



**Pontificia Universidad
Católica del Ecuador**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
SEDE MANABÍ
COORDINACIÓN DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

TRABAJO DE TITULACIÓN

**LA SEGURIDAD JURÍDICA DENTRO DE LAS
DISPOSICIONES DEL COMITÉ DE OPERACIONES DE
EMERGENCIA NACIONAL EN EL AÑO 2020**

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

**DEBILIDAD EN LAS RESPUESTAS SOCIALES E INSTITUCIONALES PARA SU
ABORDAJE**

SUBLÍNEA DE INVESTIGACIÓN

GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

PREVIO AL TÍTULO DE

MAGISTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL

AUTOR

CRISTÓBAL ANTONIO CASTRO ALCÍVAR

TUTOR

AB. PATRICIO ALEJANDRO GILER FERNÁNDEZ, MG.

PORTOVIEJO, JUNIO 2022

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Sede Manabí
Coordinación de Posgrado
Maestría en Derecho Constitucional

“La seguridad jurídica dentro de las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional en el año 2020”

Trabajo de Titulación presentado por: Cristóbal Antonio Castro Alcívar

Titulación: Magíster en Derecho Constitucional

Tutor: Ab. Patricio Giler Fernández, Mg.

Ciudad: Portoviejo, Manabí, Ecuador

Junio 2022

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR DE TRABAJO DE TITULACIÓN

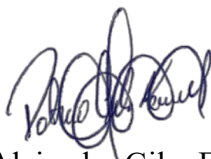
Patricio Alejandro Giler Fernández, docente la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

CERTIFICO:

En mi calidad de tutor del trabajo de titulación, certifico haber revisado el presente manuscrito de investigación, el cual que se ajusta a las normas vigentes de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí, cumpliendo la Normativa del Trabajo de Titulación de posgrados; en consecuencia, es apto para su publicación y su difusión.

Portoviejo, 23 de junio de 2022

Atentamente,



Ab. Patricio Alejandro Giler Fernández, Mgtr.

ACTA DE APROBACIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

La Comisión Académica de la Maestría en Derecho Constitucional aprueba el presente trabajo de titulación en nombre de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí.

Lector 1

Lector 2

Lector 3

PhD (c). Gustavo Briones
Hidrovo
1309093654

PhD (c). Hugo Navarro
Villacis
1002976924

PhD (c). Andrea Galindo
Lozano
1003479969

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD

Este manuscrito no contiene ningún tipo de material que ha sido aceptado para la obtención de un título universitario en otra institución, excepto en forma de información de soporte que ha sido debidamente citada. Este trabajo es de total responsabilidad del autor, quien declara bajo juramento que ninguna sección de este trabajo de titulación infringe los derechos de otros autores.

Portoviejo, 23 de junio de 2022

Cristóbal Antonio Castro Alcívar

DECLARACIÓN SOBRE DERECHOS DE AUTOR

Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a distribuir este manuscrito de investigación en medios físicos y electrónicos con el fin de promover la divulgación de mis resultados a la comunidad científica y a la sociedad en general. Adicionalmente, autorizo en uso de los contenidos de esta investigación como bibliografía para fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, citando como fuente al autor de este trabajo.

Portoviejo, 22 de junio de 2022

Cristóbal Antonio Castro Alcívar

APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE DEFENSA PÚBLICA

Los miembros del Tribunal designados por el honorable Comité Académico dan por aprobado el Trabajo de Titulación denominado “La seguridad jurídica dentro de las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional en el año 2020”.

Tribunal 1

PhD (c). Gustavo Briones
Hidrovo
1309093654

Tribunal 2

PhD (c). Hugo Navarro
Villacis
1002976924

Tribunal 3

PhD (c). Andrea Galindo
Lozano
1003479969

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mis docentes de la maestría, por haber compartido sus conocimientos a lo largo de la preparación de nuestra profesión, asimismo, a mi tutor por guiarme con paciencia en la elaboración del proyecto de investigación.

A mi familia, por la comprensión y apoyo durante el proceso de formación en esta prestigiosa universidad, pese a las adversidades e inconvenientes que se presentaron.

DEDICATORIA

Dedico a Dios por la iluminarme en todos los momentos de dificultad y debilidad.

A mis padres, esposa e hijo, por ser mi principal inspiración para alcanzar mis sueños y metas.

RESUMEN

A consecuencia de la pandemia, el país y el mundo atraviesa una crisis que ha afectado no solo sistema de salud, sino también el orden jurídico. Así, el presente proyecto tiene como fin ahondar una investigación desde el campo constitucional, el cual, se encuentra motivado en una garantía esencial reconocida por la Constitución; garantía referida a la seguridad jurídica. De este modo, la seguridad jurídica presenta un fin primordial en el contexto normativo, el establecimiento de un orden jurídico previsible. A partir de aquello, se dirige certeza y garantía hacia la ciudadanía en torno al conocimiento, bajo cualquier medio, de las consecuencias o resultados que detente sus actuaciones u omisiones frente a las normas instituidas; así también, se dirige hacia el estado una obligación irrestricta contenida en el respeto de las normas en ocasión de sus actuaciones. Atendiendo este antecedente; a su vez, se marca un enfoque de estudio en torno a las actuaciones expresadas por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (en adelante COE, COEN), quien es un órgano que nació por un cuerpo normativo que tiene categoría reglamentaria, es decir, infraconstitucional. En suma, el propósito principal es analizar si, las actuaciones del COE, fueron acorde a lo establecido en el ordenamiento jurídico. De este modo, proceder a obtener un resultado sobre las acciones desplegadas y ejecutadas dentro de la pandemia por COVID 19; y, sobre todo, qué medidas necesarias se pueden considerar para que la administración pública mejore.

Palabras clave: Seguridad jurídica, legalidad, previsibilidad, publicidad y actuaciones públicas.

ABSTRACT

As a result of the pandemic, the country and the world are going through a crisis that has affected not only the health system, but also the legal order. Thus, the purpose of this project is to deepen an investigation from the constitutional field, which is motivated by an essential guarantee recognized by the Constitution; guarantee regarding legal certainty. In this way, legal certainty has a primary purpose in the regulatory context, the establishment of a predictable legal order. From that, certainty and guarantee is directed towards the citizenship around the knowledge, by any means, of the consequences or results that their actions or omissions hold against the established norms; likewise, an unrestricted obligation contained in the respect of the norms on the occasion of its actions is directed towards the state. Taking into account this background; In turn, a study approach is marked around the actions expressed by the National Emergency Operations Committee (hereinafter COE, COEN), which is a body that was born by a normative body that has a regulatory category, that is, unconstitutional. In short, the main purpose is to analyze whether the actions of the COE were in accordance with what is established in the legal system. In this way, proceed to obtain a result on the actions deployed and executed within the COVID 19 pandemic; and, above all, what necessary measures can be considered for the public administration to improve.

Keywords: (Legal certainty, legality, predictability, publicity and public actions)

ÍNDICE

Introducción	14
Presentación del Problema Jurídico.....	18
Objetivos	20
<i>Objetivo General</i>	20
<i>Objetivos Específicos</i>	20
Aportes y valor de la investigación	20
Capítulo I: La legalidad en nuestro ordenamiento jurídico.....	21
1.1 Principio de legalidad	21
1.2 El principio de juridicidad en materia administrativa.....	25
1.3 La supremacía constitucional referente a las actuaciones públicas	26
1.4 La seguridad jurídica en Ecuador: aspectos doctrinarios que atender.....	30
Capítulo II: Principios de la seguridad jurídica.....	32
2.1 Requisitos de cumplimiento atribuibles a la seguridad jurídica dentro de un Estado	32
2.2 Proyecciones de la seguridad jurídica.....	34
2.3 La democracia y la seguridad jurídica en pandemia.....	35
2.4 Perspectiva de la Corte Constitucional sobre la seguridad jurídica.....	40
Capítulo III: Actuaciones del Estado ecuatoriano en pandemia	42
3.1 Políticas públicas en tiempo de emergencia sanitaria	42
3.2 Crisis sanitaria por COVID-19 en Ecuador	44
3.3 Medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano frente a la crisis sanitaria.....	46
3.4 Actuaciones del Estado ecuatoriano frente a la pandemia por COVID-19. Estado de excepción.....	48
3.5 Reacción popular frente a medidas gubernamentales en la pandemia.....	48
3.6 Intervención del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE).....	50
3.7 ¿El COE Nacional puede emitir disposiciones de contenido normativo?	51
3.9 Resultados de la investigación	55
Conclusiones	57
Referencias Bibliográficas	59

Introducción

Es indiscutible que la sociedad está inmersa en una situación de salud grave que se ha ido multiplicando cada vez más producto de la indisciplina ciudadana, ocasionando un gran incremento de contagios y muertes. Sin menoscabar aquello, nuestro campo de acción es el Derecho Constitucional, lo que implica, realizar el análisis respecto de si de las diferentes decisiones que toman los órganos administrativos, rebasan o no las esferas legales y constitucionales que les compete. Para ello, debe resaltarse inicialmente que, los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, de acuerdo con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante Constitución o CRE).

En ese contexto, la presente investigación desarrolla un análisis amplio sobre las acciones y disposiciones del COE Nacional en el año 2020; es decir, se verificará si han actuado dentro del marco del respeto al ordenamiento jurídico y su consecuente remisión a la garantía de la seguridad jurídica. Así, este trabajo se encuentra inspirado en las exacerbadas disposiciones emitidas por el COE Nacional en el año 2020, pues, surge una discusión dirigida hacia el campo de la doctrina en torno a una interrogante principal, ¿cómo un órgano que no es reconocido por la Constitución, ni la ley, puede expedir disposiciones que limiten ciertos derechos, afectando sin lugar a duda al principio de juridicidad y seguridad jurídica?

Y, desde otra perspectiva conexa, donde en la actualidad, la sociedad se encuentra en una situación de salud grave que se ha ido multiplicando cada vez más producto de la indisciplina ciudadana. En esa línea, el enfoque investigativo se ha desarrollado dentro de las actividades ejecutadas por el COE Nacional. Considerando, así, el campo de acción en el Derecho Constitucional, lo que implica analizar si las diferentes decisiones que tomó el referido órgano rebasaron o no las esferas constitucionales que le compete.

Dado que —a criterio de muchos—, este sinnúmero de disposiciones ha ocasionado un alto grado de incertidumbre a la ciudadanía. Lo cual, afecta la plena certeza y conocimiento de las consecuencias jurídicas que deberían tener las personas por sus actos u omisiones. En

este contexto, se propone investigar la afectación de la seguridad jurídica, la cual, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y expedidas por autoridades competentes.¹

Para ello, es necesario expresar lo que dice la doctrina sobre la seguridad jurídica, verbi gracia, Pérez Luño señala que:

La seguridad jurídica es un valor estrechamente ligado a los Estado de Derecho que se concreta en exigencias objetivas de: corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación). Junto a esa dimensión objetiva la seguridad jurídica se presenta, en su acepción subjetiva encarnada por la certeza del Derecho, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva.²

Arana por su parte indica que “la seguridad y la certeza jurídica nos conducen a la postulación de unas necesarias condiciones de inteligibilidad, de conocimiento y entendimiento de las normas que, a su vez, nos plantean que las normas han de ser claras en la semántica y en el estilo de redacción, además de transparentes”.³

En este orden de ideas, el trabajo se divide en dos aspectos principales. El primer problema corresponde a la previsibilidad de las normas, misma que ha sido definido por Isabel Lifante con “la cualidad de aquello cuyo acontecimiento puede ser conocido o conjeturado por medio de algunas señales o indicios. A partir de esta definición, las peculiaridades de la previsibilidad “jurídica” pueden ser analizadas preguntándonos qué tipo de sucesos son objeto de esta, y qué tipo de señales o indicios operan en ella”.⁴

Mientras que, el segundo, corresponde a la publicidad, que se enmarca en la necesidad que las personas conozcan con suficiente grado de certeza las consecuencias de sus actos. Pues, a través de la publicidad, se pretenderá encontrar un mecanismo de control frente a la arbitrariedad. Ante ello se puede determinar que, en la actualidad, todos los ecuatorianos enfrentan una situación muy complicada, debido a las consecuencias negativas ocasionada

¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Art. 82.

² Antonio Enrique Pérez Luño, “La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia”, *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, n.º 15 (2000): 28.

³ Jaime Rodríguez-Arana, “Principio de seguridad jurídica y técnica normativa”, *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 3 (2007): 257.

