



Universidad San Gregorio de Portoviejo

Departamento de Posgrado

Programa de Maestría en Derecho Constitucional

Artículo profesional de alto nivel

**El papel del Estado constitucional durante el primer semestre de
emergencia sanitaria**

Autores: Abg. Nataly Estefanía Carrera Salcedo

Abg. Iván Alexander Verdezoto Baños

Tutora: Abg. Tania Gabriela Villacreses Briones Mgs.

Portoviejo, 2021

El papel del Estado constitucional durante el primer semestre de emergencia sanitaria

The role of the constitutional State during the first semester of a health emergency

Resumen

Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y justicia que, como tal, tiene el deber de garantizar el bienestar de sus ciudadanos frente a las situaciones adversas que puede enfrentar la sociedad en determinados momentos. A inicios del año 2020, la pandemia del COVID-19 cambió el estilo de vida de las personas al ser necesario tomar un sinnúmero de medidas para salvaguardar la vida de todos, estas medidas debían ser oportunas con el propósito de proteger a los ciudadanos y satisfacer sus necesidades inmediatas en medio de la emergencia sanitaria. Es por este motivo que el objetivo de este artículo científico es analizar el papel constitucional del Estado en tiempos de crisis, mediante la revisión de las decisiones públicas durante el primer semestre de la emergencia sanitaria, en las que se pudo evidenciar deficiencias relacionadas con la falta de cumplimiento a la delimitación del poder político dentro del Constitucionalismo, haciendo uso de una metodología cualitativa con diseño bibliográfico, lo que permitió obtener como resultado que la respuesta otorgada por el Estado ecuatoriano fue rápida y oportuna cumpliendo con su cometido de salvaguardar la vida de los individuos, pese a que persisten problemáticas relacionadas con distintos intereses sociopolíticos, económicos y culturales.

Palabras clave: Constitucionalismo; emergencia sanitaria; Estado: pandemia; poder político

Ecuador is a Constitutional State of Rights and justice that, as such, has the duty to guarantee the well-being of its citizens in the face of adverse situations that society may face at certain times. At the beginning of 2020, the COVID-19 changed people's lifestyles as it was necessary to take countless measures to safeguard everyone's lives, these measures had to be timely in order to protect citizens and meet their immediate needs in the midst of the health emergency. It is for this reason that the objective of this scientific article is to analyze the constitutional role of the State in times of crisis, by reviewing public decisions during the first semester of the health emergency, in which deficiencies related to the lack of compliance with the delimitation of political power within Constitutionalism, using a qualitative methodology with bibliographic design, which allowed to obtain as a result that the response given by the Ecuadorian State was quick and timely, fulfilling its mission of safeguarding the lives of individuals, despite the fact that problems related to different socio-political interests persist , economic and cultural.

Keywords: Constitutionalism; health emergency; Status: pandemic; political power

Introducción

El COVID-19, un virus descubierto por primera vez a finales de 2019 en Asia, que cambió por completo el estilo de vida de las personas, y con ello, también otros aspectos como lo económico o social, se trató (y se trata) de una situación extremadamente difícil que requirió, por tanto, una respuesta inmediata del Estado desde sus inicios, cumpliendo con su deber de garantizar los derechos a los ciudadanos y protegerlos en todo momento.

Según la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) “toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución” (art.16).

Ecuador actualmente es un Estado Constitucional de Derechos y justicia que tiene como propósitos fundamentales el garantizar derechos y principios, protegiendo al pueblo en momentos de crisis y amparándolos en momentos estables garantizando a la vez el progreso Colectivo, inclusive dentro de un panorama complejo como el ocasionado por el COVID-19, donde es tarea del Estado garantizar el cumplimiento de estas premisas (Acosta, 2020).

Preocupa, también el hecho de que ciertos problemas tan repetitivos a lo largo de la historia siguen apareciendo en circunstancias como la crisis sanitaria donde se priorizan los intereses económicos por encima de otras consideraciones evidentemente más importantes como lo es la vida misma, siendo otro problema muy común el exceso de mediatización de las medidas tomadas con el propósito de aumentar su reconocimiento, pero restándole eficacia a sus medidas.

En situaciones difíciles, el Estado juega un papel preponderante, es por tal motivo que, este artículo tiene como propósito fundamental el análisis del Estado ecuatoriano desde una perspectiva constitucional durante los primeros seis meses de la emergencia sanitaria por COVID-19, esto, mediante una revisión bibliográfica exhaustiva de fuentes que tome en cuenta tanto las políticas establecidas, el desarrollo de la enfermedad y la opinión de juristas con respecto a cómo debería ser el proceder estatal en este tipo de circunstancias; sin embargo, el problema aparece cuando los intereses particulares prevalecen sobre el bienestar colectivo, por lo que el propósito central del presente es revisar la delimitación del poder político y su ejercicio (o la falta de esta delimitación) en las decisiones tomadas por el Estado Ecuatoriano durante los primeros seis meses de pandemia.

