

06

NORMATIVA

DEL CANTÓN AMBATO DENTRO DE LA EMERGENCIA SARS-COV2, UN ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

NORMATIVA

DEL CANTÓN AMBATO DENTRO DE LA EMERGENCIA SARS-COV2, UN ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

A FORAY INTO THE TRIPLE HELIX MODEL, SEEN FROM THE UNIVERSIDAD METROPOLITANA DEL ECUADOR

Juan Pablo Santamaría Velasco¹

E-mail: juansantamaría@uti.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8775-4600>

Emily Solange Velasteguí Meléndez¹

E-mail: solv_melendez@yahoo.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4381-9182>

Limber Javier Cabezas Landa¹

E-mail: limbercabezas5@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0377-0679>

¹Universidad Tecnológica Indoamérica. Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Santamaría Velasco, J. P., Velasteguí Meléndez, E. S., & Cabezas Landa, L. J. (2021). Normativa del Cantón Ambato dentro de la emergencia SARS-COV2, un análisis de la seguridad jurídica. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 4(2), 49-57.

RESUMEN

El SARS-COV2 es un virus detectado en diciembre de 2019, catalogado como emergente por su incremento exponencial, que expuso a una radical reorganización de sistema hospitalario y económico a nivel mundial. Debido a la emergencia sanitaria, varios países implementaron medidas de control para evitar la propagación del virus, por ese motivo Ecuador mediante Decreto Ejecutivo declaró estado de excepción con el objetivo de suspender derechos individuales y sociales de manera que se pueda restablecer la normalidad de todo el país. De igual manera, Ecuador se identifica como un Estado Constitucional de Derechos en el que prioriza la Separación de Poderes y otorga potestades siendo así que cada COE Cantonal puede establecer medidas administrativas de bioseguridad, así como los GADs establecen ordenanzas para cada Cantón, en las que se incluyen diferentes medidas administrativas denominadas de bioseguridad para protección de los ciudadanos, confronta principios constitucionales como la reserva legal y no se cumple con la potestad legítima perteneciente a cada atribución establecida en la Constitución de la República del Ecuador.

Palabras clave:

Emergencia, estado de excepción, SARS-COV2.

ABSTRACT

Sars-COV2 is a virus that was detected in December 2019. It was described as emerging due to its exponential growth that forced the health and economic system to be reorganized all over the world. Due to the health emergency, several countries implemented control measures to stop the virus spread. Because of this situation, Ecuador through an executive order declared a state of exception aimed to suspend individual and social rights in order to reach normality in the country. Similarly, Ecuador, a Constitutional State of Rights that prioritizes the separation of State powers, grants authority to each city Emergency Operations Committee (COE) to establish biosecurity measures, in the same way that local Decentralized Autonomous Governments (GADs) create municipal regulations for each city. GADs face constitutional principles such as the legal reserve principle and these institutions do not respect the legitimate power belonging to each State attribution established in the Ecuadorian Republic Constitution.

Keywords:

Emergency, state of exception, SARS-COV2.

INTRODUCCIÓN

El SARS-COV2 es un tipo de virus detectado en el mes de diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan en China, mismo que tiene un alto grado de contagio entre la población mundial; la rápida extensión de la infección en varios países y el incremento acelerado de muertes, produjo que se declare una pandemia a nivel mundial el día 11 de marzo de 2020. Al detectar el primer caso de SARS-COV2 en Ecuador y el crecimiento desmesurado de contagios con muertes, el Estado como cuerpo político propone la creación de varias disposiciones jurídicas para regular la situación del país y evitar el contagio incontrolable del nuevo virus.

Se emite por parte del Estado Central la declaración de Estado de Excepción en todo el país, al respecto el autor Pfeffer (2018), menciona, *“los estados de excepción se hacen a un derecho de excepción destinado a regir en situaciones de anormalidad, ya sea política, económica, social o internacional y cuyo efecto incide principalmente en ampliar las facultades de la autoridad política y administrativa”*. (p. 249)

El estado de excepción es una medida que tiene el fin de suspender y/o limitar los derechos individuales y sociales con el objetivo principal de protección a bienes jurídicos como el orden público, la salud, la seguridad nacional y en casos de calamidad pública con la finalidad de brindar al ciudadano una contingencia capaz de aplacar la emergencia nacional lo antes posible, y restablecer la normalidad y cuidados cotidianos de la ciudadanía.