⁴ Isabel Lifante Vidal, “La relevancia de la previsibilidad jurídica. Algunas consideraciones a partir de Francisco Laporta y Liborio Hierro”, *Revista académica*, 2017, 88.

por la pandemia, que ha conllevado al ejercicio de las competencias de las instituciones encargadas de confrontar pandemias o desastres naturales a través de un plan de riesgo, el cual, deberá ser aplicado a beneficio de los ciudadanos. Todas aquellas medidas, que se hayan implementado en cuanto a la restricción de ciertos derechos de los ciudadanos deben estar enfocados en la protección de derechos humanos inherentes para los individuos en sociedad.

Lo cual, lamentablemente, dentro del Estado ecuatoriano, ciertas disposiciones del COE Nacional han traído consigo reclamos ciudadanos, puesto a que se ha considerado que, se han vulnerado los principios de previsibilidad y publicidad en cuanto a las consecuencias jurídicas por algunos actos que realicen las personas, especialmente en actuales momentos de pandemia.

Pues, si bien, la pandemia corresponde a una causa fortuita o fuerza mayor, misma que, ha sido entendida de acuerdo con el artículo 30 del Código Civil, en el sentido que “se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público”.⁵

Los conceptos, según el Diccionario de la Lengua Española, se han observado como:

Caso fortuito. - Suceso por lo común dañoso, que acontece por azar, sin poder imputar a nadie su origen. Suceso ajeno a la voluntad del obligado, que excusa el cumplimiento de obligaciones.⁶ [...] Fuerza mayor. - La que, por no poderse prever o resistir, exime del cumplimiento de alguna obligación. La que procede de la voluntad de un tercero.⁷

Mientras que, por su parte Dromi, en su obra "*Derecho Administrativo*", considera que la fuerza mayor o caso fortuito son “los acontecimientos que liberan de responsabilidad y a los cuales son ajenas las personas obligadas [...] estas circunstancias imposibilitan cumplir, o cumplir en el término, las prestaciones contractuales”.⁸

⁵ Ecuador, *Código Civil*, Registro Oficial Suplemento 46, 24 de junio de 2005, Art. 30.

⁶ Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, página 306.

⁷ *Ibid.* 708.

⁸ Roberto Dromi, *Tratado de Derecho Administrativo*, Séptima Edición Actualizada (Buenos Aires-Argentina: Editorial de Ciencia y Cultura, s. f.), 198.

Ahora bien, la fuerza mayor y el caso fortuito, en general, son circunstancias imprevisibles, lo cual, eximen de responsabilidad a sus agentes. Esto, no significa que el regente público se exima de responsabilidad por los actos y omisiones que devengan de sus actuaciones. Al contrario, tienen una mayor obligación en la prestación de servicios públicos, por cuanto deben ser óptimos y eficientes, para en algo arremeter las consecuencias de la pandemia.

De la misma forma, la presente investigación tendrá como base el análisis de las posibles vulneraciones a la seguridad jurídica por las defraudaciones expedidas por la administración pública, de acuerdo con la teoría de la confianza legítima, misma que ha sido definida por Ruiz en los siguientes términos:

Se denomina confianza legítima a las justas expectativas generadas cuando el legislador comienza a expedir normas en función de uno o varios intereses en particular con un perfil lo suficientemente marcado para que los individuos que obedecen a esa ley realicen acciones afirmativas en función de las leyes promulgadas con la confianza de la consecuente actuación de legislador a futuro.⁹

Con el fundamento doctrinal que asienta en los principios de seguridad jurídica y buena fe, la cual genera —valga la redundancia—, confianza en el ciudadano en el sentido de que la administración va a actuar en determinado sentido lo que condiciona la conducta del ciudadano que entiende (confía) en dicha posición administrativa. En este contexto, se exige que la confianza sea legítima, es decir, tener certeza propia de que la administración actuará acorde el cumplimiento de sus fines. Su vulneración, puede dar lugar en casos extremos a la anulación de la actuación de la administración y, sobre todo, a la indemnización de daños y perjuicios causados por la actuación administrativa al ciudadano.¹⁰

En fin, se procurará encontrar herramientas para que el administrado pueda hacer frente a la administración ante los poderes de autotutela. Precisamente, desde una noción amplia donde se identificarán las actuaciones realizadas por la administración pública, y también comprender cuáles son de correspondencia exclusiva en el ejercicio de sus funciones y competencias. Tratando de encontrar una solución a la vertiente ocasionada por un hecho imprevisible, para que quizá se pueda mejorar nuestro marco normativo regulatorio.

⁹ Violeta Ruiz Almendral, *Impuestos y Estado social* (Corporación Editora Nacional, 2004), <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/6931>.

¹⁰ *Ibid.*

Presentación del Problema Jurídico

El problema de investigación se resume en la siguiente interrogante, ¿las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional han garantizado la seguridad jurídica, respecto del cumplimiento de los principios de previsibilidad y publicidad de las normas, que otorgan a los ciudadanos la suficiente certeza para conocer las consecuencias de sus actos?

Sobre la problemática planteada, en este trabajo se defenderá la siguiente hipótesis; las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional no han otorgado a la ciudadanía la posibilidad de conocer con suficiente grado de certeza las consecuencias de nuestros actos.

Los argumentos principales son:

1. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. Así, es un mecanismo que garantiza con certeza a todas las personas que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente.¹¹
2. El derecho a la seguridad jurídica se manifiesta como la necesidad que tiene la sociedad de contar con claros y precisos modelos normativos de conducta establecidos con anticipación, para de esta manera dotar de certeza y viabilidad a las previsiones jurídicas. Todo esto, bajo el imperio de la norma constitucional, como parámetro último para evaluar la validez en la aplicación e interpretación de dichos modelos normativos.¹²
3. Las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, cuando no media un decreto de estado de excepción generan incertidumbre, por cuanto no

¹¹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia n.º 067-13-SEP-CC”, en *Caso n.º 2172-11-EP*, 21 de agosto de 2013, 14.

¹² Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia n.º 369-16-SEP-CC”, en *Caso n.º 0573-13-EP*, 22 de noviembre de 2016, 7.

existe previsibilidad. Pues, crean confusión a los habitantes al trasladarse por el territorio ecuatoriano. Es por ello por lo que, todo acto de institución pública debe estar normado y motivado con apego a la Constitución y a la ley, caso contrario no tendrían validez ni vigencia.

Objetivos

Objetivo General

- Determinar, si las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional han garantizado la seguridad jurídica, en lo que corresponde a los principios de previsibilidad y publicidad de las normas que otorgan a los ciudadanos la suficiente certeza para conocer las consecuencias de sus actos.

Objetivos Específicos

- Identificar, la vulneración del principio de seguridad jurídica como garantía de todas las personas sobre la plena certeza y conocimiento de las consecuencias jurídicas de los actos y omisiones públicas.
- Analizar, las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia, en cuanto a las atribuciones de competencias normativas no reconocidas por la Constitución, ni la ley.
- Examinar, si las actuaciones del Estado ecuatoriano frente a la pandemia por el covid-19 han sido efectivas para la protección de los derechos constitucionales.

Aportes y valor de la investigación

La presente investigación coadyuva, a reconocer lo elemental que son las garantías reconocidas en la CRE, teniendo como primer escenario, un sistema por el cual debemos estar sometidos por las normas jurídicas que deben cumplir ciertos estándares para que sean válidas y aplicadas.

Capítulo I: La legalidad en nuestro ordenamiento jurídico

1.1 Principio de legalidad

El principio de legalidad se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución, el cual, consagra que las actuaciones de las instituciones del Estado y todas las personas que, en el ejercicio de la potestad estatal, actúen a nombre de este, deberán realizar las competencias de acuerdo con lo previsto en la CRE y la ley.¹³

Por su parte, el artículo 261 *ibidem*, contempla que las competencias exclusivas de Estado central son, la defensa nacional, la protección interna y el orden público, las relaciones internacionales, el registro de las personas, la planificación, entre otras.¹⁴ Así, el artículo en cita, dentro del contexto de la organización territorial del Estado y delimitación de competencias en distintos niveles de gobierno, realiza una enumeración de las competencias que solamente las podría ejercer el Estado central y otros niveles de gobierno.

En ese contexto, el principio de legalidad constituye la piedra angular del Derecho Público, todo ello significa que ninguna actuación o decisión administrativa puede ser contraria a la ley, en el sentido formal del término. Es particularidad y principio esencial de la administración pública, el sometimiento a la CRE, a la ley y al derecho en general. En esa línea, Rodríguez Arana ha dicho que en el principio de legalidad de los actos públicos se distinguen dos dimensiones: una material y una formal. En su acepción material —que es la más amplia— por cuanto supone la necesidad de no infringir las normas jurídicas aplicables, cualesquiera que éstas sean. En lo formal se impone a veces que la actuación de la Administración encuentre su cobertura en una norma con rango de ley.¹⁵

Pues bien, cuando se trata de la administración, al encontrarse sometida a la CRE y la ley, le estaría vedada cualquier iniciativa propia que no muestre sustento jurídico alguno que le habilite, de forma que solo podría realizar aquellas actividades que la ley le permita expresamente. En consecuencia, ninguna actuación administrativa sería lícita si no existe una previa habilitación o apoderamiento legal, esto es, si la ley no ha atribuido a la

¹³ Ecuador, *Constitución*, Art. 226.

¹⁴ *Ibid.* Art. 261

¹⁵ Rodríguez-Arana, “Principio de seguridad jurídica y técnica normativa”, 32.

administración el poder o la potestad de realizarla fijando previamente los límites y condiciones para el ejercicio de su actividad. Esto es lo que en doctrina se llama la vinculación positiva de la Administración, que supone que todo lo que no le permite expresamente la ley le está prohibido.¹⁶

Sobre la base de lo anterior, se estimaría entonces —dentro del ámbito del derecho administrativo— que un acto administrativo al expedirse, nacer o crearse, ha de expresar una de las potestades previamente especificadas por el ordenamiento jurídico; entonces el acto no nacerá si no hay una norma específica que lo autorice y prevea ya que el acto administrativo se diferencia sustancialmente del negocio jurídico privado, por cuanto es esencialmente típico desde el punto de vista legal, nominado; no obedece a ningún genérico principio de autonomía de voluntad, sitio exclusivamente a la previsión de la ley.¹⁷

Sobre este tema, Ordoñez citando a Rojas Franco, enfatiza que la actividad de los poderes públicos en función administrativa debe estar regulada por ciertas normas y principios de carácter universal, cuya cúspide lo ocupa el denominado principio de legalidad, contrario al principio de autonomía de la voluntad que regula la relación de los sujetos privados (Derecho Civil), ya que el principio de legalidad regula toda actividad material y formal de acción y de omisión de la Administración, que deben estar autorizada por una norma que le de la facultad de actuar formal o materialmente cumpliendo los deberes públicos y respetando los derechos de los ciudadanos.¹⁸

Estas ideas expresadas, dan un carácter de mayor generalidad por el llamado principio de legalidad, por cuanto se sostiene que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. El principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior tiene en todos los Estados

¹⁶ Silvia Marisol Gavilánez Villamarín, Juan Carlos Nevárez Moncayo, y Aurelia María Cleonares Borbor, “La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos”, *Universidad y Sociedad* 12 (2020): 346–55.

¹⁷ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, Octava Edición (Madrid: Civitas, 1977), 539.

¹⁸ Luis Alberto Huamán Ordóñez, *Procedimiento administrativo general comentado: análisis, artículo por artículo, del Decreto Supremo no. 006-2017-JUS: Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley no. 27,444, Ley del procedimiento administrativo general*, Primera edición (Lima, Perú: Jurista editores, 2017), 33.

modernos un carácter casi absoluto; salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro caso y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental. El principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y como ello puede concebirse como externo del derecho público.¹⁹

Como ya se indicó, en ciertos casos, la misma ley le otorga a la Administración un margen de discrecionalidad que conlleva un margen de decisión propia en el ejercicio de sus funciones; y, en la aplicación misma de la ley, esta discrecionalidad no puede ser ilimitada, mucho menos ser ejercida de cualquier manera según el arbitrio de quien lo recibe. Discrecionalidad que, al final de cuentas, se justifica únicamente para atender el interés público y nunca intereses particulares o distintos de los previstos por las normas aplicables de la ley. Así, por mayor limitación legal que se prevea, la discrecionalidad tiene otro óbice en el carácter organizativo y procedimental, la administración; y, en consecuencia a ello, los administradores deben actuar siempre por medio del órgano competente y a través del procedimiento legalmente establecido, incluso cuando ejercita potestades discrecionales.