Metodología

El estudio se ubicó en el tipo documental, con diseño bibliográfico en un nivel analítico. Se trata de una investigación con diseño cualitativo a partir de la revisión bibliográfica de fuentes que permitan contar con información que posibilite dar cumplimiento a los objetivos planteados al inicio de este artículo.

Problema jurídico

La justicia constitucional, según Masapanta (2020), cumple una función crucial en los periodos de crisis, en el sentido de que debe limitar y controlar el proceder de los organismos encargados de la administración pública, procurando que sean adecuados en función de los principios defendidos por la Constitución como norma fundamental de un Estado y adicionalmente, los tratados de corte internacional con base a los cuales se rige el mismo; es decir, ya no solo actúa como garante de Derechos y justicia sino que además asegura que se cumpla el papel de control y regulación social.

Sin embargo, si no hay una clara limitación en el poder político, suelen existir arbitrariedades aun dentro de situaciones difíciles como la emergencia sanitaria, por lo que el tema central serán los abusos de poder existentes al momento de tomar decisiones estatales durante los primeros seis meses, afectando a los derechos de los ciudadanos y principios básicos del Constitucionalismo, esto se relaciona con el irrespeto a los límites del poder político en las decisiones constitucionales tomadas por el Estado ecuatoriano en tiempos de crisis y, tomando en cuenta que uno de los elementos centrales del Constitucionalismo es el control, regulación y limitación del poder político, se desarrollará esta temática a profundidad.

Marco teórico y discusión

El constitucionalismo como fundamento del poder público

Si bien es cierto que se va a abarcar el papel constitucional del Estado ecuatoriano durante los primeros seis meses de pandemia, es necesario conocer y entender al Derecho Constitucional en un sentido amplio, entendido este como una “disciplina que estudia el conjunto de normas y principios de la organización estatal, la competencia de los órganos que la conforman, sus relaciones y la posición del individuo frente al Estado” (2011, p.129); en este sentido, es aquella rama jurídica que se encarga de regular decisiones de los individuos que, de alguna u otra forma, están frente a un Estado.

Para hablar del Constitucionalismo y un Estado garante de derechos, es oportuno abordar a Luigi Ferrajoli (2011), para quien una idea central de este tipo de estructuras es la subordinación de poderes políticos a una serie de normativas consideradas superiores, por lo que se puede entender como un sistema complejo que abarca tanto límites como vínculos que buscan garantizar la coherencia entre el contenido de las normas y los principios superiores sobre los que se rige el derecho, así, se deja de lado las consideraciones morales sobre el derecho y una tendencia claramente iusnaturalista del mismo para pasar a un positivismo garantista.

Frente a la tradicional tensión y colisión entre derecho y moral, aparece el Estado constitucional como una entidad que “se solidifica sobre libertades, siendo estas individuales y colectivas” (Bechara, 2011, p.64). Una de las ideas esenciales del Constitucionalismo es que, a pesar de organizarse en torno al Estado, no se limita únicamente en considerar a las personas como un conjunto de individuos, sino que también exalta principios como libertad, igualdad y el rechazo a la tiranía y los abusos de poder (Ortega C. , 2008).

Empero, el Constitucionalismo no debe ser moralista o subjetivo pese a que aborde el tema de derechos individuales basados no solo en reglas sino también en principios (Dworkin, 1984), en tanto que, si se abarca esta postura, implicaría una serie de otros problemas desencadenados como sesgos o arbitrariedades provocadas por creencias u otras ideologías (Comanducci, 2002). Estos principios y reglas deben ser cumplidos en el ejercicio del poder, que es donde radica su fundamento, según Corral (2011)

Cuando los medios para ejercerlo sean jurídicos, no solo políticos o administrativos. Es la única forma de garantizar la seguridad de los asociados y la efectiva vigencia de sus libertades, porque entonces las potestades públicas requieren de motivación específica, de legitimación por la norma preexistente, y quedan sometidas a límites precisos. Esto implica que tanto la atribución de potestades a la autoridad, cuanto las actividades reguladoras de la conducta de los asociados deben consistir en reglas y actos jurídicos impugnables. Eso, además, dota de estabilidad y previsibilidad a la

conducta del poder. Nada de esto se cumple si el Gobierno queda investido de atributos vagos e indefinidos.”

El constitucionalismo, como Teoría del Derecho adaptada al Estado Constitucional, pretende garantizar la igualdad mediante la limitación y control al poder político, constituyendo a la propia Constitución como un recurso de legitimación del poder y la materialización de la voluntad soberana del pueblo. Es decir, sería imperativa una ampliación y perfeccionamiento del mismo con el propósito de aumentar la consecución de los objetivos del Estado y el Derecho como organismos cuya relación se basa en la reciprocidad al regirse bajo la legalidad, legitimidad, validez, justicia y eficacia.

