicto interno y encargó a las Fuerzas Armadas la misión de neutralizar a veintidós grupos narcoterroristas que representan un desafío para el Estado. Además, mediante la aplicación de un mecanismo de democracia directa, busca eliminar las causas estructurales de la violencia y la inseguridad.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), como la Universidad de Posgrado del

Estado, es el centro de pensamiento que investiga a profundidad y en detalle sobre todos los campos relacionados con este. Con la finalidad de informar a los ecuatorianos sobre temas de actualidad, presenta el boletín *Perspectivas* que, en una primera entrega y con el criterio académico y el libre pensamiento de sus docentes, ofrece un análisis sobre los puntos que serán sometidos a consulta popular.

Ponemos a consideración de los medios de comunicación, de la comunidad académica y de las ecuatorianas y ecuatorianos este boletín, que circulará tanto en versión digital como impresa cada quince días. Contará con artículos de nuestros docentes sobre temas de coyuntura nacional que generan preocupación ciudadana.

Patricio Haro Ayerve
Rector del IAEN



PERSPECTIVAS

UN ANÁLISIS DE COYUNTURA DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

Dra. Natalia Angulo Moncayo

Coordinadora General de Investigación IAEN

El Instituto de Altos Estudios Nacionales, mediante su Coordinación General de Investigación, presenta una contribución sobre temas de coyuntura dirigida a formadores de opinión, medios de comunicación, la comunidad académica y la sociedad en general. *Perspectivas* aspira a convertirse en un foro de análisis técnico de consulta, a un tiempo ágil y riguroso, sobre aspectos de importancia nacional e internacional para la toma de decisiones. Además, tiene como objetivo elevar el nivel de discusión en torno a los principales acontecimientos de nuestro país y el mundo.

El primer artículo del boletín aborda la consulta popular desde ámbitos que permiten identificar las diferencias entre enmienda y reforma constitucional y dimensionar los alcances de cada figura. En esencia, la reforma posibilita cambiar

aspectos de la Constitución más profundos de los que permite la enmienda. En esta misma línea de precisiones conceptuales, el siguiente artículo se centra en el plebiscito y el referéndum, desde sus respectivas especificidades y finalidades. El primero busca una decisión sobre una medida que debe adoptarse como parte del pronunciamiento social; mientras que el segundo se enfoca en la incorporación de modificaciones en el ordenamiento jurídico.

El tercer artículo trata los desafíos del arbitraje internacional en Ecuador, destacando su impacto en el fomento de la inversión y la confianza extranjera, sin comprometer la soberanía nacional en el ámbito de derechos humanos. Este mecanismo extrajudicial contribuiría a mejorar la reputación del global del país y atraer inversiones



y oportunidades comerciales; sin embargo, aceptar la jurisdicción de instancias internacionales para resolver controversias relacionadas con inversiones y comercio plantea posibles riesgos que deben ser monitoreados de forma rigurosa.

Por último, se presenta una panorámica sobre la primera pregunta de la consulta popular, la cual se enfoca en el papel de las Fuerzas Armadas en complementariedad con las operaciones de la Policía Nacional. Se revisa el procedimiento que se seguirá en caso de ser aprobada y se analiza el contexto en el que esta pregunta se somete a consideración de la ciudadanía. Al momento, el mecanismo que permite la cooperación entre las FF. AA. y la Policía es la declaratoria del estado de excepción; no obstante, esta figura compete solo a situaciones de emergencia y tiene un límite temporal, de manera que es clave entender (y prever) las circunstancias que resulten en una colaboración equilibrada y beneficiosa para la sociedad.

Esperamos que estas pastillas de información académica ilustren coyunturas relevantes y contribuyan al debate informado sobre temas que merecen ser examinados con elementos de juicio precisos y desde una perspectiva técnica.



DIFERENCIA ENTRE ENMIENDA Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Jorge Benavides Ordóñez

Decano de la Escuela de Derechos y Administración
pública IAEN

La Constitución de Ecuador establece tres mecanismos para su modificación: la enmienda constitucional, descrita en el artículo 441; la reforma parcial, contenida en el artículo 442; en tanto que el artículo 444 prevé la convocatoria a una Asamblea Constituyente. El presidente de la República, por sí mismo, puede iniciar estos tres mecanismos. No obstante, para que asambleístas o la ciudadanía los activen, se requieren iniciativas específicas, que varían según se trate de una enmienda, de una reforma, o de la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

El objetivo así es volver más complejo el trámite cuando se van a cambiar determinados contenidos especialmente protegidos en la Constitución. Por ejemplo, la enmienda es el medio más sencillo para modificar el texto constitucional, lo que a su vez impone límites precisos respecto a lo que se puede cambiar por este procedimiento. Mediante enmienda, por ejemplo,

no es posible alterar la forma de gobierno presidencial, pero sí se permite enmendar el catálogo de derechos, siempre que no implique restringir derechos existentes.