Por otra parte, en materia sancionatoria ha sido bien abordado el principio de legalidad, es así que, la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante CCE) ha expresado que, “una de las dimensiones del principio de legalidad, en resumidas cuentas, cuida que un acto solo puede castigarse si, al momento de cometerse, fuere objeto de una ley en vigor, suficientemente precisa y escrita, unida a una sanción suficientemente cierta (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta, certa, scripta*)”.²⁰

Asimismo, atendiendo un criterio de convencionalidad, sobre este tópico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), haciendo eco y criterios rectores sobre el principio de legalidad, expresa la importancia del mentado principio partiendo de las siguientes consideraciones:

b) Existe una identidad entre los principios que inspiran el derecho penal y los que inspiran el derecho administrativo sancionatorio ya que ambos derechos son manifestaciones del poder punitivo del Estado; c) en el ejercicio de potestades discrecionales la administración debe actuar conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, permitiendo a los destinatarios de los actos

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 1651-12-EP/20”, en *Caso No. 1651-12-EP19*, 2 de septiembre de 2020.

administrativos ejercer su derecho de defensa [...] 126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.²¹

De ahí que, quien esté investido de tomar una decisión debe obligatoriamente realizar el ejercicio de tipicidad, mediante el cual permita contrastar que el hecho que está investigando es subsumible en un tipo sancionatorio, con lo cual se busque dicho juicio es el marco típico de la conducta investigada. De esa forma, Sánchez nos enseña que el principio de legalidad rige el ámbito de la tipicidad, en consecuencia, cuando el juez o el servidor administrativo, al resolver un caso concreto, actúa de manera respetuosa del principio de legalidad, debe, en primer lugar, verificar la tipicidad de la conducta, así, el juicio de tipicidad es el primer control que se practica para verificar la observancia del principio de legalidad.²²

Como aporte importante, Muñoz Conde define al tipo como fórmula legal; no obstante, sobre dicha estructura discurrirán las proposiciones fácticas o afirmaciones de hecho que estructuran la imputación concreta. Así, de la correcta subsunción por la cual discurrirán las proposiciones fácticas u afirmación de hechos relevantes jurídicamente o denominados afirmación de hechos constitutivos del supuesto de hecho en cuestión, en virtud de la fórmula legal creada. Por ende, se reitera que la correcta subsunción permite afirmar validez lógica, para con las afirmaciones de hechos constitutivos del supuesto de hecho de la norma.²³

Esta corriente denominada tipicidad tiene un vínculo directo con las garantías básicas del debido proceso, de ahí que, Castillo Alva de manera acertada señala que:

El derecho al debido proceso en el ámbito administrativo sancionador garantiza, entre otros aspectos, que el procedimiento se lleve a cabo con estricta observancia de los principios

²¹ Corte IDH, “Sentencia del 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y costas)”, *Caso Baena vs. Panamá*, Serie C, Nro. 72, p.p. 87 y párr. 126.

²² Jesús-María Silva Sánchez y Ramón Ragués Vallés, *Lecciones de derecho penal: parte especial*, Manuales (Talier, 2021), 33.

²³ Francisco Muñoz Conde, ed., *La transformación jurídica de las dictaduras en democracias y la elaboración jurídica del pasado: Humboldt-Kolleg, Teoría* (Humboldt-Kolleg, Valencia: Tirant lo Blanch, 2009), 93.

constitucionales que constituyen base y límite de la potestad disciplinaria, tales como el principio de legalidad, tipicidad, razonabilidad y, evidentemente, el principio de publicidad de las normas. Estos principios garantizan presupuestos materiales que todo procedimiento debe satisfacer plenamente, a efectos de ser reputado como justo y, en tal sentido, como constitucional. Por ello un procedimiento en el que se haya infringido alguno de estos principios, *prima facie* implica una lesión del derecho al debido proceso.²⁴

En ese contexto, todas las actuaciones de los poderes públicos deben, obligatoriamente, estar subordinadas a la Constitución, entendiendo que los delegatarios del Estado deben actuar con estricto cumplimiento a ella, lo cual conlleva a que un acto emanado de la administración pública debe brindar las suficientes garantías sobre la seguridad jurídica y el debido proceso. Estas garantías establecen los lineamientos que aseguran que una decisión administrativa tenga apego a los principios y garantías constitucionales. Es decir, nadie puede ser juzgado sino de conformidad al procedimiento previamente establecido y al trámite propio de cada proceso.²⁵

1.2 El principio de juridicidad en materia administrativa

El principio esencial de la administración pública es el sometimiento a la CRE, tratados internacionales, a la ley y al derecho en general. El principio de juridicidad es la base del Derecho Administrativo. Todo ello, significa que ninguna actuación o decisión administrativa puede ser contraria a la Constitución, tratados internacionales y a la ley en el sentido formal del término.

La legalidad, al ser una adecuación del principio de juridicidad, es la columna vertebral de la actuación administrativa; y, sobre la base de aquello, Dromi refiere que está integrado por cinco aspectos a tomar en consideración, 1) normatividad jurídica, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas; 2) jerarquía normativa, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior; 3) igualdad jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros; 4) razonabilidad, dado que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos; y, 5) control

²⁴ José Castillo Alva, *Las Garantías Mínimas del Debido Proceso*, Grijley (Lima, 2020), 45.

²⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 1945-14-EP/20”, en *Caso No 1945-14-EP*, 2 de junio de 2020.

judicial, pues la validez de todo el ordenamiento jurídico radica en respetar el orden de prelación que impone la pirámide jurídica, en cuyo vértice se sitúa la Constitución.²⁶

En consecuencia, se reitera una vez más que, ninguna actuación administrativa sería lícita si no existe una previa habilitación o apoderamiento legal y constitucional, esto es, si la ley o la Constitución no ha atribuido a la administración el poder o la potestad de realizarla fijando anticipadamente las condiciones para el ejercicio de su actividad.

Por otro lado, la juridicidad en el campo sancionatorio ha sido explicada por García de Enterría y Fernández bajo el concepto de tipicidad, el cual debe entenderse como:

La descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa. La especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: el principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación [...]; y, en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica [...], que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos (lex certa).²⁷

Por lo expuesto, se confirma que la juridicidad tiene un rol importante dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios, ya que, las condiciones prohibidas que son sujetas a sanción por parte de la administración deben contener un alto grado de claridad posible, para que las personas conozcan hasta donde limita su libertad, así también cuál es la consecuencia jurídica por su incumplimiento.

1.3 La supremacía constitucional referente a las actuaciones públicas

La supremacía constitucional es, por excelencia, un principio que la CRE condensa en forma breve al expresar concretamente que "[l]a Constitución es la norma suprema, prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico".²⁸ Lo anterior refleja el carácter normativo que detenta la Constitución; y, en ocasión a ello, la designación de un rango supremo que le es consustancial; de este modo se consolida, con carácter apremiante, la necesidad directa de subornidación del ordenamiento jurídico en su interpretación y

²⁶ Roberto Dromi, *Manual de derecho administrativo* (Buenos Aires: Astrea, 1987), 198.

²⁷ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid: Civitas, 2004), 27.

²⁸ Ecuador, *Constitución*, Art. 424.

aplicación, partiendo desde los criterios de armonía y respeto, en cualquier circunstancia o eventualidad que las autoridades públicas o particulares les corresponda realizarlo, procurando con ello, obtener resultados que se encuentren dentro del margen de actuación constitucional, llámese límites o imposiciones, siempre en atención a la materia de que se trate.²⁹

De lo mencionado, debe entenderse entonces que el principio de juridicidad —rector en las actuaciones públicas— se encuentra complementado a la supremacía constitucional, dado que permite que los contenidos normativos o cualquier actividad administrativa sean desarrollados en apego y observancia al texto constitucional.³⁰ Pues, al hablar de un Estado de derechos, se entiende que la CRE es la norma suprema y, estos derechos, denominados virtudes inherentes del ser humano, prevalecerán sobre cualquier otro instrumento normativo.

En definitiva, como ya se ha dicho, “[e]l principio de supremacía constitucional establece que la CRE es la norma suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico”.³¹ Es por ello que, las disposiciones normativas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, ya que en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.³² Este principio es característico de un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual, todos los poderes y autoridades públicas deben someterse a la CRE, ya que esta otorga validez jurídica a las disposiciones normativas que el operador jurídico aplica y es la razón para lo cual se legitima su actuación. Es más, dentro de un Estado constitucional, los derechos contenidos en la CRE cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límites de actuaciones de los poderes públicos.³³

Es muy interesante observar que la CRE, posee una gran autoridad como normativa superior ante cualquier otra normativa de rango inferior. Lo anterior, instituye el

²⁹ Alfredo Ruiz Guzmán et al., *Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional, período noviembre de 2012 - noviembre de 2015*, Secretaría Técnica Jurisdiccional, 2018 (Ecuador. Corte Constitucional. -Quito, s. f.), 25.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Ecuador, *Constitución*, Art. 424

³² Alfredo Ruiz Guzmán et al., *Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional, período noviembre de 2012 - noviembre de 2015*, 24–25.

³³ *Ibid.*

denominado principio de supremacía constitucional, el cual, establece que la CRE es la norma suprema y, como tal, predomina sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.³⁴ La naturaleza de la supremacía, proviene debido a la concepción e implementación de su organización, pues, al caso concreto, es un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual, todos los poderes y autoridades públicas deben someterse a la CRE —más en específico se rompe la regla la ley es la ley, por ahora prima el derecho por sobre la ley, las autoridades públicas o privadas, en el ejercicio de sus funciones, deben ante todo observar los derechos, su fundamento es el ideal a seguir—, ya que ésta les otorga validez jurídica a las disposiciones normativas de los demás poderes del Estado.

La CRE, contiene como una de sus características más distintivas, el carácter de suprema. Esta supremacía radica en dos vertientes esenciales, formal y material. En este sentido, el aspecto formal, se constituye al ser una norma que, a diferencia de otras, fundamenta y ordena la validez de todo un sistema jurídico, estableciendo un procedimiento estricto o riguroso para su reforma, así como los criterios para la creación de otras normas; mientras que, en el aspecto material, se fundamenta en que la Constitución concentra aquellos valores y principios fundamentales que rigen a una organización político-social, los cuales, solventan las necesidades vitales de justicia de sus integrantes.³⁵

Estos valores y principios dan sustento y razón de ser al sistema constitucional, pues, expresan no solo los anhelos sociales más arraigados o trascendentales para una comunidad política determinada; sino, también, aquellos que son universales e inherentes a la persona; dichos conceptos se encuentran establecidos en la Constitución. Así, la supremacía de la CRE se basa en los principios del respeto a los derechos constitucionales, esto, debido al distinguido especial, es muy garantista; y, como consecuencia de aquello, es la norma que prevalece sobre cualquier otra; de este modo, su prevalencia en conflicto de antinomias es considerado el primer modelo que se emplea, con lo que se refleja su carácter superioridad dentro del sistema jurídico ecuatoriano; al menos cuando se trate de situaciones jerárquicas discutibles en el aspecto de no entrar en conflicto con otras normas.

³⁴ “Principio de Supremacía Constitucional - Derecho Ecuador”, 10 de enero de 2018, <https://derechoecuador.com/principio-de-supremacia-constitucional/>.

³⁵ Universidad Panamericana y Marcos Francisco Del Rosario-Rodríguez, “Constitutional Supremacy: Nature and Scope”, *Dikaion* 20, n° 1 (1 de junio de 2011): 97–117.

Como punto adicional, la legitimación de la CRE, como asimiladora de valores y principios fundamentales de la sociedad, es inherente dentro del régimen normativo ecuatoriano, ya que es una norma suprema garantista de derechos frente al ordenamiento jurídico internacional debido a la convergencia de derechos humanos y libertades. Por esa razón, le es atribuible la jerarquía dentro del rango constitucional, ya que en ella se establecen las más importantes garantías constitucionales para el respeto y progresividad de los derechos de los ciudadanos.

Se debe tomar en cuenta que, al hablar de supremacía constitucional también debemos referirnos a los tratados y convenios internacionales que han sido reconocidos por el Ecuador, por cuanto estos también integran la CRE³⁶. Esta categoría ha sido desarrollada en estos últimos años como el control de convencionalidad, lo cual significa que no solo las normas jurídicas internacionales se encuentran adheridos al derecho interno, sino también cualquier sentencia de la Corte IDH, medidas provisionales y opiniones consultivas.

Sobre la temática que antecede, la CCE, ha señalado lo siguiente:

75. El control de convencionalidad se complementa al control de constitucionalidad. Toda autoridad pública, en el ámbito de sus competencias, debe observar tanto la Constitución como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, y cuando corresponda, según la convención, la doctrina desarrollada por los mecanismos de protección internacional de derechos humanos. Lo que no dicen las normas o interpretaciones nacionales, se complementa con las normas y las interpretaciones de órganos internacionales de derechos humanos.³⁷

Esta perspectiva convencional coincide con lo expresado por Dávila, en cuanto señala que el control de convencionalidad se manifiesta cuando una autoridad pública (administrativa o judicial), al momento de tomar una decisión, debe invocar una serie de normas jurídicas, considerando la jerarquía normativa de las mismas, al hacerlo, debe comparar que todas las normas que le sirven para fundamentar su decisión guarden coherencia con las Convenciones de Derechos Humanos y sus instrumentos conexos.³⁸

³⁶ Ecuador, *Constitución*, Art. 425.

³⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia n.º 11-18-CN/19” (matrimonio igualitario), caso No. 11-18-CN, 19 de junio de 2019.

³⁸ Pablo Dávila C., *El control de convencionalidad en sede administrativa*, Primera. Enero. 2020 (Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020), 107.

En definitiva, se puede expresar sin mayor duda que el control de convencionalidad tiene un estrecho vínculo con la supremacía constitucional, en cuanto se refiere que el derecho internacional también se encuentra incorporado dentro de un Estado y con rango jerárquico superior. Pues, esto es un gran paso avizorado para el fortalecimiento constitucional, dado que, se puede decir que autoridades judiciales y administrativas, se han visto, de cierta forma obligados a abrir el abanico de interpretaciones en un sentido más amplios y garantistas en pro de los que son objetos de sus decisiones.³⁹

1.4 La seguridad jurídica en Ecuador: aspectos doctrinarios que atender

La seguridad jurídica dentro del catálogo normativo previsto en la CRE se encuentra situado como un derecho, el cual, permite que la mayoría de los individuos tengan conocimientos amplios en relación con las posibles consecuencias legales, ya sea por la acción u omisión, frente a un mandato legal, todo en relación a lo permitido por el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Adicional a ello, la Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso es fundamental para que se pueda llevar a cabo la seguridad jurídica, debido a que son designaciones de los operadores legales efectivizar el ejercicio de la autoridad jurisdiccional en fiel apego a la CRE y la ley, lo que implica, una adecuada aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico, incentivando de dicha forma la seguridad jurídica.⁴⁰

Por otro lado, la seguridad jurídica, se ha planteado además que es una garantía de tipo individual, que es otorgada por el Estado con el objetivo de que sus bienes, libertades y demás derechos, no sean vulnerados; o si en caso de que, por cualquier motivo sean vulnerados, se les otorgue a las personas perjudicadas, la protección y la debida reparación integral por los daños causados.⁴¹ En este contexto, se sostiene que la seguridad jurídica es —valga la redundancia—, la seguridad que deben tener todos los ciudadanos, su familia, sus bienes y demás derechos, los cuales, deberán ser respetados por el Estado, por cuanto será la única forma en donde se respete la soberanía del pueblo. Así, la CCE, dentro de su desarrollo jurisprudencial ha relacionado a la seguridad jurídica en los siguientes términos:

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 006-13-SEP-CC”, en *Caso No. 0614-12-EP*, 28 de marzo de 2013, 8.

⁴¹ Gaviláñez Villamarín, Nevárez Moncayo, y Cleonares Borbor, *La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos*, 349.

Constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional como de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales.⁴²

Desde otra perspectiva, la fundamentación legal prevista en el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFJ), relacionada a la seguridad jurídica, como principio, señala que, la autoridad jurisdiccional tiene la obligación constitucional de preocuparse arduamente, velando consecutivamente por la aplicación de las disposiciones contenidas en la Constitución, así como también, de todos los convenios a los cuales, Ecuador se ha ratificado; de igual forma, velar por las normas jurídicas establecidas en las leyes y demás normas jurídicas, que estipulan preceptos adecuados para mantener el orden y la paz en el ordenamiento jurídico de Ecuador.

En esa línea, García plantea que, la seguridad jurídica es la posibilidad que el gobierno ecuatoriano pueda establecer a través del planteamiento de prerrogativas, para que se puedan llevar a cabo los efectos de las garantías constitucionales de los individuos, promulgando siempre la seguridad que debe de tener toda persona dentro del ordenamiento⁴³; por ello, la seguridad jurídica se enfoca en el marco y respeto de los derechos por todas las autoridades públicas o privadas, así también particulares, a partir de la expresión y singularización normativa que zanján el inicio y modulación de los derechos, previniendo con esto que, ante el incumplimiento de estas prerrogativa — vulneración de derechos— se despliegan obligaciones directas hacia el Estado; y, como consecuencia de aquello, deberá desplegar actividades tendientes a la indemnización del daño causado, a través de las medidas necesarias en cada caso.

La regulación normativa en el Estado es necesaria en cuanto regula la actividad social o general de la administración, constituyendo un ambiente de paz y seguridad en sus administrados. Sin embargo, todo poder debe tener un límite en sus actuaciones y, para ello, necesariamente debe estar regulado por un sistema superior que contenga al aparataje estatal como lo expresa Comanducci en su texto y exposición "Constitucionalización y

⁴² Alfredo Ruiz Guzmán et al., *Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional, período noviembre de 2012 - noviembre de 2015*, 114.

⁴³ José García Falconí, "Derecho constitucional a la seguridad jurídica - Derecho Ecuador", 20 de mayo de 2013, <https://derechoecuator.com/derecho-constitucional-a-la-seguridad-juridica/>.

teoría del derecho", que establece una propuesta de neo-constitucionalismo teórico, ideológico, metodológico, toda vez que resulta aplicar el catálogo constitucional con una ideología y una correlativa metodología explícitamente, como una teoría concurrente con la positivista que en este caso son las normas, reglamentos y leyes orgánicas que regulan las actuaciones de las instituciones públicas.⁴⁴

En efecto, la protección del administrado frente a la misma administración resulta importante, por cuanto tenemos un ordenamiento para el control sistemático en la actuaciones de cada una de las instituciones, siempre y cuando no estén contrarias a la CRE; y, a lo que en esencia protege la misma; así, vemos la importancia del derecho positivo en la regulación y en el desarrollo de un Estado, advirtiendo su importancia al decir que, el derecho positivo se encuentra concebido como aquello conjunto de normas jurídicas expresadas en un cuerpo jurídico escrito, pero que esa reducción a la escritura es producto de un proceso anterior democrático de participación por parte de la soberanía, lo que se instituye como la voluntad de la población, es decir, el reflejo de la creación o sistematización jurídica a la que somete la norma a través del despliegue de competencias y funciones atribuibles a la función legislativa.

Capítulo II: Principios de la seguridad jurídica

2.1 Requisitos de cumplimiento atribuibles a la seguridad jurídica dentro de un Estado

Para que se pueda respetar y maximizar la aplicación de la seguridad jurídica en un Estado, es fundamental que se ejecuten tres requisitos esenciales; el primero de ellos, la existencia de un amplio régimen de normas; un segundo requisito, la duración adecuada de las normas; y, por último, el grado de eficacia que muestra el ordenamiento jurídico frente a su aplicación.⁴⁵ Así, respecto del primer requisito, la existencia de amplio catálogo de normas resulta fundamental para que un Estado pueda alcanzar la seguridad jurídica, puesto que, si no existe un adecuado orden social a través del principio de legalidad, cualquier Estado, se convertiría en un Estado sin orden, el cual, no va a poder brindar las

⁴⁴ Paolo Comanducci, "Principios jurídicos e indeterminación del derecho", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n° 21-v2 (15 de noviembre de 1998): 89.

⁴⁵ José Luis Cea Egaña, *La Seguridad jurídica Como Derecho Fundamental* (Revista De Derecho (Coquimbo. En línea), 2004), 47–70.

garantías jurídicas y judiciales necesarias a los individuos, ni la tolerancia, el respeto o la paz dentro de la sociedad.⁴⁶

La seguridad jurídica se sustenta en un compendio de valores jurídicos fundamentales, los cuales se deben al estado actual de un ordenamiento jurídico, dirigido completamente a efectivizar la justicia, el respeto, la equidad y el cumplimiento de los Derechos Humanos. Por esta razón, García Máñez, señala que, no puede existir derecho dentro de un ordenamiento jurídico que no esté afianzado a valores legales, tales como, la justicia, la seguridad, el bienestar común. Y que, además, la seguridad jurídica, mantiene un fuerte vínculo con la justicia y la equidad⁴⁷; por tal motivo, hay que esclarecer, que la seguridad jurídica no solo se desarrolla en la existencia de una norma previa, clara o concisa, sino que siempre debe de estar asociado al derecho de las personas a vivir en un ambiente, justo, digno y equitativo para el ser humano.

En esa línea, es primordial realizar un análisis desde el campo adjetivo o procesal, para ello, Ávila y Acosta realizan una acertada reflexión sobre la seguridad jurídica y el procedimiento, logrando sostener que:

El estado legal sacraliza la forma como una garantía para la seguridad jurídica. En los estados pre-legales no hay procedimientos preestablecidos para expedir normas. La voluntad de la autoridad estatal se manifiesta de formas que no tienen control público. En el estado legal los procedimientos son importantes. No se puede hacer la ley de cualquier manera sino de la forma determinada previamente en la ley. De igual modo que en la pregunta anterior, en el estado constitucional no hay mayor diferencia, salvo que siempre el procedimiento para la elaboración de una ley debe estar en la Constitución y la alteración del procedimiento está sujeta a control constitucional. Esta garantía se denomina, en el constitucionalismo, vigencia o validez formal.⁴⁸

De lo dicho, queda evidenciado lo preponderante que resulta para la seguridad jurídica que se cuente con procedimientos claros y previos, no solo para la creación de leyes de carácter formal, sino también para actos normativos que no tengan esa fuerza, como lo son: decretos, reglamentos, ordenanzas, etc.; aquello, sin lugar a duda genera certeza y confianza para la ciudadanía.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Eduardo García Máñez y Virgilio Domínguez, *Introducción al estudio del derecho* (México: Porrúa, 2003), 86.

⁴⁸ Ramiro Ávila Santamaría, Alberto Acosta, y Esperanza Martínez, *El neoconstitucionalismo transformador: el estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Primera edición (Quito: Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana: Universidad Andina Simón Bolívar, 2011), 117.

2.2 Proyecciones de la seguridad jurídica

La seguridad jurídica, ora principio, ora derecho, posee una doble proyección. Por un lado, se encuentra la proyección objetiva, la cual, se encarga de reclutar todos los aspectos direccionados a la certeza en cuanto a la aplicación de un derecho justo. Mientras que, una segunda proyección se encuentra dada desde el aspecto subjetivo, el cual se fundamenta en el principio de la previsibilidad de los efectos de las actuaciones de los poderes del Gobierno fundamentada en la norma legal.⁴⁹

La vertiente objetiva se relaciona directamente con la obligación que tienen todos los poderes del gobierno encargado efectivamente de cumplir con las disposiciones del ordenamiento jurídico. La subjetiva, por otro lado, se direcciona con la obligación que se tiene para con los sujetos del derecho. Como resultado de aquello, se puede mencionar que, el principio de seguridad jurídica no es como tal una norma jurídica, sino más bien, es considerada como la meta correspondiente a una norma, es decir, que se constituye como una obligación que deben de tener todos los poderes públicos, para llevar a cabo beneficios directamente para la comunidad. Las disposiciones u obligaciones dirigidas a los poderes públicos, no se relacionan al contexto de un derecho subjetivo, sino, más bien, se relaciona al principio de la tutela judicial efectiva, debido a que, los proyectos constitucionales, siempre deben de ir asociados al beneficio, respeto y a el cumplimiento de los ejercicios más efectivos del ser humano.

Desde otra perspectiva, Navas sostiene que “la Constitución escrita es aquella que se encuentra contenida en un documento formal, solemne y codificado, lo que revierte en una mayor seguridad jurídica del ciudadano, en tanto el carácter escrito del Texto Constitucional se dirige a garantizar la plena vigencia de la Constitución”.⁵⁰ De ahí que, para que exista plena certeza, es necesario que la CRE se encuentre en catálogo formal que esté debidamente publicado, como lo dice el autor, aquello “*revierte en una mayor seguridad jurídica del ciudadano*”.⁵¹ No obstante, resulta elemental –también– mencionar también sobre la importancia de la Constitución material. Pues, los factores reales

⁴⁹ Antonia Navas Castillo y Florentina Navas Castillo, *Derecho constitucional: Estado constitucional*, 2008, 229, <http://site.ebrary.com/id/11126640>.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

contenidos en un papel formal no siempre abarcan todas las respuestas, lo cual resulta indispensable establecer otros métodos que garanticen la plene vigencia de derechos.