El Gobierno Central mediante el COE Nacional emite varias directrices y medidas de prevención para el contagio de SARS-COV2, en las que se establece la potestad a cada COE Cantonal para regular varias medidas administrativas y de cuidado. Al hablar de caso puntual respecto al COVID-19, se trata de una crisis que involucra a toda la sociedad que obliga a todas las personas a salir de su zona de confort, a tomar acciones para su seguridad e implementar nuevas formas de trabajo, producción, estudio y de relaciones sociales, por ello en el caso del Cantón Ambato se expiden ordenanzas que tienen la finalidad de regular las medidas de bioseguridad para disminuir el contagio en el Cantón como políticas necesarias de forma emergente.

El proyecto que se establece en el Cantón Ambato es denominado “Ordenanza que Regula las Medidas Administrativas Integrales y de Bioseguridad para Prevenir el Contagio del COVID-19 en el Cantón Ambato”, con la finalidad de controlar los índices de contagio, mejorar el sistema de salud y precautelar el cuidado de todos los ciudadanos ambateños, determinando nuevas prácticas de bioseguridad que generen oportunidades de trabajo, disminuyan la crisis económica y social de toda la ciudadanía.

Las medidas adoptadas por cada COE Cantonal buscan reducir los contagios y como medida para proteger la salud, además garantizando el derecho al trabajo, situación que es delicada y que será parte del análisis en el presente artículo.

Frente a las medidas tomadas por los diferentes organismos coordinadores y rectores de los espacios públicos del país existe un marco jurídico a ser respetado, conceptos de validez y eficacia que deben ser analizados detenidamente con la finalidad de tener normas buenas y libre de vicios tanto de procedibilidad como de acción dentro del ordenamiento jurídico estatal.

Lo antes dicho ligado de la mano de una seguridad jurídica añorada por el ciudadano común, que le permita gozar de manera plena de sus derechos fundamentales, revestida de normas claras y autoridades competentes que sepan tanto crearlas como aplicarlas.

Este artículo busca cuestionar las decisiones tratadas desde lo nacional a lo local a la óptica de la seguridad jurídica y el proceso formal normativo.

METODOLOGÍA

De la exhaustiva revisión de artículos científicos, textos académicos, resoluciones normativas, situaciones legales, son base importante de este artículo cuya metodología a emplearse es la revisión bibliográfica, que tiene un enfoque cualitativo y se basa principalmente en un análisis constitucional de la normativa local, que se ha emitido en este período con el objeto de dar sustento a la emergencia nacional desencadenada por el virus Sars-COV2.

DESARROLLO

El SARS-COV2 es un tipo de coronavirus que por su naturaleza tiene la capacidad de transmitirse de animales a personas causando infecciones respiratorias, el mismo se detectó por primera vez en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan.

El origen principal del coronavirus proviene de diversas especies de murciélagos que han infectado al ser humano para replicarse en cultivos celulares y afectar al sistema respiratorio que puede producir la muerte, varios análisis han determinado que el SARS-COV2 puede ser producto de un laboratorio o un virus manipulado con la finalidad de una disminución poblacional.

Los autores Ruiz & Jiménez (2020), establecen que *“la actual pandemia comenzó en China en diciembre de 2019 e inició su rápida expansión. El primer registro de la OMS, correspondiente al 20 de enero de 2020, computó 282 casos, de los cuales 60 se ubicaban en Wuhan, totalizando 278 en China, pero ya se detectaron dos casos en Tailandia, uno en Corea y otro en Japón, extendiéndose a Europa y varios países, como el número de casos acumulados que disparó su crecimiento a partir de la tercera semana de marzo”*.

La pandemia por el coronavirus que se detectó en el año 2019, evolucionó de una manera muy rápida como una enfermedad totalmente nueva con varias incógnitas que se van resolviendo a medida que se realizan los estudios correspondientes; de igual manera, se identifica las vías de transmisión en el contacto directo con las personas por las secreciones o gotitas respiratorias que se generan por la tos o un estornudo y entran por la nariz, ojos y boca de la persona, el periodo que se mantiene de incubación del virus es de 5 a 7 días pero puede durar hasta 14 días, con estos hechos se detectaron que la población con vulnerabilidad y más riesgo de contagio son las personas de edad avanzada, que tengan enfermedades crónicas, pulmonares o de inmunidades pero se pudo detectar que el nivel de contagio ha variado en distintas edades y sobretodo porque no tienen los cuidados respectivos.