Orígenes y evolución del Constitucionalismo

En la **antigüedad**, las Constituciones tenían una inclinación claramente iusnaturalista, buscando, en esencia, limitar el poder real con el propósito de evitar los abusos por parte del príncipe que terminarían convirtiéndolo en un tirano (Chiaramonte, 2020). La concepción aristotélica estableció una tipología de tres formas de gobierno divididos en: gobierno de uno, llamado monarquía, que podría desviarse convirtiéndose en tiranía; aristocracia o gobierno de pocos, cuya forma viciada sería la oligarquía; y, la democracia o gobierno del pueblo, que puede convertirse en una demagogia cuando el poder se ejerce de forma ilimitada (Maldonado, 2020).

El Constitucionalismo tiene sus orígenes formales en las primeras ideas de independencia, empero, las transformaciones a las que se encuentra sujeto de forma constante el Derecho en cuanto a fenómeno social por naturaleza, también atañe a esta doctrina; en este sentido se definirá entonces, sobre cuál es el accionar contemporáneo de las Constituciones sobre todo con respecto al Derecho Público, entendido este como aquel que “regula las relaciones en que interviene el Estado como ente político soberano, dotado de jus imperii¹ sobre la sociedad, mientras que el Derecho privado lo hace cuando comparece a un acto con su personalidad jurídica privada” (Borja, s.f.).

Luego del régimen monárquico característico de la Edad Media, en la Modernidad se dio una verdadera revolución que se basaba, sobre todo en la libertad dentro del Estado en cuanto a conciencia, creencias y accionar, entendiendo a la organización estatal como una forma de distribución y limitación tanto del poder político como del religioso, los modernos proclamaban, además, una democracia representativa liberal que marcó una verdadera reinvencción política.

Una de las primeras expresiones luego del surgimiento del Constitucionalismo es la Constitución de los Estados Unidos (1777-1778) y la Revolución Francesa, pasando, como lo indica Pereira (2018), por una serie de etapas que incluye el liberalismo, caracterizado por consagrar los derechos y libertades individuales; la etapa de restauración, que pretendió sin éxito volver a instaurar el régimen de las monarquías y, el constitucionalismo social característico de la industrialización, según la cual, ante un conflicto entre derechos individuales y colectivos, los primeros debían ceder en beneficio de los segundos (ONU, 1948).

En la Contemporaneidad, se hace evidente la materialización de los principios de libertad proclamados en épocas anteriores desde un punto de vista de Derechos que incluyen tanto lo social o las ideas de libertad a la luz de la Constitución y su control o limitación del poder y accionar (Maldonado, 2020).

¹ Por Derecho de Soberanía

Uno de los aspectos centrales que supuso el desarrollo del Constitucionalismo contemporáneo fueron los atropellos cometidos en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), entendido como el conflicto bélico más desgarrador del siglo pasado, cobrando la vida de decenas de millones de personas entre soldados y civiles y, cuyas atrocidades fueron el punto de partida para que en 1948 la Organización de las Naciones Unidas proclamara la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un antes y después en las sociedades, buscando la igualdad en los derechos de todos los individuos, sin distinción alguna.

El Estado Constitucional

Los objetivos del Derecho Constitucional son, según Durán (2013, p.1), la sistematización del ordenamiento jurídico tomando en cuenta el uso, posesión y distribución del poder, protección y garantía de los derechos fundamentales de libertad e igualdad a las personas, regulación la normativa que controla el accionar social, la forma de gobierno que rige y cómo llegar a un verdadero equilibrio entre poder y libertad.

Es visible, por tanto, que lo que se pretende es garantizar el cumplimiento de los Derechos de las personas en cada instancia de la vida. El Derecho Constitucional busca, además fortalecer el Estado de bienestar, no solo en el aspecto económico sino también político, social y cultural (Sánchez, 2012)

La finalidad del Constitucionalismo es racionalizar el poder político transformando la coerción característica del Derecho por un sistema normativo estable y respetuoso de las libertades individuales, eliminando sesgos, caprichos, interpretaciones subjetivas y otras consideraciones para asegurar la legalidad del poder político (Sánchez, 2002).

El constitucionalismo implica también la humanización del Derecho y un perfeccionamiento a este; la revalorización de la dignidad de las personas, el reconocimiento de la supremacía constitucional y el protagonismo de los juzgadores en la materialización de esos principios (Durán, 2011). El Constitucionalismo se distingue, además por la ordenación jerárquica del sistema jurídico, donde es fundamental la imparcialidad, neutralidad y equilibrio evitando la existencia de conflictos de intereses, garantizando la libertad de derechos sin la existencia de colisión entre principios fundamentales (Larenz, 1980).

El constitucionalismo pretende garantizar la libertad en equilibrio regulando la organización y funcionamiento de las estructuras de Estado en base a ciertos principios fundamentales como la descentralización; además ordena las relaciones sociales según premisas de justicia, igualdad, equidad, armonía, tolerancia y respeto.