2.3 La democracia y la seguridad jurídica en pandemia

La democracia constituye un fundamento principal por el cual se solidifica un Estado, sobre todo aquel Estado que guarda como premisa principal, garantizar derechos constitucionales a sus ciudadanos; ello, por cuanto la necesidad de una población surge para el Estado como el mandato de rigor y su consecuente satisfacción, observándose siempre los establecidos en la norma suprema. Así, la democracia se debe fundamentar en la Constitución con un fin especial y directo, la limitación de los poderes públicos y políticos dentro de la composición u organización gubernamental, por ello, la “democracia es una forma de organización social, que reconoce la titularidad del poder a la sociedad; es una forma de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo, en base a mecanismos de participación directa o indirecta”.⁵²

En consonancia con lo anterior, Amartya señala que “los derechos humanos son condiciones indispensables para el ejercicio democrático. Por ende, las libertades de expresión, reunión o asociación son importantes para que pueda existir democracia y justicia social”.⁵³ El criterio que nos trae consigo el autor nos lleva ineludiblemente a una idea; para que exista un adecuado y justo sistema democrático, es fundamental el respeto y la protección a los derechos humanos. Sin embargo, en circunstancias restrictivas, los derechos constitucionales a la libre circulación, asociación y reunión se han visto limitados, atentando contra la seguridad jurídica de los ciudadanos, dado que, se los ha limitado con la justificación de prevenir contagios masivos.

En ese contexto, es importante comprender a la democracia, al ser el sistema político aplicado y ejercido dentro del territorio ecuatoriano, el cual, debe de garantizar todos los derechos reconocidos en la CRE, tomando en cuenta toda la consideración necesaria enfocada en el derecho a la seguridad jurídica. A raíz de aquello, se puede establecer que la seguridad jurídica es una clave esencial de los sistemas democráticos, por cuanto

⁵² Augusto Durán Ponce, “Democracia - Derecho Ecuador”, accedido 2 de marzo de 2022, <https://derechoecuador.com/democracia/>.

⁵³ Sen Amartya, *La importancia de la democracia*, Desarrollo y libertad (Bogotá: Editorial Planeta, 2001).

contribuye en otorgar certeza y previsibilidad al orden jurídico, limitando, con claridad, el ejercicio del poder estatal frente a los derechos y libertades individuales, destacando siempre la protección de los derechos humanos.

La seguridad jurídica debe ser garantizada dentro del contexto democrática, por esta razón, se menciona lo que cita Schumpeter, “la democracia concebida como procedimiento de elección de autoridades y políticas públicas, no es posible sin el ejercicio efectivo de los derechos políticos”.⁵⁴ Además, indica que, un ejemplo relacionado a este caso en específico, es el sufragio, ya que, para muchas sociedades, a nivel mundial, es denominado como un derecho humano, el cual se relaciona con las libertades de opinión, asociación, expresión y de información. Lo cual se relaciona Schumpeter, en cuanto se refiere: “Los valores de libertad y el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal son elementos esenciales de la democracia, la cual, proporciona el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos”.⁵⁵

Lo anterior, a expresión del autor se traduce en que, la democracia permite el verdadero desarrollo de los derechos inherentes al ser humano, dado que, si las personas pueden tomar decisiones a través de sus votaciones en las urnas, ejerciendo el derecho del sufragio, se tomará con más preocupación por parte del Estado, en incorporar políticas públicas o crear proyectos gubernamentales para la efectivización de los derechos humanos. Sin embargo, hay que mencionar que, situaciones adversas actuales, tales como los contagios ocasionados por la COVID-19, obligaron a las autoridades a establecer medidas para que los ciudadanos sí puedan ejercer el sufragio en medio de la pandemia, lo cual, de cierta forma sí garantizaba el derecho al sufragio, que dentro de un régimen político es fundamental su cumplimiento. Las autoridades llevaron a cabo la planificación de un protocolo con indicaciones específicas para que los ciudadanos puedan llevar a cabo su derecho al sufragio, en las elecciones presidenciales del 7 de febrero de 2021, mientras la pandemia de coronavirus se mantenía en un alza tasa de contagios hacia la comunidad.

El COE Nacional, creó un plan estratégico que determinó políticas para poder luchar contra la pandemia, tanto así, que trabajó en conjunto con el Consejo Nacional Electoral

⁵⁴ Joseph Schumpeter, *Capitalism, socialism, and democracy*, segunda edición (New York: Harper & brothers, 1974).

⁵⁵ Godofredo Vidal de la Rosa, “Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna”, *Argumentos (México, D.F.)* 23, n° 62 (abril de 2010): 177–99.

(en adelante CNE) para que los ecuatorianos puedan votar en diferentes horarios, de acuerdo con el número final de su cédula de identidad, tomando en cuenta el límite de aforo permitido en cada lugar destinado a ejercer el derecho al sufragio. Además, todos los votantes tenían la obligación de cumplir con las disposiciones establecidas por el COE en cuanto a evitar los contagios masivos.

Por otro lado, la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante la Declaración DDHH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), consagra una gran cantidad de derechos políticos y libertades civiles en que se basan las democracias significativas⁵⁶; pues, dentro del sistema internacional de derechos humanos en época de pandemia, las normativas mencionadas son muy importantes, puesto que, consagran las disposiciones más fundamentales para el establecimiento de los derechos humanos a nivel mundial.

Dentro de la Declaración, en el artículo 21, numeral 3, dispone el establecimiento del enlace entre la democracia y los derechos humanos, debido a que, comparando esta disposición al ámbito interno ecuatoriano, en el que las personas dentro del régimen legal, poseen mecanismos de democracia participativa y la participación ciudadana, que a través de la CRE se dispone que la ciudadanía sea más participe en los asuntos de carácter público que envuelven de forma directa los derechos constitucionales de las personas.⁵⁷

Así, “el ejercicio de la democracia debe de estar asociada con la seguridad jurídica, tomando en consideración, los principios democráticos que se constituyen en los senderos más importantes para la materialización de derechos”.⁵⁸ Es por ello que, para la consumación de la aplicación del cumplimiento de los derechos humanos, es fundamental que, el poder de la democracia sea escuchado en todas las esferas de la sociedad, para que, a través de aquello, se pueda obtener una real aplicación del respeto a los derechos humanos; en virtud de aquello, “la democracia es uno de los valores y principios universales fundamentales de las Naciones Unidas”.⁵⁹

⁵⁶ “ACNUDH | Democracia”, accedido 2 de marzo de 2022, <https://www.ohchr.org/SP/Issues/RuleOfLaw/Pages/Democracy.aspx>.

⁵⁷ Ecuador, *Constitución*, Art. 100.

⁵⁸ Eduardo Zurita Gil, “Democracia y Derechos Humanos - Derecho Ecuador”, 24 de noviembre de 2005, <https://derechoecuador.com/democracia-y-derechos-humanos/>.

⁵⁹ “ACNUDH | Democracia”.

Razón por la cual, la democracia y los derechos humanos, están íntimamente relacionados, en cuanto a su consecución, por cuanto, si dentro de un Estado existieran normas inconstitucionales que no respeten los derechos de las personas, en cuanto a lo establecido en la CRE acerca de la democracia, pudiera existir una afectación directa al cumplimiento eficaz de los derechos humanos. Así pues, “la relación entre democracia y derechos humanos también es configurada según el orden político existente y el predominio de ciertas filosofías políticas, así como la manera que éstas tienen de entender al individuo y de priorizar los derechos humanos”.⁶⁰ Es por ello por lo que, la forma de relacionar la democracia y los derechos humanos recae sobre la organización política interna de un Estado, dado que, en base a aquello se establecen las prioridades de protección de los derechos humanos.

Empero, esta teoría no es tan acertada, dado que, los derechos humanos deben ser garantizados por todos los gobiernos, sin excepción alguna; así, se garantiza el bienestar, tal como lo afirma Thompson, “la democracia no es solamente el ejercicio de un sistema de gobierno sino la búsqueda del bienestar de los ciudadanos, los derechos humanos ampliamente considerados proporcionan una guía para medir la calidad de la democracia a través del ejercicio de la seguridad jurídica”.⁶¹

Lo anterior nos indicaría que, la democracia no se debe de configurar como una especie de populismo, que se base únicamente en una forma de gobierno. Sino más bien, debe estar direccionada al beneficio colectivo de las personas, eso se realiza a través del cumplimiento de los derechos humanos, y al estricto cumplimiento de la seguridad jurídica. Misma que, actúa como una especie de medidor para controlar si un estado se rige bajo los preceptos constitucionales y democráticos.

Por lo manifestado, los derechos constitucionales deben estar asociados a una variable constante de promoción y progresión —entiéndase aquí una lucha, una protesta, incluso cambios o factores sociales que marcan alteraciones en el contexto constitucional y legal—, dado que, si no existe un régimen normativo que permita integrar las distintas prerrogativas sociales acorde a las necesidades de las personas, se vulnerarían varios

⁶⁰ Isabel Villaseñor Alonso, “La democracia y los derechos humanos: una relación compleja”, *Foro Internacional*, 29 de octubre de 2015, 1115.

⁶¹ José Thompson, *Participación, Democracia y Derechos Humanos: Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina*, Diccionario Electoral, vol. 34 (Inglaterra, s. f.), 66.

derechos indispensables para el hombre, afectando en determinada medida la democracia de un Estado, toda vez que se deja sin protección el ejercicio de los derechos constitucionales. Y, en ese contexto, “la existencia de una justicia basada en el fiel cumplimiento de la seguridad jurídica, garantizará el ejercicio de derechos humanos, respetando el derecho al debido proceso”.⁶² Resulta necesario indicar, que el Ecuador sufrió un gran retroceso, relacionado al progreso, en cuanto a la reducción del índice de la pobreza durante la crisis de la COVID-19, lo cual, también incentivó a que el indicador del desempleo sufriera un incremento desmedido.

En ocasión a lo anterior, es fundamental mencionar que la pandemia por COVID-19 trajo consigo devastadores efectos sociales, económicos y de salud principalmente. Así las cosas, resulta prudente y conveniente resaltar que, uno de los grandes desafíos de la democracia sigue siendo la disminución de la pobreza y la pobreza extrema, sobre la base de un sistema de eficiencia y transparencia, en el contexto del ejercicio pleno de los derechos humanos.⁶³

Esto implicaría que, dentro del ámbito de la democracia, existe un gran reto, que es erradicar por completo la pobreza que afecta a millones de personas alrededor del mundo, más aún en tiempo de pandemia, lo cual es perjudicial directamente para el pleno goce del cumplimiento de los derechos humanos. Es, en esta parte, donde radica la importancia de la relación existente entre la democracia y los derechos constitucionales. Así, “la democracia y la seguridad jurídica establecida por el Derecho Constitucional con el ejercicio de los derechos humanos, debe de afrontar inteligentemente el gran impacto económico que ha afectado al Ecuador en las últimas décadas y, por ende, ha aumentado la pobreza para los ecuatorianos”.⁶⁴

Esto, determina que el Derecho Constitucional, rama del derecho público, ha categorizado a la democracia como un mecanismo eficaz por medio de la cual se puede ejercer el respeto y control por parte de las diversas funciones del Estado, cuestión que debe ser respetada tomando en consideración la situación actual que se vive a consecuencia de los

⁶² *Ibid.*

⁶³ “El Telégrafo - Chevron presentó supuestas nuevas evidencias para frenar fallo”, accedido 2 de marzo de 2022, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/democracia-derechos-humanos,2022>.

⁶⁴ Gaviláñez Villamarín, Nevárez Moncayo, y Cleonares Borbor, *La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos*, 22.

efectos de la pandemia, incentivando la seguridad jurídica, como un mecanismo para asegurar los derechos de los ciudadanos frente a la pobreza y el hambre que se vive en la actualidad.

De manera conexas, la aplicación del bloque de constitucionalidad dentro del régimen ecuatoriano permite que los derechos humanos sean protegidos, respetados y dispuestos a progresión, dado que, a través de esto, se aplican tratados internacionales y principios del derecho constitucional, pues todo se configura como un gran sistema de constitucionalidad. *Ergo*, “los derechos humanos implican más que libertades: una democracia que no aprenda a afrontar los problemas de la pobreza y la falta de oportunidades económicas no está llenando su cometido”⁶⁵. El problema fundamental dentro del ámbito de la democracia es, sin duda alguna, la presencia de los niveles de índice altos en la pobreza, por lo que, la misma trae consigo consecuencias negativas para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de una manera eficaz y progresiva.

Todos los seres humanos deben ser tratados por igual; sin embargo, las discriminaciones que persisten en la sociedad van en contra de los derechos humanos y dañan la reputación y el valor de la legitimidad de las democracias que las soportan ⁶⁶. Pues, la sociedad que quiera ejercer realmente un modelo de democracia real deberá de afianzarse a los preceptos legales establecidos en la Constitución, ya que es la carta suprema que debe de respaldar y proteger los derechos humanos dentro del Estado.