El SARS-COV2 tiene varios síntomas y uno de los principales es la presencia de fiebre de más de 37 grados, tos seca, malestar y por lo general existe una pérdida parcial o total del olfato y gusto, hasta el momento no existe un tratamiento específico y probado contra la infección, por ello se debe tomar medidas inmediatas para precautelar el cuidado de la persona, el objetivo al detectar la presencia de COVID-19 en el organismo es un aislamiento voluntario en el propio domicilio y no salir a espacios públicos para evitar la propagación.

La infección que ha sido causada por el SARS-COV2 ha afectado a todos los países desencadenando varios contagios y muertes diarias, así como una crisis económica que preocupa a nivel internacional al incrementarse una tasa de desempleo evidente, personas en estado de mendicidad que no puedan tener un ingreso de subsistencia y producir una inestabilidad ya que no se encuentra un tratamiento específico para evitar la propagación del virus.

La expansión continua del SARS-COV2 ha producido una reorganización inmediata en todos los recursos sanitarios y la exposición de varios profesionales de la salud al contagio del virus por precautelar el cuidado de las personas, la economía mundial tuvo su mayor caída desde la segunda guerra mundial lo que implica que existió riesgos financieros, decaimiento del estado económico, caída en el comercio global y la disminución del capital general de los países a uno 90% por lo que el precio de los productos bajaron, existe un incremento de desempleo, pobreza y desigualdad.

El SARS-COV2 afecta a la economía mundial de diferentes maneras, empezando por una disminución a la producción, cadena de suministros y mercado, un fuerte impacto financiero en las empresas y todo ello implica que los diferentes trabajadores o funcionarios públicos no podían realizar sus actividades de manera habitual y continúa.

Una reacción pública severa en la que las autoridades locales o la propia población decidan medidas extremadamente estrictas en una zona determinada podría crear costos económicos importantes, en particular en las regiones y para las industrias que se especializan en la producción que no se puede hacer virtualmente (como la fabricación). Si muchos países optan por este tipo de respuesta, el impacto en la economía mundial podría ser bastante grande (Hernández, 2020).

El impacto directo hacia la población mundial es evidente ya que la misma tiene varios efectos a todos los exportadores, una interrupción de todo el mercado que repercute la producción y rentabilidad de empresas por ello cesaron de sus funciones a miles de trabajadores a nivel nacional. De igual manera, existe una disminución de los mercados de valores y los bonos corporativos creando una incertidumbre a inversores.

En el caso de Ecuador el confinamiento sumergió a la crisis a muchos de los hogares que no pueden respetar las medidas de confinamiento ya que si no trabajan o comercializan sus productos no tienen una alimentación diaria y subsistencia para su hogar, así mismo, provoca escenas de violencia social, destrucción de productos por ventas informales y un aumento de pobreza en los ciudadanos. Podemos evidenciar que la economía ecuatoriana se ha visto afectada desde el año 2015 produciendo consecuencias graves, deteriorando el estado financiero interno como las fuentes principales de ingresos económicos por industrias florícolas, camaroneras generadoras de empleos en el país y que detuvieron sus operaciones debido a la pandemia.

El gobierno genera el programa denominado "Reactívale Ecuador" con el fin de destinar 500 millones de dólares para el uso en micro, pequeñas y medianas empresas como medida de apoyo para mejorar el sector productivo, con el objetivo de organizar las finanzas personales y familiares, así como la Corporación para el Desarrollo de Ambato realiza varios planes de emprendimiento para la reactivación económica, creando espacios digitales a beneficio de los productores ambateños.

El hecho de la creación de ordenanzas por parte del GAD Municipal para evitar la propagación del SARS-COV2, refuerza la opiniones médicas y científicas del uso correcto de medidas de bioseguridad en los espacios tanto públicos, como de uso privado, con efectos de reducir el índice de contagios, sin embargo, algunas disposiciones sancionatorias vulneran el normal ordenamiento jurídico y se contraponen a los principios de jerarquía normativa, supremacía constitucional y reserva de ley.