Dicho de otro modo, el objetivo del Constitucionalismo es proteger a los individuos regulando el accionar de sus representantes, con el afán de garantizar el cumplimiento de Principios Generales del Derecho, materialización de los Derechos Humanos, bienestar general, distribución equitativa de recursos, igualdad y libertad. Esta protección solo es posible limitando el ejercicio del poder político, siendo esto uno de los elementos fundamentales del Constitucionalismo, que será abordado a continuación,

Ecuador, con su Constitución del año 2008 se define como un Estado Constitucional de Derechos y justicia en donde se toma en cuenta valores como la libertad, la vida y la integridad que, si bien estaban consagrados en la Constitución de 1998, se intensificaron en la nueva Carta Magna tal como lo afirma Grijalva (2009):

La Constitución de 2008 busca fortalecer las garantías mediante procesos constitucionales no formalistas que constituyan efectivos mecanismos de protección

de derechos constitucionales. Esta finalidad es evidente de la lectura del art. 86, núm. 2 que establece como normas de procedimiento la sencillez, rapidez, eficacia, la naturaleza oral de estos procesos, la posibilidad de interponerlos cualquier día y hora, sin necesidad de formalidades ni de patrocinio de un abogado, la informalidad en las notificaciones, y en general la inaplicabilidad de normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho (2009, p.74)

Es fundamental diferenciar entre un Estado Constitucional de Derecho y un Estado Constitucional de Derechos, pues, puede que a simple vista parezca lo mismo, sin embargo, significa en sí mismo una humanización del Derecho y un perfeccionamiento de este; así el primer término hace referencia a la revalorización de la dignidad de las personas, el reconocimiento de la supremacía constitucional y el protagonismo de los juzgadores en la materialización de esos principios, mientras que, al otorgarle la pluralidad a este término se habla de un concepto superior y mucho más amplio donde lo fundamental es el derecho y el cumplimiento de las garantías de las personas (Durán, 2011).

El Constitucionalismo y los límites al poder político

Dentro de los principios del Constitucionalismo, se establece que es imprescindible que exista una correcta delimitación del poder político y jurídico evitando conflictos de intereses y otras arbitrariedades.

Para que una Constitución sea considerada completa, es necesario que contenga normas que incorporen elementos orgánicos pertenecientes al poder estatal, normas limitativas del poder político que protejan los derechos individuales y democráticos de los ciudadanos, normas que integren elementos sociales, culturales e ideológicos con compromiso social, económico y político; normas destinadas a la solución de conflictos constitucionales internos en los que debe prevalecer la protección de la Carta Magna y normas que regulen la aplicabilidad constitucional dentro del Estado. (Da Silva, 2003).

Estas normativas que caracterizan el Constitucionalismo deben cumplir con propósitos fundamentales, entre ellas, la limitación del poder político evitando abusos y atropellos por parte de quienes lo ejercen el poder, por lo que, la función primordial de una Constitución es configurar la estructura estatal de forma que no exista una centralización o concentración del poder, distribuyéndolo de forma equitativa de tal manera que se pueda garantizar el ejercicio de las libertades de los ciudadanos (Landívar, 2011).

El Constitucionalismo reza que el poder político debe legitimarse en cuanto a su origen y tener límites concretos en cuanto a su ejercicio, dado que un Estado de Derechos conjuga tres virtudes políticas según Corral (2018).

1. Legitimidad, que significa que debió ser otorgado basándose en la soberanía o poder del pueblo.
2. Legitimación de su ejercicio, que se lleva a efecto gracias a la Ley y la Constitución
3. Responsabilidad política de gobernantes y legisladores, que hace referencia a la rendición de cuentas, la responsabilidad de quienes ejercen el poder de modo transitorio y las reglas tanto morales como legales que rigen su accionar y, por tanto no puede estar sujeto a arbitrariedades.

De hecho, según Torres Del Moral (2004)

Es peligroso [...] que el poder no se halle regulado por las leyes y que esté exento de toda responsabilidad; pedir cuentas a los gobernantes [...] es un principio saludable para evitar la corrupción del poder y el enriquecimiento en el ejercicio del cargo (pág. 71).

Potestades públicas y estado de emergencia

El Estado de emergencia, puede tomar distintas nomenclaturas, siendo “estado de sitio”, “estado de excepción” y “estado de emergencia” las más comunes, que se emplean para determinar una situación que se encuentra fuera de la normalidad: en el primer de los casos se hace referencia a la respuesta propia del régimen militar frente a una amenaza o agresión bélica, el segundo se refiere a un obstáculo en la tranquilidad y normalidad de la vida y, el tercero a una situación que implica una gran peligrosidad para una sociedad.

Se trata de una figura excepcional que busca proteger a las personas que se encuentran sujetos a algún tipo de peligro frente a “situaciones extraordinarias, imprevisibles y temporales para cuya atención el constituyente apuesta por la alteración del sistema de pesos y contrapesos, la separación funcional de los poderes del estado e, inclusive, la plena vigencia de los derechos fundamentales” (Cervantes, A.; Matarrita, M. & Reca, S., 2020, p.181).