2.4 Perspectiva de la Corte Constitucional sobre la seguridad jurídica

La CCE, anteriormente, interpretó el derecho a seguridad jurídica, en cuanto a la certeza que debe de tener el ciudadano, de que existirá una aplicación de la normativa acorde a la CRE y a normas conexas teniendo que ser claras y públicas.⁶⁷ Además, expresó que, el derecho a la seguridad jurídica como una herramienta legal que brinda confianza a los ciudadanos, controlando las actuaciones de los distintos poderes públicos. De igual

⁶⁵ José Thompson, “Participación, Democracia y Derechos Humanos: Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina” 34 (s. f.): 25. Accedido 02 de marzo de 2022, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R08068-2.pdf>

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 006-13-SEP-CC”, en *caso No. 0614-12-EP*, 28 de marzo de 2013.

manera, señala que, la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la CRE y a la ley.⁶⁸

Bajo el esquema de ideas planteado, la CCE, en uno de sus fallos expuso, respecto de la seguridad jurídica que:

El derecho en cuestión es aquel que garantiza el respeto de las normas contenidas en la Constitución de la República y en el resto del ordenamiento jurídico, por lo que permite que las personas tengan certeza que las autoridades competentes respeten sus derechos a través de la debida observancia de la normativa clara, previa y pública (...) En aquel sentido, la seguridad jurídica es un derecho constitucional relacionado con la observancia de las normas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes y que tiene como objetivo impedir la realización de actividades arbitrarias por parte de los operadores de justicia con el fin de dotar de certeza jurídica a los ciudadanos y ciudadanas.⁶⁹

Sin embargo, la actual composición de la CCE, a través de la sentencia No. 1357-13-EP/20, señaló que:

La seguridad jurídica es un derecho constitucional que debe ser fundamental en todo ordenamiento jurídico de un territorio soberano. La Corte Constitucional, en base a dicha sentencia, establece en el artículo 82 de la Constitución de la República, que este derecho principalmente, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes ". En virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.⁷⁰

En esa línea, se ha expresado que la seguridad jurídica contiene tres elementos, los cuales son, confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad, garantiza la generación de normas, es decir, acorde a la juridicidad. La certeza, otorga a los ciudadanos seguridad a las reglas del juego, para que estas no sean alteradas, para contar con normas coherentes que hagan valer los derechos; y, finalmente, interdice a la arbitrariedad por parte de los órganos administrativos o jurisdiccionales en cuando deban aplicar los preceptos legales.⁷¹

En lo concerniente al mandato de tipicidad, la CCE ha expresado que este tiene un estrecho vínculo con la seguridad jurídica, por cuanto, tiene un carácter material que exige una

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 243-17-SEP-CC", en *Caso N.º 0132-12-EP*, 22 de noviembre de 2017, p.p. 29.

⁷⁰ Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 1357-13-EP/20", en *Caso 1357-13-EP*, 08 de enero de 2020.

⁷¹ Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 22-13-IN/20", en *Caso No. 22-13-IN*, 09 de junio de 2020, p.p. 12.

predeterminación normativa de las conductas consideradas ilícitas y sus sanciones correspondientes. Además, refiere, que la tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante normas jurídicas previas (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza las infracciones con su respectiva sanción (lex certa).⁷²

Capítulo III: Actuaciones del Estado ecuatoriano en pandemia

3.1 Políticas públicas en tiempo de emergencia sanitaria

Las políticas públicas, se originan como resultado a la demanda en la sociedad que padece de una problemática, la cual, debe ser de interés y planificación por parte del ente gubernamental y también son consideradas como las acciones que se piensan llevar a cabo desde el régimen político hacia la sociedad.⁷³ El fundamento de toda política de carácter pública, muestra una ideología central enfocada en la actuación estatal directa e inmediata respecto de los problemas coyunturales que se presentan en sociedad, es decir, reflejan decisiones del jefe de estado como lineamientos principales para la satisfacción de estas problemáticas.

Es importante mencionar que, el jefe de Estado es la persona más apropiada en pensar las cuestiones de normatividad, que rige en un país, puesto a que, mediante las leyes y los reglamentos son los factores que responderán a la política que trate de ser implementada. Según W. Sachs, señala que, aún carecen las políticas importantes para luchar en contra de los problemas sociales, puesto a que, el gobierno como ente gubernamental y político no incentiva al cambio de estructura social para poder satisfacer las necesidades del pueblo.⁷⁴

La práctica del poder político gubernamental consiste en la manifestación del soberano por medio de sus representantes, como señala Cassagne, “la política son aquellas cuestiones

⁷² Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. No. 34-17-IN/21”, en *Caso No. No. 34-17-IN*, 21 de julio de 2021, p.p. 7.

⁷³ Ana Belén Moncayo y Aurora Wagner Cevallos, *Análisis de las políticas públicas para rehabilitación social, aplicadas en el centro de rehabilitación de mujeres de Quito*, (tesis de maestría, Universidad Salesiana, sede Ecuador, 2013), <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/6639/1/UPS-QT04567.pdf>

⁷⁴ Wolfgang Sachs, *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, primera edición en inglés en 1992 (Perú: PRATEC, 1996), 12.

que, bajo la Constitución son decididas por el pueblo en su capacidad soberana, o que han sido delegadas”.⁷⁵

Otros autores, tales como Kraft y Furlón, establecen que, la política pública es un compendio de acciones que son llevadas a cabo por el órgano gubernamental, respondiendo a las necesidades de las personas y expresan las acciones con mayor valor en la organización dentro de la entidad social.⁷⁶ Además, según Hernández, señala que la política pública se divide en dos puntos. El primero, en mecanismos utilizados por el estado para poder arreglar situaciones sociales problemáticas, aplicada de forma anticipada o planificada; y, el segundo, como segundo punto el vínculo existente entre el Estado y los otros actores sociales.⁷⁷

Los planes de creación de política pública, para confrontar las consecuencias negativas de la pandemia, deberán implementar especialmente medidas globalizadas, pero también tomando en consideración, grupos focalizados. Es fundamental realizar prestaciones que otorguen beneficios a toda la ciudadanía en general, sin ningún tipo de discriminación. Esto quiere decir que, la equidad debe ser el centro en la creación de políticas públicas en general que beneficien a todos los grupos que viven en situación de vulnerabilidad dentro de una pandemia.

Según, el Comercio, las principales políticas públicas instauradas con el apoyo del actual presidente Guillermo Lasso, quien también tiene facultad normativa, llevo a cabo, ciertas acciones, para superar los estragos causados por la pandemia por Covid-19, son:

1. La creación de un programa de salud, el cual consistió en ofrecer gratuitamente, pruebas para comprobar si los ciudadanos son positivos en el virus SARS. Esta acción, fue fundamental, debido a que, permitió controlar muy superficialmente la pandemia y así poder obtener los datos exactos en cuanto a la magnitud de la crisis.
2. Programa de Ampliación del bono solidario, para que dichas ventajas sean entregadas en su totalidad a personas que se encontraban en estado de vulnerabilidad.
3. Programa de implementación de bono adicional hacia los trabajadores del servicio sanitario, puesto a que, son las personas más vulnerables al contagio y a la enfermedad.
4. Plan de acción emergente que consistía en una prórroga para la cancelación de servicios básicos.

Además, dentro de esta

⁷⁵ Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo Tomo II*, novena edición (Argentina: Abelardo Perrot, 2010), 214.

⁷⁶ Furlón y Kraft, *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, segunda edición (Washington, DC.: CQ Press, 2006), 6.

⁷⁷ V. Hernández, *Dimensiones Teóricas sobre las Políticas Públicas*, FEUCE (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1998), 28.

política pública, también se determinó la importancia de la exención del IVA en productos de primera necesidad, así como también, la liberación de aranceles para poder reducir la presión social por deudas de los ecuatorianos, reduciendo el costo de vida. 5. Programas laborales destinados a la contratación temporal para poder incentivar la economía del país, a través de la reactivación de las empresas que se habían visto más afectadas en época de pandemia.⁷⁸

Esto, con el único objetivo de remediar las cuestiones producidas por el evento adverso producto de la pandemia. No obstante, existen ciertos sectores que, aún imploran recibir por parte del primer mandatario ciertos beneficios que permita reactivarse. Así, por ejemplo, el sector turístico, quien fue afectado por las múltiples medidas restrictivas impuestas.

3.2 Crisis sanitaria por COVID-19 en Ecuador

La crisis sanitaria por COVID- 19, ha generado un gran impacto negativo sobre la seguridad alimentaria, específicamente en el ámbito de la niñez, quien es el grupo más vulnerable por padecer los efectos devastadores de la crisis causada por diversos factores que transcurren en el mundo actualmente. La pandemia ocasionó el derrumbamiento de varias organizaciones de cadenas productivas, además se estima que los primeros meses de la pandemia, 15 millones de personas perdieron sus empleos, según la Organización Internacional del Trabajo.⁷⁹ La pandemia por COVID-19, ha generado significativos cambios en diversas áreas de la sociedad.

Es importante mencionar que, la sociedad busca adaptarse a la nueva normalidad que comenzó desde el año 2019. Sin embargo, los cambios han sido significativos y muy notorios a nivel nacional, los ámbitos más perjudicados por los contagios ocasionados por la transmisión del coronavirus han sido principalmente, la salud, el comercio, educación, alimentación. Según Álvarez, “el Ecuador es un país no caracterizado por su estabilidad

⁷⁸ Lucía Vásconez, “Guillermo Lasso propone 5 medidas frente a la emergencia por el coronavirus en Ecuador”, *El Comercio*, 30 de noviembre de 1d. C., <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/guillermo-lasso-medidas-coronavirus-ecuador.html>.

⁷⁹ World Vision Ecuador, “World Vision presentó un análisis de la situación de niñas, niños y adolescentes en Ecuador, antes y post pandemia”, accedido 2 de marzo de 2022, <https://www.worldvision.org.ec/sala-de-prensa/world-vision-presento-un-analisis-de-la-situacion-de-niñas-niños-y-adolescentes-en-ecuador-antes-y-post-pandemia>.

económica, sin embargo, la incertidumbre generada por la pandemia desató una terrible crisis sanitaria y posteriormente una económica”.⁸⁰

El autor en mención señala que la pandemia por COVID-19, no solo perjudica la economía de un país, sino que también afecta el derecho a la estabilidad laboral, toda vez que, grandes cantidades de trabajadores se han visto afectados directamente por las medidas que tomaron los empleadores tales como despidos intempestivos, reducción, modificación o suspensión de la jornada laboral como estrategia laboral para superar la crisis generada por la pandemia. En otro contexto, el derecho a la educación, también se vio afectado por la pandemia, debido a que, no solo para el ámbito nacional, sino también para el contexto internacional, debido al hecho que aconteció por el cierre universal de instalaciones educativas a causa de la pandemia provocada por el COVID-19.

Por otro lado, según datos actualizados de la UNESCO, los gobiernos de más de 200 naciones decretaron el cierre total de centros educativos⁸¹; pues, a finales del 2019; y, a inicios del 2020, se generó una situación conflictiva para todo el mundo, lo cual, comprometió fuertemente la salud de millones de personas alrededor del mundo, inclusive arrebató la vida de muchas personas a nivel global. La pandemia ha facilitado la reducción de posibilidades de preparación y aprendizaje a masas de estudiantes de poblaciones vulnerables. Esta crisis ha generado muchas problemáticas a los sectores de los más pobres a una pérdida de aprendizaje notorio, empujando al abandono de muchos estudiantes o a la dificultad para reiniciar las tareas escolares futuras, debido muy previsiblemente, a dificultades económicas generadas por la crisis.

En concreto, las proyecciones de la ONU apuntan a que los estudiantes de todos los niveles educativos podrían abandonar los estudios debido a dificultades económicas producidas por la pandemia. Es importante mencionar aquello, porque en Ecuador, muchos estudiantes fueron perjudicados por las disposiciones del gobierno, en cuanto al cierre total de las instalaciones educativas, debido a que, no todas las personas tienen el acceso al internet, o

⁸⁰ Michelle Alvarez-Cañares, Karina Vera-Jiménez, y Carlos Soto-Gonzalez, “Covid-19: Impacto económico en las exportaciones del sector camaronero ecuatoriano en el periodo 2019-2020.”, *593 Digital Publisher CEIT* 6, n° 3 (4 de mayo de 2021): 133–45, doi:10.33386/593dp.2021.3.551.