Para el control de los acontecimientos que surjan por una tragedia en un país es necesario que este último cuente con una normativa que permita lograr ese objetivo, y una de las medidas jurídicas que más fue aplicada en los países del mundo, es el Estado de Excepción, esta

institución de naturaleza jurídica la encontramos dentro de los articulados 154 y 165 de nuestra constitución en los que se menciona que *“se le otorga la potestad el presidente de la República decretar el estado de excepción en caso de grave conmoción interna, calamidad pública, observando los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Durante el estado de excepción podrá suspender o limitar derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación, y reunión, y libertad de información.”* (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

Sin embargo, el desconocimiento de la población sobre lo que en realidad significa un estado de excepción ha provocado un sin número de controversias a favor y contra del Estado ecuatoriano por el modo de aplicación; es así que una parte de la sociedad ecuatoriana ha tildado al estado de excepción como un instrumento que utiliza el estado para reprimir a los ciudadanos; por otro lado existen opiniones como la de Anicama (2011), citado en Melo (2012), *“la verdadera naturaleza y el único y auténtico fin de los estados de excepción es la defensa de la democracia de las instituciones del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.”* (p. 16)

El gobierno ecuatoriano al verse perjudicado por la aparición del virus SARS-COV 2 y el aumento de las personas contagiadas a nivel nacional, el 16 de marzo de 2020 expide un decreto ejecutivo N° 1017 en donde se declara un Estado de excepción el cual contaba con una serie de restricciones que iban dirigidas para los habitantes de todo el territorio nacional, el incumplimiento de las medidas por las personas conllevó a que el número de contagiados siga en aumento y el plazo que tenía vigente el estado de emergencia finalizara (Ecuador. Presidencia de la República, 2020).

El Estado de excepción duró más de seis meses, siendo admirable que todas las disposiciones que se emanaron nacieron del COE Nacional, al respecto el Manual de Operaciones de Emergencias manifiesta: *“El Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 24, indica que los Comités de Operaciones de Emergencia “son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República. Existirán Comités de Operaciones de Emergencia Nacionales, provinciales y cantonales para los cuales la Secretaría Nacional Técnico de Riesgos normarán su conformación y funcionamiento.”*

Es decir, el COE tiene capacidades de Articulación de esfuerzos y coordinación de instancias gubernamentales

para el control de una emergencia, dando entre otras funciones disposiciones a los entes gubernamentales encargados, directrices de actuación para la contingencia de la emergencia nacional.

De ninguna manera las disposiciones pueden tomarse como de ejecución inmediata ya que previo a la aplicación de las mismas, los entes responsables de la gestión y a través de la normativa adecuada podrán dar flujo a las decisiones técnicas tomadas por los COEs. En el caso que nos compete existieron varias regulaciones como la semaforización del tránsito con retención vehicular, sanciones a personas que incumplan con toque de queda entre otros, puestas directamente desde esta autoridad, situación que va en contra de todo principio de Jerarquía Normativa.

Lo válido sería que a través del presidente de la República se emita un proyecto de ley a la Asamblea Nacional, quien es el órgano competente para la regulación de derechos conforme a lo señalada por el artículo 132 de la Constitución del Ecuador, y con dicha normativa publicada poder emitir sanciones a los ciudadanos que no acaten disposiciones en la emergencia, sino -como pasó-estaríamos viciando al ordenamiento jurídico y provocando la vulneración de la seguridad jurídica en el país.

Una vez que las restricciones interpuestas por el COE Nacional dentro del Estado de Excepción prescribieron, se delega a los Comités de Operaciones de Emergencias (COE) Provinciales y Cantonales las facultades -que no poseen- regulatorias para la contingencia de la emergencia nacional, situación que es constitucionalmente cuestionable, ya que recordemos que los COEs tanto nacional como cantonales tienen como finalidad coordinar las acciones del ejecutivo para contrarrestar una emergencia nacional, más no entes encargados de determinar directrices de comportamiento social, permitiendo sin ninguna base constitucional o legal que estos fuesen los encargados del control y prevención de los contagios que se venían dando.