Un estado de emergencia “una medida extrema durante períodos de disturbio, zozobra, alteración del orden, amenazas naturales o antrópicas que afectan la seguridad pública del Estado” (Durán, 2020). Para que un estado de emergencia exista y sea considerado como válido, es necesario la existencia de una amenaza objetiva, real, actual e inminente, esta amenaza además debe poner en grave peligro la seguridad del Estado y procurar preservan el orden frente a un peligro público (Granja, 2011).

Los Estados de Excepción son emitidos por el presidente de la república según lo establecido en el artículo 164 de la Constitución de la República del Ecuador, con ello se tiene la facultad de limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de reunión.

El objetivo principal de un estado de emergencia es la protección del Estado en caso de agresión, conflicto armado, conmoción interna grave, calamidad pública o desastre natural y, una vez que las causas que hayan motivado esta medida desaparezcan, el Jefe de Estado debe decretar su terminación inmediata. Además de la presidencia, aquí también participan otros organismos como, por ejemplo, la Asamblea Constitucional y la Corte Constitucional.

La principal limitación de este mecanismo estaría, en la falta de objetividad en el actuar de los Estados que, aprovechan situaciones de crisis en las que, la existencia de un estado de excepción suspende, de alguna forma u otra, los derechos de las personas para poder cometer un sinnúmero de arbitrariedades.

La experiencia histórica brinda motivos suficientes para desconfiar del derecho de excepción en América latina y nos invita a rechazar su uso permanente bajo la excusa de la prolongada duración de la pandemia, por ello no resulta descabellado pensar que un marco jurídico permanente y la cooperación internacional puedan ser las claves futuras para resolver un problema cuyos amplios y nocivos efectos pone en entredicho el bienestar de la especie humana en conjunto (Cervantes, A.; Matarrita, M. & Reca, S., 2020, p.201).

El Estado Constitucional ecuatoriano y los límites al poder político

Luego de una profunda etapa de crisis económica, social, política y cultural, se estableció un cambio transversal en la Constitución, en tanto que el artículo 1 de la nueva Carta Magna proclama el Ecuador como Estado Constitucional de Derechos y Justicia, dejando atrás el anterior modelo, conocido como Estado Social de Derechos establecido en la Constitución de 1998 donde, a pesar de que consagraba la igualdad y la protección de derechos, aun persistían vacíos que se evidencian en la existencia de ciertos tipos de normas discriminatorias (González, 2011).

En Ecuador, las limitaciones al poder político comprenden una dimensión fáctica, que se refiere al poder condicionado por la política; dimensión normativa, a la luz de tratados internacionales y la Constitución; la limitación temporal, material, espacial o procedimental. Todos estos criterios tienen como propósito fundamental garantizar que los representantes en el pleno ejercicio de las funciones protejan y hagan prevalecer los principios básicos del Constitucionalismo y en base a los cuales el Estado ecuatoriano rige su accionar.

Un aspecto importante, es que la limitación al poder político puede darse también de forma implícita, que se hacen en base a valores y principios tanto del Derecho como del Constitucionalismo, entre esos principios e posible mencionar a la soberanía del pueblo, la separación de poderes y la declaración de derechos, que constituyen máximas que limitan el ejercicio político del poder (Oyarte, 1998).

Que una sociedad tenga Constitución significa el establecimiento de unas normas fijas, objetivación de los límites al poder e institucionalización de los mecanismos de control. Pero lo que interesa destacar es que, si un Estado se determina como «constitucional», nadie debería sostener la existencia de órganos, instituciones o personas inmunes a los límites impuestos por las normas constitucionales; esto significa, para ser más precisos, que todo lo que se sitúe dentro del Estado (también las personas) están, en esencia, sometidos a límites y controles (Aragón, 2002, p.19).

La limitación del poder político se materializa, además, en derecho y su relación con el poder: el derecho pretende establecer las condiciones del ejercicio del poder coactivo, las personas capaces de ejercerlos y el procedimiento a seguir en el accionar de quienes ejercen el poder determinando los límites que deben ser respetados por estas personas (Storini, 2017).

Estado de excepción por COVID-19 en Ecuador

Antes de entrar de lleno a Ecuador y la pandemia por COVID-19, se considerarán ciertos antecedentes a nivel internacional que marcan en algún sentido, un rumbo de acción en base a la cual será posible evaluar el accionar estatal frente a la crisis sanitaria:

Ejemplo de esto, lo sucedido en México en el año 2009 ante la posibilidad de una pandemia viral por la influenza, donde la actuación tuvo como enfoque principal una política racional y determinante, aplicando medidas como la obligatoriedad de un distanciamiento social, la capacitación y dotación de recursos de forma inmediata al sector médico, monitoreo estatal continuo, siendo consideradas como los principales aciertos, puesto que, hubieron también errores como el exceso de mediatización de la problemática, lo que restaba eficacia a las medidas (Mendoza, 2013).

Otro ejemplo de falta de eficacia fue la pandemia de 1918 en Bogotá, donde la mala organización de instituciones públicas, la falta de apoyo del sector privado, escasez de

tratamientos, problema que persiste hasta la actualidad, lo que sumerge a su población en un constante estado de incertidumbre y preocupación, según lo menciona Martín et al (2007).