⁸¹ <https://plus.google.com/+UNESCO>, “La UNESCO Revela Una Pérdida Aproximada de Dos Tercios de Un Año Académico En Todo El Mundo Debido a Los Cierres de La COVID-19”, *UNESCO*, 25 de enero de 2021, <https://es.unesco.org/news/unesco-revela-perdida-aproximada-dos-tercios-ano-academico-todo-mundo-debido-cierres-covid-19>.

a la utilización de aparatos tecnológicos, tales como: Laptops, computadoras, tablets, etc. Frente a este escenario, el gobierno no actuó adecuadamente, priorizando uno de los derechos más importantes reconocidos por la Constitución, únicamente priorizaron sus actuaciones a tratar de evitar la propagación del virus, sin tener en cuenta, el principio de la seguridad jurídica, especialmente en el ámbito de la educación.

De igual forma, la pandemia no solo dimensionó la desigualdad del desarrollo digital, sino que mostró los riesgos de su escaso avance. Su desarrollo desigual mostró una brecha que develó la escasa modernización de las estructuras productivas, de los mercados de trabajo, de las políticas públicas, de las inversiones en tecnologías y sin duda también de los sistemas educativos y de las formas de acceso al conocimiento.⁸²

3.3 Medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano frente a la crisis sanitaria

A inicios del año 2020, se emitió el decreto ejecutivo No. 1017, con fecha de 16 de marzo de 2020, el cual, dispuso el estado de excepción por emergencia sanitaria en todo el país, para salvaguardar la vida de las personas más vulnerables como las y los médicos, que son aquellas personas que luchan constantemente contra la pandemia del COVID-19, y a los cuales principalmente se les ha vulnerado el respeto y garantía de sus derechos.

La Corte Constitucional, durante el periodo de inicio del estado de excepción, determinó que es principal obligación del Estado, llevar a cabo todas las decisiones más importantes para garantizar el trabajo no forzoso del personal sanitario siempre con el objetivo de proteger sus derechos durante la crisis sanitaria. Así, dentro de los principales derechos que fueron limitados son, el de la libertad de tránsito, la libertad de asociación y reunión, motivo por el cual, los otros derechos deberán de ser ejercidos y respetados sin ningún tipo de impedimento.

El Gobierno Nacional dispuso al COE Nacional la obligación de priorizar la entrega de insumos de protección frente al virus, especialmente al personal sanitario, el cual, es el grupo más expuesto a contagios durante esta emergencia. Asimismo, todas las autoridades públicas, deberán de priorizar el respeto y las garantías para que las personas puedan llevar

⁸² Claudio Rama, *La nueva educación híbrida*, Primera edición (Ciudad de México: Praxedis Razo, 2021), 18.

a cabo el ejercicio de sus derechos, tales como, la libertad de expresión, la salud, la estabilidad laboral, y sobre todo establecer un plan de medidas para la protección y cuidado especial del personal sanitario, los cuales, se encuentran muy vulnerables frente a los contagios.

En el inicio de la pandemia, las autoridades sanitarias tomaron las medidas más rápidas para evitar el virus dentro del territorio ecuatoriano, las cuales, se basaron principalmente en:

- a) Medidas para limitar el derecho a la libertad de circulación para personas de forma individual y grupal. b) Medidas preventivas para evitar contagios masivos como, por ejemplo, la fijación de cantidad máxima permitida de personas en un establecimiento, lugar o domicilio, medidas de distancia para la seguridad de la persona, fijación de horarios de apertura de establecimientos públicos, etc.⁸³

Además, hay que mencionar que, las autoridades sanitarias también pueden adoptar medidas de carácter restrictivas, tal como lo es el confinamiento, siempre y cuando sea promulgado con la intención de salvaguardar la vida de las personas. De igual forma, la adopción de las medidas generales también es aplicable para limitaciones requeridas dentro del contexto de la pandemia. Es muy indispensable dicha interpretación constitucional, debido a la promulgación por la autoridad competentes, los poderes públicos deben de ser los encargados de adoptar las medidas más urgentes y necesarias para salvaguardar la vida de los ecuatorianos, sin embargo, no puede permitirse la vulneración de derechos fundamentales del ser humano, aplicando sus conocimientos profesionales con valentía para la aplicación del derecho de excepción.

Es muy interesante mencionar que, el COE Nacional en el año 2020, instó a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a emitir ordenanzas municipales con la finalidad de regular estrictamente el uso de mascarillas, la fijación de una distancia prudencial entre las personas, y otras disposiciones afines a la CRE y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD).

⁸³ Ecuador, *Decreto de Estado de Excepción No 1017*, Registro Oficial Suplemento 163, 16 de marzo de 2020.

3.4 Actuaciones del Estado ecuatoriano frente a la pandemia por COVID-19. Estado de excepción

La CCE, ha definido al estado de excepción como:

Un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con el que cuentan los Estados democráticos para solucionar problemas y defender los derechos de los ciudadanos que viven dentro del territorio nacional frente al acaecimiento de eventos fortuitos, en virtud de los cuales podrían verse afectados, y que, además, resulte imposible protegerlo con los mecanismos jurídico- institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal.⁸⁴

Así pues, nuestra Constitución le reconoce al presidente de la República, la facultad de decretar estado de excepción en todo territorio nacional o parte de él, en caso de que exista agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.⁸⁵ Y, sobre esto, los efectos del estado de excepción están prescritos en el artículo 165 de la CRE, expresando que:

Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República del Ecuador únicamente podrá limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que se señala en la constitución.⁸⁶

Es por eso que, frente a la realidad actual que estamos viviendo a nivel mundial y nacional, por la pandemia del coronavirus, el primer personero del Estado se ha visto en la necesidad de dictar hasta el momento varios Decretos de estado de excepción todo esto con el único fin de evitar el acelerado incremento de contagios.

3.5 Reacción popular frente a medidas gubernamentales en la pandemia

La conducta humana está directamente relacionada por diversos aspectos que rodea el ambiente en donde se desarrolla el individuo en sociedad. Es necesario mencionar que, la conducta del ser humano es la reacción o resultado a ciertos factores que causan dicho accionar. La pandemia por COVID-19, sin duda alguna, ha sido un impedimento para las diversas reuniones, asociaciones, eventos de carácter social.

⁸⁴Ecuador Corte Constitucional. *Estados de Excepción*, “Dictamen No. 001-15-DEE-CC”, en *Caso 0005-11-EE*, 31 de marzo de 2015.

⁸⁵ Ecuador, *Constitución*, art. 164.

⁸⁶ *Ibid.*, Art. 165.

Vale expresar que, previamente a la pandemia declarada en Ecuador en el 2020 surgió un escenario, que fue impedimento para que los ciudadanos en Ecuador salgan a las calles, generando una gran manifestación en el año 2019, como respuesta al rechazo total de medidas económicas instauradas por parte del expresidente Lenin Moreno y su gobierno, para intentar reactivar la economía en tiempo de pandemia.⁸⁷

Es importante mencionar que, los ecuatorianos simplemente ejercieron una conducta como reacción a las acciones de gobierno consideradas como impertinentes, ya que, dichas medidas eliminaron un subsidio a la gasolina, que afectaban directamente a las personas dedicadas a la profesión de conducción en taxis y autobuses. Además, también varias organizaciones estudiantiles y varios pueblos indígenas participaron en la protesta. Asimismo, cuando se acontecieron las protestas, la institución gubernamental, establecía ayuda de las fuerzas militares y policiales para controlar a las personas que se encontraban realizando actos de protestas, para tratar de controlar los disturbios sociales que se acontecían; sin embargo, muchas personas consideraron que los actos cometidos por las autoridades eran arbitrarias, ello por cuanto utilizaron la violencia como mecanismo de control; que, desde un contexto del constructivismo social, el aprendizaje gradual de los ecuatorianos, conlleva a pensar que todo se soluciona a través de los golpes u cualquier tipo de violencia, generando así un limitado proceso de desarrollo humano adecuado.

El comportamiento humano aplicado en las manifestaciones del 2019, poseen una estructura lógica, pues, el pueblo simplemente pensó y actuó de dicha forma sin importar que exista una pandemia como impedimento a reaccionar ante incompetentes medidas impuestas por el estado, afectando así a los sectores más trabajadores de la sociedad con la eliminación del subsidio de la gasolina.⁸⁸ Las manifestaciones que se suscitaron en el año 2019, exponen las conductas del individuo como respuesta a las inconformidades tomadas por el gobierno de aquel entonces. Se considera que, a los ciudadanos no les interesó nada, incluso, que se estaba transcurriendo por los meses más duros de la pandemia por COVID-19, que impactó la economía en el Ecuador, debido a que ellos pensaron en sus intereses de por medio, que se verían totalmente afectados por la eliminación del subsidio de la

⁸⁷ “Page Not Found | Human Rights Watch”, accedido 2 de marzo de 2022, <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019,2021>.

⁸⁸ NOTICIAS GESTIÓN, “Chile y Ecuador: ¿en qué se parecen y diferencian las últimas revueltas sociales en estos dos países? | Lenín Moreno | Sebastián Piñera | MUNDO”, *Gestión* (NOTICIAS GESTIÓN, 23 de octubre de 2019), <https://gestion.pe/mundo/chile-y-ecuador-en-que-se-parecen-y-diferencian-las-ultimas-revueltas-sociales-en-estos-dos-paises-lenin-moreno-sebastian-pinera-noticia/>.

gasolina; reacciones llevadas a cabo frente a situaciones que generan peligro a su situación económica.

Sin duda alguna, las acciones tomadas a cabo para poder establecer el uso adecuado de los recursos públicos, no puede vulnerar las garantías de los comerciantes, estudiantes, personas naturales, dado que, el alza del precio de la gasolina desmesuradamente perjudicaría la situación económica de las personas y, por ende, vulneraría derechos constitucionales. Todos los cambios en procedimientos y procesos económicos del país deben garantizar la seguridad jurídica siempre de los ciudadanos. En Ecuador, tanto el Sistema de Gestión de Riesgos y Emergencias, como el COE y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, han hecho frente a la lucha que se vive actualmente contra la pandemia.

Estas instituciones deben de asociar sus actividades a los mandatos de la CRE, puesto que, tienen la obligación de proteger a las personas a través de la planificación de una gestión íntegra de riesgos. Sin embargo, el panorama no se ajusta a la realidad deseable, por ello se debe resaltar que, el Ecuador posee un marco legal muy debilitado para poder llevar a cabo las gestiones más importantes, en cuanto a los riesgos de desastres se refiere. Por tal motivo es que, el poder estatal ha determinado un marco legal junto a la colaboración de las instituciones ya mencionadas, para contrarrestar el desastre causado por la pandemia a través de decretos de estado de excepción y ampliaciones.

3.6 Intervención del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE)

El COE Nacional, es un órgano creado a través de Decreto Ejecutivo, cuya atribución es — de forma interinstitucional— responsabilizarse de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, dar respuestas y recuperación en situaciones de emergencia o desastre. Este órgano, que también existe en provincias y cantones del Ecuador, ha sido creado a través de un Reglamento emitido por el presidente del Ecuador.⁸⁹ La competencia de este órgano se encuentra definida en el Manual del COE, recogida por un Acuerdo Ministerial, la cual establece que:

⁸⁹ Ecuador, *Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y de Estado*, Registro Oficial Suplemento 290, 30 de septiembre de 2010.

Las principales competencias de un COE son: Identificación, análisis y resolución de problemas operativos relacionados con la atención y respuesta ante eventos peligrosos con énfasis en la población; Monitoreo de la situación, el seguimiento y acompañamiento de los COE de menor nivel territorial; Generación de información estructurada sobre los avances, acciones y brechas que se presentan durante la atención de un evento.⁹⁰

No obstante, sin contar con plenas facultades, el referido órgano ha emitido un sin número de disposiciones con contenido normativo que, a criterio de ellos, son de cumplimiento obligatorio para todos los habitantes del territorio ecuatoriano. Esto, a criterio del autor vulnera de manera radical a los derechos constitucionales, por cuanto, no se reconoce a la ciudadanía un mínimo de garantías para que puedan prever a lo que están expuestos. Lo que conlleva a desembocar en una notoria arbitrariedad y exceso de poder de la administración pública.

3.7 ¿El COE Nacional puede emitir disposiciones de contenido normativo?

La administración pública tiene límites infranqueables dentro de sus actuaciones, razón de aquello el legislador le otorgó ciertas prerrogativas para que ésta pueda pronunciarse ante sus administrados. Pues, las actividades administrativas se encuentran detalladas en el Código Orgánico Administrativo (en adelante COA), estas son: “1) acto administrativo; 2) contrato administrativo; 3) acto de simple administración; 4) hecho administrativo; y; 5) acto normativo de carácter administrativo.”⁹¹

Ahora bien, para la expedición de actos normativos de carácter administrativo, indiscutiblemente esta competencia es atribuible a la máxima autoridad de la administración pública; no obstante, los asuntos materia de su regulación no pueden salir de la órbita del órgano por el cual está a cargo.⁹² En pocas palabras, la actividad normativa realizada por la máxima autoridad de la administración pública no puede causar efectos jurídicos generales que tengan un alcance desfavorable hacia sus administrados.