Mediante una reforma parcial se podría, por ejemplo, cambiar la forma unitaria de Estado, con la particularidad de que en el caso del procedimiento de reforma siempre debe procesarse, primero, en sede legislativa y, de ser aprobada por mayoría absoluta, deberá someterse a ratificación popular mediante referéndum. Por otra parte, la Asamblea Constituyente se presenta como el mecanismo más complicado por el cual se puede cambiar la identidad de la Constitución, esto es, alterar los mecanismos de modificación constitucional o restringir derechos.

En suma, la diferencia entre enmienda y reforma parcial radica en que, por medio de la reforma, se pueden cambiar aspectos de la Constitución de mayor profundidad



que los que se puede hacer por la enmienda constitucional. Por otra parte,, el 21 de abril de 2024 será la primera vez que se llevará a cabo una reforma parcial de la Constitución de 2008, la cual tiene que ver con aprobar o no la iniciativa que en su momento ejerció el expresidente Lasso y que fue debidamente aprobada por la Asamblea, respecto a que las Fuerzas Armadas contribuyan con la Policía Nacional en tareas de control del orden interno, sin que medie la expedición de un estado de excepción. Vale decir que las anteriores modificaciones de los años 2011, 2015, 2018 y 2021 revistieron la forma de enmiendas.

El resto de las iniciativas propuestas por el presidente Daniel Noboa, relacionadas con temas como la extradición de ecuatorianos, al arbitraje comercial internacional, la contratación por horas y la creación de judicaturas especializadas constitucionales, serán tramitadas por medio de enmiendas, como fue determinado por la Corte Constitucional, tras efectuar el control de constitucionalidad de la iniciativa de enmienda presidencial. Estas se canalizarán a través de referéndum constitucional.



PLEBISCITO Y REFERÉNDUM PARA EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS

Milton Enrique Rocha Pullopaxi

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia IAEN

Como al aprender otro idioma, los ‘falsos amigos’ son palabras similares con significados distintos que llevan a confusiones y a incurrir en errores prácticos. Se exponen a continuación los puntos de encuentro y diferencias entre plebiscito y referéndum. Si bien, plebiscito y referéndum son tratados como sinónimos —porque en el lenguaje ordinario comparten atributos como consulta, votación, decisión, aprobación, resolución, cuestiones políticas y legales— este es el origen de los malos entendidos en el foro social, replicado en medios de comunicación. Cabe destacar que el lenguaje jurídico no es un estándar, sino que se encuentra en la esfera de un registro técnico y disciplinar; por lo que sus significados tienen un efecto particular que no debe tomarse a la ligera en la determinación de su sentido y alcance.

En una situación social marcada por incertidumbres e inconformidades, es notorio que una de las vías sea la exigencia de varias medidas urgentes o de cambios normativos a todo nivel. Por ello, aunque la Constitución (2008) y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) no son explícitas sobre plebiscito y referéndum, sí lo hace la Corte Constitucional a través de sus dictámenes (2019a, 2019b, 2020, 2021, 2023) en las siguientes semejanzas:

- Los dos son mecanismos de democracia directa.
- Ambos se pueden expresar por medio de una consulta como derecho de participación.
- Estos se someten al control constitucional: derechos de participación, libertad electoral y garantía de constitucionalidad de las



medidas o disposiciones jurídicas a adoptarse.

Por otro lado, en lo jurídico se diferencian en que:

- El objeto del plebiscito es una medida que responde a un tema de relevancia pública, mientras que el objeto del referéndum es una norma específica.
- En esencia, el plebiscito se diferencia del referéndum por su finalidad. El primero busca una decisión sobre una medida que debe adoptarse como parte del pronunciamiento social, mientras que el segundo procura la incorporación de modificaciones en el ordenamiento jurídico.
- En el caso del plebiscito, dentro del control constitucional, se establece *a priori* una posibilidad de generar efectos jurídicos, por lo que el rol de la Corte es verificarlos. Por su parte, para el referéndum, es un hecho dado que está determinado por el objeto de su naturaleza, es decir, el tratamiento de la norma.

Para finalizar, más allá de estas diferencias sustanciales o consideraciones particulares, es necesario adoptar una postura crítica que reduzca los riesgos de instrumentalización de estos mecanismos de democracia directa por intereses particulares. El fin, en efecto, debe ser que contribuyan a resolver los problemas de una sociedad cada vez más polarizada, fragmentada y susceptible a crisis en distintos niveles.



DESAFÍOS DEL ARBITRAJE INTERNACIONAL EN ECUADOR

Gabriel Hidalgo Andrade

Docente de la Escuela de Relaciones Internacionales
IAEN

El 21 de abril próximo se llevará a cabo una consulta popular convocada por el presidente Daniel Noboa. La consulta plantea, entre otras cosas, la cuestión de reconocer el arbitraje internacional como medio para resolver disputas vinculadas a inversiones, contratos y comercio. ¿Cuáles son los desafíos que surgirían de esta pregunta en caso de ser aprobada?