El estado de excepción duró entre el 16 de marzo y 12 de septiembre del 2020 dentro de los cuales las disposiciones que suspendían ciertos derechos constitucionales en pro de contener la emergencia nacional, regulaciones que eran emanadas desde el COE Nacional por lo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados podían tomar medidas que no interfirieran sino complementen con el normal desarrollo de la contingencia establecida, tal es así que el 28 de abril de 2020 el Consejo Cantonal de Ambato emite la ordenanza N° 100.162 misma que tenía por objeto el de establecer medidas administrativas con efecto de reducir cobros y tasas para los comerciantes en el cantón y de esta forma mitigar un poco el desfase económico que las personas venían teniendo (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, 2020a).

El Consejo Cantonal de Ambato, emitió dos ordenanzas más de las fechas 09 de junio de 2020 la N° 400.182 (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, 2020b) que habla sobre las medidas administrativas integrales y de bioseguridad para prevenir el contagio del COVID-19 y del 13 de octubre de 2020 con N° 400.182.1 (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, 2020c) que tenía por objeto reformar la ordenanza que regulaba las medidas administrativas integrales y de bioseguridad para prevenir el contagio del COVID-19, dentro de las mismas podemos destacar el artículo 3, mediante el cual se hace obligatorio el uso de mascarillas, portar documento de identidad ya sea cédula, licencia, papeleta de votación o pasaporte, esto último violando el principio de reserva de ley, además del Pacto de San José (Organización de Estados Americanos, 1969) que dice: ***“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales... El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”***.

Estas prácticas de detención y obligatoriedad de porte de documentos de identificación eran propias de los gobiernos dictatoriales o neo liberales que pretendían reprimir a los ciudadanos y mantener un control absoluto basado en la fuerza dentro de sus territorios, situación que desembocaba en abusos de poder y sanciones internacionales para el estado; es así que luego de la Constitución de Montecristi y con la reforma del Código Penal al Código Integral penal, esta práctica se eliminan.

Otro de los artículos cuestionables es el número 4, que prohíbe la movilidad de personas contagiadas por el virus, está demás decir que se convertiría en una detención arbitraria con las consecuencias que esta conlleva, si bien la medida guarda su lógica, sin embargo, e insistiendo en lo antes dicho, solo la ley puede regular derechos, y el porte o contagio de una enfermedad no es un delito que conmine a un hacinamiento obligatorio.

Al hablar de una potestad reglamentaria debemos tomar en cuenta que existen disposiciones legales difusas, que inclusive pueden ser inexistentes generando una reglamentación vacía en la que restringe derechos cuando en realidad no tiene una competencia específica para hacerlo.

El COOTAD al ser un Código de Organización Territorial (Ecuador. Asamblea Nacional, 2010) en la que se atribuye a cada GAD sus atribuciones y competencias el mismo que establece: ***“Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo***

descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares”.

El artículo manifiesta las atribuciones del Concejo Municipal en el que existe la regulación de temas institucionales específicos como el manejo de asuntos administrativos que ayuden a la planificación de presupuestos que tenga concordancia con el plan cantonal de desarrollo y de igual manera, al reconocer derechos particulares no se puede hablar de una restricción o limitación de derechos, como se lo realiza puntualmente en la Ordenanzas emitidas por el GAD Municipal, podemos hablar que el hecho de protección y cuidado para toda la ciudadanía es un tema indiscutible pero una potestad reglamentaria no puede limitar y mucho menos restringir un derecho jerárquicamente superior como es la libre movilidad.

Siguiendo esta línea la ordenanza N° 400.182 (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, 2020b) emite sanciones administrativas para los tipos antijurídicos establecidos por la misma, siendo el artículo 16 el que contenga una sanción del diez por ciento de un salario básico unificado, que en Ecuador esta multa asciende a la cantidad de Cuarenta Dólares de los Estados Unidos de América, pudiendo sustituirse como así lo indica el artículo 17 del mismo cuerpo normativo por diez horas de trabajo comunitario; si el infractor es reincidente (Artículo 18) será sancionado con el doble de la pena anterior, o su sustitución con veinte horas de servicio comunitario.

El COOTAD establece las atribuciones del Concejo Municipal que se encuentran determinados en la ley como una potestad normativa en el Artículo 57 dice: ***“El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones”***.