Ahora bien, una vez que se ha hecho una breve revisión de situaciones previas pero similares en otros países, es posible analizar los decretos emitidos en Ecuador durante los primeros seis meses de emergencia sanitaria.

En tiempos de crisis, es necesario actuar de forma oportuna, así, la Constitución otorga al presidente de la República el poder de tomar este tipo de decisiones en pos de garantizar el bienestar del pueblo, empero, el Estado no es capaz de cumplir por sí el bien común general en el sentido que debe respetar ciertos derechos fundamentales que, de alguna forma limitan su accionar (Cassagne, 2015), siendo imprescindible que se cumpla con la eficacia y eficiencia en cuanto a la administración pública y los distintos procedimientos que tienen como propósito fundamental asegurar el bienestar social.

Es por tal motivo que, el 16 de marzo del 2020 en Ecuador se emitió el Decreto Ejecutivo No. 1017, según el cual se declaró un Estado de excepción a nivel de todo el territorio ecuatoriano por cuestión de ‘calamidad pública’, entendido este como “una medida extrema durante períodos de disturbio, zozobra, alteración del orden, amenazas naturales o antrópicas que afectan la seguridad pública del Estado” (Durán, 2020, p.1). entre las medidas consideradas dentro de dicho decreto se encuentra la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, asociación y reunión, toque de queda, teletrabajo, educación virtual, obligatoriedad de priorizar que los recursos económicos sean destinados a la solución de problemáticas inherentes a la emergencia sanitaria; posteriormente, debido al aumento de la gravedad en ciertas ciudades fue emitido el 23 del mismo mes el Decreto Ejecutivo No.1019 en el que se definió a la provincia de Guayas como una zona de seguridad (Morales, 2020).

El Decreto Ejecutivo No. 1017, es una clara muestra de la necesidad de tomar medidas drásticas frente a situaciones tan graves como la crisis sanitaria que el país y el mundo entero ha venido enfrentando desde el inicio del año 2020, por lo que el hecho de decidir, por ejemplo, restringir la libertad de movilidad en cuanto a derecho u obligar a los ciudadanos al confinamiento eran medidas que, en aquel momento parecían ser las únicas soluciones frente a un problema de tal magnitud. Empero, no bastaba con limitar el tránsito o el acudir a establecimientos laborales o educativos, sino garantizar que la distribución de recursos se cumpliera verdaderamente y proteger los intereses de la sociedad, aspectos que lamentablemente no fueron cumplidos como se debía, y terminaron afectando seriamente otras circunstancias.

Posteriormente, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 1019, en que se declaraba a la provincia de Guayas como zona especial de seguridad, determinando que requería de regulaciones especiales donde se realizaría una gestión integral para la mitigación de riesgos, precautelar a la salud, proteger a sus pobladores, y evitar el contagio; se estableció además la atención prioritaria en cuanto a recursos para esta región y la necesidad de cooperación interinstitucional para sobrellevar la situación.

Problemas repetitivos en el accionar en términos de falta de limitación al poder político.

La falta de abastecimiento en salud ha sido sin lugar a dudas una de las mayores debilidades de las respuestas a situaciones de crisis en Ecuador, especialmente a inicios de la pandemia, tanto en términos de falta de protección a médicos y demás personal de atención de primera línea como por la poca cantidad de recursos otorgados a hospitales y centros de salud, así como también escasa inversión en tecnologías o investigaciones que tengan como

principal objetivo buscar una respuesta a la crisis, lo que además de aumentar la alarma en la sociedad también provocó una masiva ola de renuncias por parte de los profesionales de salud (Ortega G. , 2020).

Nuevamente, en diciembre del año 2020 se pretendió el establecimiento de medidas similares a las tomadas al inicio de la pandemia por medio del Decreto Ejecutivo No.1217; no obstante, La Corte Constitucional de Justicia rechazó estas medidas por considerarlas inconstitucionales, alegando que no existió un análisis o revisión suficiente de la situación considerando que no se trataba, en ese momento de una situación que requiera este accionar porque ya no se trataba de ninguna situación imprevista, pues el país ya llevaba, a esas alturas diez meses enfrentando la pandemia (Anónimo, 2021); por lo que sería posible inferir que, a problemáticas como la arbitrariedad se suma también ahora una cierta “incompetencia” por parte de las autoridades al momento de tomar medidas según el contexto enfrentado.

En cuanto a los problemas de las decisiones tomadas, que es el tema que compete en esencia el presente artículo, se menciona la arbitrariedad con la que las autoridades actuaron *aprovechándose* de las circunstancias, así, en un momento donde lo más importante era la tranquilidad e integridad de la población, Ecuador se vio inmerso en situaciones realmente deplorables que hicieron que sus habitantes revivieran situaciones de un pasado marcado por el autoritarismo y el desmedido poder político que pasaba por encima de la verdadera soberanía.