El reconocimiento del arbitraje internacional podría incrementar la confianza de los inversores extranjeros al ofrecerles un sistema global reconocido y aceptado para la resolución de disputas. Esto podría, potencialmente, crear un entorno favorable para la inversión y el comercio, lo que podría impulsar el crecimiento económico del país. Asimismo, podría aliviar la sobrecarga de los tribunales nacionales, permitiéndoles enfocarse en

otros asuntos internos. La medida podría resultar en una resolución de conflictos más eficiente y expedita, beneficiando tanto a las partes involucradas como al sistema judicial en su conjunto. Además, fortalecería la percepción de Ecuador como un Estado que respeta el Estado de derecho y los principios de justicia internacional. Esta acción contribuiría a mejorar la reputación internacional del país y atraer inversiones y oportunidades comerciales adicionales. Sin embargo, la aceptación de la jurisdicción de instancias internacionales para resolver desacuerdos relacionados con inversiones y comercio plantea riesgos, en especial, en términos de violación de los derechos humanos que deben ser monitoreados de manera meticulosa.



Las decisiones emitidas por tribunales internacionales o en arbitrajes extraterritoriales podrían restringir la autonomía judicial y legislativa de un país, lo que podría tener repercusiones adversas en la protección de los derechos fundamentales en un territorio. Así mismo, al enfrentar demandas y compensaciones por parte de inversores extranjeros, existe el riesgo de que las decisiones políticas y regulatorias resulten influenciadas de manera que no se alinee con los estándares de derechos humanos. Esto puede generar conflictos entre la protección de los derechos de los inversores y el bienestar de la población o del entorno.

La contradicción entre los mecanismos internacionales de arbitraje para inversores y Estados (Arroyo, 2017) radica en cómo se regulan estos procesos mediante acuerdos a escala internacional y cómo se resuelven disputas en instancias internacionales. El “Informe sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo” (De Zayas, 2015) señala la dificultad de los Estados para garantizar el interés público en temas relacionados con el medioambiente y la salud, ya que las resoluciones no toman en cuenta estándares de derechos humanos ni el orden público.

La decisión sobre si Ecuador debe incorporar el arbitraje internacional en su sistema legal para la resolución de conflictos debe ser examinada, considerando tanto ventajas como desventajas. La propuesta de adoptar el arbitraje internacional como mecanismo para dirimir disputas comerciales y fomentar la inversión extranjera podría traer beneficios económicos y mejorar la reputación del país. Sin embargo, esta medida conlleva riesgos significativos, como la posible restricción de la soberanía nacional y la influencia en las decisiones políticas que podrían no estar alineadas con los estándares internacionales de derechos humanos.



EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN COMPLEMENTARIEDAD CON LAS OPERACIONES DE LA POLICÍA NACIONAL

José Luis Castillo Egüez

Docente de la Escuela de Seguridad y Defensa IAEN

La Constitución de la República del Ecuador estipula que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional son instituciones encargadas de la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. La misión esencial de la institución militar es la defensa de la soberanía y la integridad territorial del país. Por otro lado, la Policía Nacional tiene la responsabilidad primordial de la protección interna y el mantenimiento del orden público.

Sin embargo, las circunstancias de debilidad institucional del Estado y las crisis de seguridad en Ecuador han llevado a que, históricamente, las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional sobre la base de lo que determina la ley de Seguridad Pública y del Estado, con el fin de

precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana. Para materializar lo dispuesto en la ley, se delega a los ministros de Defensa Nacional y del Interior que establezcan el alcance, el momento y el tiempo de la intervención de las fuerzas bajo sus respectivos mandos. Para ello, deben emitirse los documentos ejecutivos pertinentes, como son protocolos, directivas, planes u órdenes de operaciones necesarios en cada nivel de mando.

Cabe destacar que en la actualidad el mecanismo que posibilita la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional es la declaratoria del estado de excepción en todo o parte del territorio nacional. Esta medida se aplica, de forma exclusiva, en situaciones

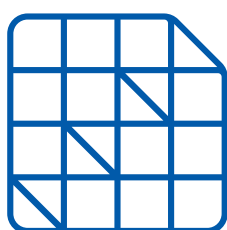


de emergencia y tiene un límite temporal de hasta sesenta días, prorrogables por treinta días más.

Esta cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional, bajo la figura del estado de excepción, podría cambiar si los ecuatorianos aprueban la primera pregunta de la Consulta Popular, que propone que se permita el apoyo complementario de los militares en las funciones de los policías para combatir el crimen organizado, lo cual implicaría reformar, de forma parcial, la Constitución política del Ecuador. Este apoyo sería dispuesto por el presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo, con

base en un informe emitido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y del Estado (Cosepe), en el cual se justifique la participación de la institución militar.

Dentro del procedimiento establecido, la Corte Constitucional aprobó esta pregunta. Al momento, parece que la problemática que esta aborda conlleva una necesidad imperiosa ante el incremento del crimen organizado transnacional y el riesgo de que continúe socavando la ya frágil institucionalidad ecuatoriana y que debilite aún más el estado de derecho y la democracia del país.



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

**Dirección
Editorial**



@editorial-iaen-32908b143



Av. Río Amazonas N37-271 y Villalengua | Quito-Ecuador

Telf. 02 3829-900 | www.iaen.edu.ec

IAENUniversidad