El hecho en particular al designar una atribución al Concejo Municipal en el que pueda expedir ordenanzas cantonales con la finalidad de cumplir con una facultad normativa, en específico al hablar de una emergencia sanitaria se determina una ordenanza principal para la protección en la que se implementa medidas de cuidado para los ciudadanos, en la misma se implementa una prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas evidenciando que la ordenanza se encuentra limitando un derecho primordial y superior como es el trabajo siendo una fuente principal de ingresos, así como el derecho de ocio y recreación para todas las personas.

El ejercicio de facultad normativa no puede restringir, limitar un derecho reconocido en la Constitución, así como las ordenanzas, reglamentos o resoluciones deben ser expedidas con la finalidad de un parámetro equitativo e igualitario reconociendo cada una de las consecuencias que se pueden dar al ser publicadas en un Registro Oficial.

Esta ordenanza además prevé un sistema de cobro a través del Sistema de Justicia Integrada del GAD Municipal de Ambato, donde se establece un plazo perentorio para el pago de multas de treinta días o su recaudación por medio de cualquier servicio básico que preste la ciudad.

Por su parte la ordenanza reformativa N° 400.182.1 (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, 2020c), establece situaciones que atentan directamente contra el ordenamiento y la seguridad jurídica del Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, como es la prohibición de venta, distribución, suministro y consumo de bebidas alcohólicas dentro del cantón Ambato, situación que será analizada en posterior.

Para Narváez Ricaurte, Riofrío (2007), con respecto a la seguridad jurídica en el Ecuador manifiesta *“una de las mayores carencias que sufre el Ecuador contemporáneo es la falta de seguridad jurídica, que se refleja fundamentalmente en la inconsistencia de su normatividad, afectada por múltiples, repentinas y coyunturales reformas, y una debilidad institucional, que proyecta la imagen de un país en el que los límites del quehacer ciudadano solamente están dados por la posibilidad de salir indemne cuando se infringe la ley o se vulnera las instituciones”*. (p. 20)

Es muy difícil pedir a los gobernantes el respeto irrestricto al ordenamiento jurídico, sujeción a la ley y comprensión de las decisiones que toman, ya que la raíz del problema está en una sociedad que espera de normas sancionadoras para tomar medidas de seguridad frente a una emergencia y que el estado sea quien le resuelva los problemas en toda índole.

Sin embargo, lo antes mencionado también es un reflejo de lo que nos han acostumbrado los gobiernos de turno, al emanar una cantidad casi innumerable de normas y de las formas más repentinas que el ciudadano no comprende el por qué de una norma, su naturaleza y percibe que cualquier disposición emanada de toda autoridad se encuentra en el marco de lo legal y constitucional.

“Los términos de vigencia y eficacia se encuentran relacionados con la obligatoriedad de las normas; la vigencia, por tratarse de un requisito formal de la producción de la norma, tiene efectos respecto de la existencia (en términos jurídicos) de la norma. La eficacia como fenómeno sociológico es un indicador tanto de la aceptación de la norma como de su aplicación. Como criterio de valoración extra normativo, la eficacia sirve para mostrar que una norma es obedecida o, bien, ejecutada por la vía coactiva; pero no permite saber nada sobre su cualidad jurídica. Así, la eficacia puede ser predicada de una norma que no es vigente o incluso de normas que perteneciendo al sistema jurídico carecen de validez” (Huerta, 2003, p.37)

En el amplio espectro de lo formal debemos referirnos al procedimiento normativo, es decir, al proceso institucional que cualquier norma debe seguir, a más de las

competencias y/o atribuciones que mantenga este cuerpo colegiado, sin que se interfiera en las materias propia de otro ente; dicho de otro modo, existen varios tipos de normas y así lo señala la Constitución de Ecuador: *“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”*.

Cada una de ellas forma parte de una atribución puntual de un organismo estatal, así, por ejemplo, los decretos, que, no son per se una norma, sino que son actos de poder emanados por el ejecutivo que pueden contener normas, corresponden al presidente. Por otro lado, los acuerdos a los ministerios, las ordenanzas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en las materias que la Constitución y la ley lo prevé. A esto podemos llamarlo validez o vigencia como lo señala Huerta, (2003), cabe mencionar que todas ellas pasan por un proceso como es el caso de la Ley y su procedimiento formativo.