El problema de la arbitrariedad en Ecuador no es un tema nuevo, un claro ejemplo de esto fue lo acontecido en abril del 2016, cuando un terremoto afectó considerablemente a provincias de la Costa, millones de dólares inicialmente destinados para la reactivación de las provincias afectadas fueron utilizados para otros fines que respondieron a intereses individuales y no al bienestar de la colectividad. ¿Es acaso un patrón constante en la política ecuatoriana? ¿Nunca podrá hablarse de un poder político transparente y respetuoso de los límites que establece la Constitución como ley suprema del Estado?

Discusión

La estrategia usada por el Estado ecuatoriano ante la pandemia es definida por Andrade y Tinajero (2020) como un actuar clásico en el sentido de que consistió en:

Usar el poder del Estado. Físicamente, tienes una cantidad enorme de policías y militares en las calles de Guayaquil, para imponer la ley y el orden. No hay nada que hacer. Y una vez más, esto no depende de los sesgos autoritarios o democráticos de los diferentes gobiernos. Es decir, yo no creo que el gobierno del presidente Moreno sea más autoritario que el gobierno del presidente Piñeira, y los dos han hecho exactamente lo mismo o que ninguno de los dos sean unos convencidos de un Estado totalitario al más puro estilo chino (párr.20).

Es decir, una vez más entra el juego la conciencia colectiva como estrategia en tanto que, si bien el Estado es el responsable de cuidar a los ciudadanos, es también necesario que estos se cuiden a sí mismos de una forma u otra.

Se ha demostrado que el actuar rápido es fundamental para tener resultados efectivos como Estado frente a una situación de crisis, sin embargo, la inmediatez no es nada cuando no existe eficacia que está ligada con el pleno conocimiento del Derecho; así, se acepta la hipótesis planteada con respecto la necesidad de que la respuesta cumpla con tres criterios fundamentales: la rapidez, la objetividad y la eficacia. Las decisiones del Estado ecuatoriano durante el primer semestre de pandemia demuestran la necesidad de respuestas oportunas,

pero también materializa las carencias que persisten en términos de solución a crisis sobre todo en términos de salud, puesto que, al verse afectada esta dimensión, también se afectan otras esferas como la economía o la sociedad.

Lamentablemente, aun no es posible hablar de una situación posterior a la pandemia, más aún considerando que la situación se agrava cada vez más, empero, es imperativo exponer la necesidad de que vuelvan a existir medidas Estatales siempre y cuando estas estén apegadas a la ley y cumplan con los principios característicos del Constitucionalismo.

Conclusiones

Tomando como base la información expuesta hasta el momento con base al papel constitucional del Estado en tiempos de crisis, con especial énfasis en el primer semestre de pandemia por COVID-19 desde el punto de vista de la falta de limitación al poder político en la toma de estas decisiones, es posible realizar las siguientes inferencias:

1. El principal propósito del Constitucionalismo en cuanto a doctrina es garantizar los derechos y libertades de las personas por medio del establecimiento de límites tanto en su accionar como a los políticos que los representan, en tanto que lo que debe primar es la soberanía o poder del pueblo para poder garantizar los principios superiores del Derecho tales como la justicia, la igualdad y la libertad por medio de la validez y la eficacia.
2. En tiempos de crisis, la necesidad de un accionar coherente y oportuno por parte de las autoridades es fundamental para sostener a la sociedad, más aun cuando lo que está siendo afectado es la salud de los ciudadanos, pues esto provoca una reacción en cadena que terminará repercutiendo en las distintas esferas de la vida, desde lo económico hasta lo político.
3. Las decisiones tomadas por el Estado ecuatoriano durante los primeros seis meses de pandemia por COVID-19 desde el punto de vista constitucional y, basándose en la información presentada en este artículo, fueron una muestra de un actuar rápido pero poco coherente entre la teoría y la correcta materialización de las medidas tanto por parte del Estado como de los ciudadanos.

Referencias

- Acosta, A. (2020). El Coronavirus en tiempos del Ecuador. *Análisis Carolina*.
- Andrade, F. & Tinajero, S. (2020). *La respuesta a la pandemia ha sido una respuesta política*. Obtenido de UASB:
<https://www.uasb.edu.ec/web/spondylus/contenido?https-www-uasb-edu-ec-web-guest-contenido-no-es-la-epidemia-es-la-politica>
- Anónimo. (2021). *La Corte Constitucional declara que el estado de excepción actual es inconstitucional*.
- Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. México: UNAM.
- Bechara, Z. (2011). Estado Constitucional de Derecho, principios y derechos fundamentales de Robert Alexy. *Saber, Ciencia y Libertad*, 63-76.
- Borja, R. (s.f.). *Derecho público*. Ecuador. Obtenido de
<https://www.derechoecuador.com/derecho-publico>
- Bruzón, C. (2011). Derecho Constitucional: Momentos para una periodización. *Revista Iu et Praxis*, 119-138.
- Cassagne, J. (2015). El nuevo constitucionalismo y las bases del orden jurídico. *Revista de Investigaciones Constitucionales*, 167-224.
- Cervantes, A.; Matarrita, M. & Reza, S. . (2020). Los Estados de Excepción en tiempos de pandemia: un estudio comparado en América Latina. *Cuadernos Giménez Abad*, 180-206.
- Chiaramonte, J. (2020). El antiguo constitucionalismo en la historia hispanoamericana del siglo XIX. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea]*.
- Comanducci, P. (2002). Formas de (Neo) Constitucionalismo: Un análisis metateórico. *Isonomía*, 89-112.
- Corral, F. (2011). *Estado de derechos y justicia*. Obtenido de El Comercio:
<https://www.elcomercio.com/opinion/derechos-y-justicia.html>
- Corral, F. (2018). *Los límites del poder*. Obtenido de El Comercio:
<https://www.elcomercio.com/opinion/limites-opinion-democracia-populismo.html>