Por otro lado, la eficacia de la norma implica que la misma está cumpliendo con su cometido, si se realiza normas con efectos de disminuir los efectos de la pandemia, estas deben ser medidas y controladas por las autoridades de turno, solo así sabremos si se cumplió con el objetivo trasado al elaborarlas.

En caso que una norma carezca de uno u otro elemento, esto es validez/vigencia-eficacia, las normas será catalogada como una norma nociva al ordenamiento jurídico que desencadenará en una afectación directa a la seguridad jurídica local y nacional.

Para este análisis debemos comprender que es la seguridad jurídica, Cruz, et al. (2015), establecen que *“por seguridad jurídica se entiende comúnmente la posibilidad de cada uno prever las consecuencias jurídicas de sus acciones”* (p. 19). Dicho de otra forma, el respeto al ordenamiento jurídico es diferente a que el ciudadano común comprenda aquello, para lo mismo debe tener una mínima formación en derecho, una situación que es compleja ya que hasta los propios juristas aún no comprenden el manejo correcto de la normativa.

En el Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social que posee el Ecuador, se reconocen varios tipos de garantías, entre ellas las normativas, para Montaña & Porrás (2012), *“son aquellos principios y reglas encaminadas a conseguir que los derechos constitucionales estén efectivamente asegurados como las normas que son, se limiten al mínimo sus restricciones, y se asegure su adecuado resarcimiento cuando se han producido daños como consecuencia de su vulneración por parte de poderes públicos o sus agentes”*. (p. 28)

El autor entonces establece que con efectos de resguardar la seguridad jurídica este nuevo modelo de estado

contiene una serie de reglas o principios pre establecidos que permiten blindar al ordenamiento jurídico, con las respectivas consecuencias a quienes las vulneren.

La Constitución del Ecuador (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008) define a la seguridad jurídica como **“el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”**; se debe complementar a esta definición constitucional que además de aplicadas las normas, deben ser expedidas por potestades competentes y en trámites formales, dicho de otro modo, son principios conexos al de seguridad jurídica, el principio de validez y eficacia de la norma conjuntamente con el de reserva legal.

En el cantón Ambato se ha tomado las ordenanzas No. 400.182 y 400.182.1 (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, 2020bc) como una desesperada acción por controlar a la población y evitar contagios, comienza a tomarse atribuciones que la ley se reserva para sí, entenderse que el Artículo 132 y 133 de la Constitución de la República del Ecuador, establece las materias que son propias de la ley, entiéndase como reserva de ley.

“En efecto, la reserva legal, aun aquella clasificada como absoluta, no puede impedir a la potestad reglamentaria de ejecución disponer ciertas reglas para ordenar, facilitar o como dice Bertelsen, “llevar adelante las disposiciones legislativas”, Empero, ello no quiere decir que la potestad reglamentaria pueda sentirse autorizada a crear regulaciones o limitaciones nuevas a derechos fundamentales desvinculadas de la ley; como tampoco podría hacerlo incluso la potestad reglamentaria autónoma” (Fernandois, 2001, p. 290)

El consejo cantonal entiende como su capacidad de control del uso de suelo, una potestad extendida de regulación de derechos e incluso con restricción de los mismos tal es el caso del consumo de bebidas alcohólicas que es coartar la libertad de desarrollo personal y que en todo caso en el antiguo código penal era una contravención que con la entrada del código orgánico integral penal, deja de convertirse en una conducta antijurídica por lo tanto los GADs no pueden regular y mucho menos restringir.

“El verbo rector constitucional “restricción” tiene un significado preciso para el derecho constitucional, equivalente a la reducción de un derecho o garantía constitucional, o de sus facultades, a menores límites. Por ahora, corresponde afirmar enfáticamente que jamás una restricción de derechos podrá ser impuesta, en sus deslindes esenciales, por una norma perteneciente a la potestad reglamentaria, como es el caso de autos. Solo el legislador es el llamado a restringir en casos muy calificados” (Fernandois, 2001, p. 295)

Implementar multas por no uso de mascarilla, contraviene de la misma forma la facultad legislativa de la Asamblea Nacional e instaurar un régimen éticamente aceptado de inseguridad jurídica ya que dichas normas carecen de validez.

Otro factor importante a tomar en cuenta es el económico, si bien estas ordenanzas afectan directamente a la seguridad jurídica, existen mecanismos constitucionales para refutar normativas como la Acción de Inconstitucionalidad; efectivamente el ordenamiento jurídico y sobre todo el estado constitucional de derechos, nos permite este tipo de garantías con la finalidad de expulsar del ordenamiento jurídico las normas que contravengan a la Constitución, pero ¿cuál es el costo y el desgaste de enfrentarse a una institución pública en la Corte Constitucional?, sin duda alguna tanto económico, como emocional, muy alto, mientras que la multa no excede de ochenta dólares o veinte horas de servicio comunitario. La seguridad jurídica en un país cuesta mucho más que una multa con fines de prevención en materia de salud, situaciones que ni gobernantes peor aún gobernados terminan de comprender.

CONCLUSIONES

La pandemia SARS-CoV2 del virus Covid19, ha revelado un problema tanto social como jurídico que deviene en la afectación de la seguridad jurídica, al romper la institucionalidad, el proceso formal para establecer normas, tanto como su fuente material no termina de ser comprendida por la población en general.

De este desconocimiento aflora el populismo penal, que consiste en expresar sanciones para dar una sensación de seguridad a la sociedad, aunque dichas sanciones sean inconstitucionales, ilegales y/o inaplicables, que no resuelven el problema en su estructura.

La validez y eficacia normativa son factores determinantes y objetivos dentro de un Estado de Derecho, ya que permiten medir a la norma y su función el ordenamiento jurídico, situación que debe ser estudiada más a fondo por los juristas y doctrinarios con la finalidad de mejorar la seguridad jurídica.

Las ordenanzas emitidas no solo que carecen de constitucionalidad, sino que pueden devengar en vulneración de derechos humanos, como la libertad al retener personas con la finalidad de identificarse, restringir el libre desarrollo de la persona, libertad de comercio, entre otras libertades individuales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cruz Moratones, C., Fernández Blanco, C., & Ferrer Beltrán, J. (2015). *Seguridad jurídica y democracia* en Iberoamérica. Marcial Pons.

- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. https://corporativo.cnt.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/Constitucion_Republica_del_Ecuador_2008_RO.pdf
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf
- Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. (2020a). *Ordenanza que regula la las medidas administrativas integrales y de bioseguridad para prevenir el contagio del COVID-19*. [100.162]. <https://gadmatic.ambato.gob.ec/infoambato/ordenanzas.php>
- Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. (2020b). *Ordenanza que regula llas medidas administrativas integrales y de bioseguridad para prevenir el contagio del COVID-19*. [400.182]. <https://gadmatic.ambato.gob.ec/infoambato/ordenanzas.php>
- Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. (2020c). *Reforma Ordenanza que regula la las medidas administrativas integrales y de bioseguridad para prevenir el contagio del COVID-19*. [400.182.1]. <https://gadmatic.ambato.gob.ec/infoambato/ordenanzas.php>
- Ecuador. Presidencia de la República. (2020). *Estado de Excepción por calamidad pública*. Registro Oficial 163. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/12726-suplemento-al-registro-oficial-no-163>
- Fernandois Vohringer, A. (2001). *La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece*. Revista Chilena de Derecho, 28(2).
- Hernández, J. (2020). *El impacto económico de COVID-19 (nuevo coronavirus)*. Deloitte. <https://www2.deloitte.com/ec/es/pages/strategy/articles/el-impacto-economico-de-covid-19--nuevo-coronavirus-.html>
- Huerta Ochoa, C. (2003). *Conflictos normativos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Melo, R. (2012). *El estado de excepción en el Ecuador y su relación con el Estado de Derecho*. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar.
- Narváez Ricaurte, L., & Riofrio, J. C. (2007). *Seguridad jurídica*. Corporación de Estudios y Publicaciones. _
- Organización de Estados Americanos. (1969). *Convención Americana de derechos humanos. Pacto de San José*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Pfeffer, E. (2018). *Estados de Excepción Constitucional y Reforma Constitucional*. Ius Et Praxis, 8(1), 223-250.
- Ruiz Bravo, A., & Jiménez Valera, M. (2020). *SARS-CoV-2 y pandemia de síndrome respiratorio agudo (COVID-19)*. Ars Pharmaceutica, 61(2), 7-8.