- Da Silva, J. (2003). Estructura normativa de las Constituciones y eficacia de las normas constitucionales. En *Aplicabilidad de las normas constitucionales* (págs. 167-197). México: UNAM.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (26 de Agosto de 1789).
- Durán, A. (2011). *Ecuador: Estado Constitucional de Derechos y Justicia*. Ecuador. Obtenido de DerechoEcuador.com: <https://www.derechoecuador.com/ecuador-estado-constitucional-de-derechos-y-justicia>
- Durán, A. (2013). *Constitución y Constitucionalismo*. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/constitucion-y-constitucionalismo#:~:text=El%20constitucionalismo%20es%20un%20movimiento,y%20C%20declaraciones%20de%20los%20Estados>.
- Durán, A. (2020). El Estado de excepción en la Constitución. *Ecuador*.
- Durán, A. (2020). *Estado de excepción en la Constitución*. Ecuador. Obtenido de Derecho Ecuador: <https://www.derechoecuador.com/estado-de-excepcion-en-la-constitucion>
- Dworkin, R. (1984). *Los derechos en serio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Ferrajoli, L. (2011). Constitucionalismo principialista y Constitucionalismo garantista. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 15-53.
- González, F. (2011). El alcance del Estado constitucional de derechos y justicia del artículo 1 de la Constitución del 2008. *Revista de jurisprudencia*, 1-7.
- Granja, P. (2011). *Estado de excepción*. Ecuador. Obtenido de DerechoEcuador.com: <https://www.derechoecuador.com/estado-de-excepcion>
- Grijalva, A. (2009). La justicia constitucional del Ecuador en 2009. En UASB. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Landívar, E. (2011). El límite al poder político como función primordial de la Constitución. *Revista Boliviana de Derecho*, 25-53.
- Larenz, K. (1980). *Metodología de la ciencia del derecho*. . Barcelona: Editorial Ariel.
- Maldonado, M. (2020). Una breve historia de la Constitución. *USFQ*.

- Martínez, A.; Manrique, F. & Meléndez, B. (2007). La pandemia de gripa de 1918 en Bogotá. *Dynamis*, 287-307.
- Masapanta, C. (2020). Constitucionalismo en tiempos de pandemia: la justicia constitucional frente a la protección de los derechos sociales. *Universidad Andina Simón Bolívar*.
- Mendoza, J. (2013). Modelos conceptuales de decisiones en situación de crisis. La posibilidad de pandemia viral de influenza a/h1n1 en 2009 como estudio de caso. *Revista IAPEM*, 197-218.
- Morales, J. (2020). *Los controles al gobierno ecuatoriano en tiempos de pandemia* . Obtenido de Agencia Pública: <https://agendapublica.es/los-controles-al-gobierno-ecuatoriano-en-tiempos-de-pandemia/>
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: Organización de las Naciones Unidas.
- Ortega, C. (2008). El Derecho Constitucional en su contexto: el ámbito cultural del constitucionalismo. *Teoría y Realidad Constitucional*,, 331-353.
- Ortega, G. (2020). *Médicos de Ecuador afirman "sentirse desprotegidos" frente a la pandemia*. Obtenido de France 24: <https://www.france24.com/es/20200905-ecuador-renuncia-masiva-profesionales-salud>
- Oyarte, R. (1998). Límite y limitaciones al poder constituyente. *Revista Chilena de Derecho*, 65-84.
- Pereira, A. (2018). *Constitucionalismo. Origen, historia* . Obtenido de Legis: <http://legis.gt/wp-content/uploads/2018/03/Constitucionalismo-1-3-18.pdf>
- Sáchica, L. (2002). El Constitucionalismo y Derecho Constitucional. *UNAM*, 1-11.
- Sánchez, V. (2012). La trascendencia del Constitucionalismo Social en América Latina (caso México). *UNAM*.
- Storini, C. (2017). *Política Y Derecho*. Ecuador. Obtenido de DerechoEcuador.com: <https://www.derechoecuador.com/politica-y-derecho>
- Torres Del Moral, A. (2004). *o. Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Madrid: Factoría de Ideas.