Sin perjuicio de aquello, existen facultades normativas reconocidas por la CRE y la ley a diversos órganos para que puedan expedir actos normativos creadores de normas jurídicas

⁹⁰ Servicio General de Gestión de Riesgos y Emergencias Ecuador, *Resolución No. SGR-142-2017*, 9 de agosto de 2017.

⁹¹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Segundo Suplemento Registro Oficial 31, 7 de julio de 2017, Art. 89.

⁹² *Ibid.*, Art. 130.

generales y obligatorias para situaciones jurídicas e impersonales, aquello se le denomina “reglamento”.⁹³ En esa línea, Cassagne nos enseña que los Reglamentos constituyen fuente de del Derecho para la Administración Pública, por cuanto integran el bloque de la legalidad. Además, considera que desde el punto de vista cualitativo constituye la fuente más importante del Derecho Administrativo.⁹⁴

De manera concordante, Marienhoff, dice que el reglamento implica una manifestación de voluntad de los órganos administrativos, que crean estatus impersonales y objetivos, pues, sostiene que por esencia esta actividad le corresponde al poder ejecutivo, no obstante, la Constitución y la ley puede otorgar facultades a otros órganos.⁹⁵ Criterio que es recogido por Oyarte, en cuanto expresa que, “la potestad reglamentaria se encuentra asignada comúnmente al Presidente de la República en la Constitución de la República del Ecuador (Art. 147, No. 5 y 13, CE)”.⁹⁶ No obstante, el mismo autor aclara que no solo el jefe de Estado puede expedir “reglamentos”, por cuanto la CRE y la ley otorga a otros órganos dicha facultad de dictar normas de carácter general en materias de sus competencias.⁹⁷

En similares términos, Peñaranda se refiere del reglamento de la siguiente manera:

Es la norma jurídica dictada por el Poder Ejecutivo (Gobierno y Administración), de rango inferior a la Ley y que, por esa razón, resulta controlable por los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso administrativo. Su naturaleza normativa, su procedencia del Gobierno o Administración Pública y su rango inferior a la Ley y su control judicial, son pues sus rasgos característicos.⁹⁸

La facultad reglamentaria en sí corresponde a una capacidad normativa que tienen los órganos administrativos. Si bien, cada uno tiene prerrogativas adicionales y campos de acción más amplios, no le quita las cualidades esenciales para que tengan las mismas características para ser “reglamento”. Así, por ejemplo, todos los actos normativos de carácter reglamentario se someten a un control jurisdiccional, lo cual es diferente a una ley formal expedida por la Asamblea Legislativa. O sea, indistintamente de cómo se denomine

⁹³ Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo Tomo I*, novena edición (Buenos Aires: Ciudad Argentina: Abeledo Perrot, 2010), 173.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I -Administración Pública. Derecho administrativo. Estado y Administración Pública. Organización administrativa* (Abeledo Perrot, 1989), 112.

⁹⁶ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, Primera (Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016), 56.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ José Luis Peñaranda, *El reglamento como fuente específica del derecho administrativo y principio de legalidad* (Madrid: Revista Académica- Universidad de la Rioja, s. f.), 6.

el acto normativo (ordenanza, reglamento, acuerdo, decreto, etc.) todo aquello corresponde a la actividad reglamentaria de la administración pública.

Con este antecedente, se puede indicar que las reservas normativas son materias que, por principio de competencia, le resulta atribuible a diversos órganos del poder público por parte de la constitución de un Estado, por intermedio de las diferentes categorías normativas que el derecho ha determinado. Así, en Ecuador, encontramos reservas normativas para leyes orgánicas, para leyes ordinarias y para reglamentos de modo general. En Ecuador, la Constitución ha reconocido a diferentes órganos la potestad de crear normas jurídicas, pues, la Asamblea Nacional crea leyes formales; por su parte, el presidente de la República crea leyes materiales a través de decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales; los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través de ordenanzas también crean normas con efectos abstractos.⁹⁹

En este sentido, el COE Nacional, sin competencia constitucional, ni legal, en el contexto de sus disposiciones, se ha tenido como efecto colateral, limitación de derechos, tales como la libertad de tránsito, asociación y reunión; menoscabando al principio seguridad jurídica¹⁰⁰, el cual, tiene íntima relación con el principio de juridicidad. Así las cosas, la CCE, se ha pronunciado en los siguientes parámetros:

A ello se suma que el COE no es el organismo competente para definir, por fuera de los límites establecidos por el Presidente de la República, los “*términos de la ejecución de la suspensión*” del derecho a la libertad de asociación y de reunión. Por el contrario, estos términos debieron haber sido definidos de modo claro, justificados previamente por el Presidente de la República y plasmados en el Decreto objeto de control.¹⁰¹

Así, las disposiciones con contenido normativo expedidas por el órgano en referencia son, de pleno derecho, inconstitucionales; ya que contraviene derechos, limitan garantías y, además, generan una gran incertidumbre. Pues, ni siquiera cumple con los estándares de la previsibilidad de las normas, o sea, la certeza de lo permitido y prohibido, que constituye la posibilidad que la ciudadanía conozca por un medio idóneo las consecuencias de sus actos. Hay que señalar que el COE Nacional fue una instancia que nació a través del Reglamento

⁹⁹ Dávila C., *El control de convencionalidad en sede administrativa*, 103.

¹⁰⁰ “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*” Ecuador, *Constitución*, art. 82.

¹⁰¹ Ecuador Corte Constitucional, *Estados de Excepción*, “Dictamen No. 1-21-EE/21”, en *Caso 1-21-EE*, 7 de abril de 2021.

de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, denominada como una instancia encargada de gestionar planes para reducir riesgos especialmente en situaciones emergentes y de desastre. Luego, ya se hace referencia al COE, en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; en el cual, se determina que, en caso de emergencia, asumirá la competencia el COE.

Conviene mencionar que, la institucionalización del COE fue determinada por una decisión del Servicio de Gestión de Riesgos mediante una resolución. Esto quiere decir que, todo tipo de decisión que sea emitida por el COE deberá encontrarse sujeta a las decisiones de los poderes públicos estatales, toda vez que, no puede vulnerar ningún tipo de derecho constitucional para el ser humano, tomando en consideración el principio de seguridad jurídica.

3.8 Metodología

La investigación es cualitativa, con el método dogmático e interpretativo de la norma constitucional y legal, pues, se propondrá de manera concreta aquellos elementos indispensables para comprender el tema.

El estudio de literatura especializada y doctrina sirve para conocer qué piensan los diferentes juristas respecto de los distintos temas del derecho. Pues, se reducirá al conjunto de opiniones que sirven de guía para ejercer el derecho.

Se emplea el estudio de jurisprudencia para obtener una interpretación uniforme de las leyes. Con la finalidad de sentar precedentes de cómo debe ser interpretada una norma jurídica, acorde a los fallos de triple reiteración de la Corte Nacional de Justicia, como también a las sentencias de la Corte Constitucional.

3.9 Resultados de la investigación

Los alcances del principio de seguridad jurídica acorde a la Constitución de la República del Ecuador, se fundamentan en que no puede existir violaciones sobre los bienes y derechos humanos por parte de terceros; y en caso de que ocurra dicha circunstancias, el Estado debe de llevar a cabo actividades para por indemnizar el daño causado, a través de la implementación de penas o castigos a los individuos que no se han ajustado a las disposiciones del ordenamiento jurídico ya sea a través del daño en el contexto material y psicológica de la persona a quién se le ha vulnerado los derechos.

La previsibilidad y publicidad de las normas dentro de la esfera jurídica poseen una gran importancia, pues, la previsibilidad de las normas jurídicas da confianza sobre la serie de derechos y obligaciones de los individuos en sociedad. El único medio, para determinar que hay certeza en las decisiones judiciales, se da únicamente cuando los jueces han interpretado el ordenamiento jurídico, de manera consistente y adecuada. Es allí donde radica, la importancia de la certeza, puesto a que, les permite a las personas actuar en base a la libertad del hombre en base a los designios de la ley.

Hay que recalcar que, las actuaciones del Comité de Operaciones Especiales Nacional deben asegurar el cumplimiento del debido proceso para poder así asegurar las disposiciones encaminadas a la seguridad jurídica del pueblo ecuatoriano. Hay que señalar que, en la actualidad, la aplicación del debido proceso en todas las áreas e instancias del derecho es fundamental para satisfacer todos los requerimientos y exigencias necesarias para garantizar la efectividad del derecho y la justicia en la sociedad. Es importante mencionar que se denomina debido ya que se le debe de otorgar a toda persona que vive en un estado constitucional de derechos y justicia social.

El debido proceso es uno de los elementos más garantista dentro del Estado ecuatoriano, ya que, a través del mismo, se respeta todos los derechos constitucionales de las personas que se encuentran involucradas en procesos administrativos y judiciales, por ende, es importante que sea respetado por las Disposiciones del COE, lo cual, provocará que se efectivice la seguridad jurídica en concordancia con la Carta Magna del Ecuador, que es la Constitución de la República como la norma jerárquicamente superior.

Conclusiones

El principio de juridicidad constituye la base del Estado de derechos, pues, responde a la necesidad que las actuaciones de los poderes públicos, en sus distintas manifestaciones, tengan sustento en una norma jurídica que la preceda. En esta línea, los actos normativos deben respaldarse en preceptos previos, claros y públicos emitidos por la autoridad competente, para que causen efectos jurídicos. Además, las normas jurídicas deben ser expedidas por órganos competentes reconocidos por la Constitución y la ley, caso contrario serán nulas. Por ello, las funciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional se encuentran limitadas, únicamente se les ha conferido la posibilidad de coordinar acciones entre sus órganos para reducir los impactos producidos por eventos adversos imprevisibles. Por lo tanto, el presidente, es quien, tiene la competencia constitucional para expedir decretos de estado de excepción, pues, termina siendo una facultad privativa del primer mandatario que no permite delegación.

Se evidenció que las disposiciones del COE, por su contenido y efectos que producen son “normas”; sin embargo, las mismas no son expedidas por autoridad competente. En este contexto, cuando no media un Decreto de estado de excepción, generan incertidumbre, por cuanto no existe previsibilidad, lo que conlleva a un plano de confusión a los habitantes al trasladarse por el territorio ecuatoriano. Así las cosas, para que exista seguridad jurídica, todo acto de institución pública debe estar normado y motivado con apego a la Constitución y a la ley, caso contrario los acuerdos, reglamentos, decretos, otros, no tendrían validez ni vigencia. Pues, mediante la juridicidad y la seguridad jurídica, la Constitución garantiza a todas las personas una plena certeza y conocimiento de las posibles consecuencias jurídicas, por sus actos u omisiones.

La protección del administrado contra el ejercicio irregular o abusivo de la función administrativa prevé, que la administración tiene límites en su actividad; y, dentro de estos límites en particular, a la protección judicial del administrado frente a la misma administración. Es necesario que la Corte Constitucional cree un precedente jurisprudencial, para que los organismos que no se encuentran investidos de competencia normativa se abstengan de expedir normas jurídicas de carácter general. En suma, el debido proceso siempre debe regir dentro del funcionamiento y operación del sistema legal en Ecuador, que tenga base en los principios que están contemplados en la Constitución de

la República de Ecuador, así como los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, que deben de ser aplicados para que exista la prevalencia de la seguridad jurídica en Ecuador. La seguridad jurídica, es un derecho promulgado por la Constitución, que permite que la mayoría de los individuos tengan conocimientos muy amplios en relación a las posibles consecuencias legales, ya sea por la acción u omisión frente a un mandato legal, todo en relación a lo permitido por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Referencias Bibliográficas

- “ACNUDH | Democracia”. Accedido 2 de marzo de 2022.
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/RuleOfLaw/Pages/Democracy.aspx>.
- Alfredo Ruiz Guzmán, Pamela Juliana Aguirre Castro, Dayana Fernanda Avila Benavidez, y Ximena Patricia Ron Erráez. *Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional, período noviembre de 2012 - noviembre de 2015*. Secretaría Técnica Jurisdiccional, 2018. Ecuador. Corte Constitucional. -Quito, s. f.
- Álvarez-Cañares, Michelle, Karina Vera-Jiménez, y Carlos Soto-Gonzalez. “Covid-19: Impacto económico en las exportaciones del sector camaronero ecuatoriano en el periodo 2019-2020.” *593 Digital Publisher CEIT* 6, n° 3 (4 de mayo de 2021): 133–45. doi:10.33386/593dp.2021.3.551.
- Amartya, Sen. *La importancia de la democracia*. Desarrollo y Libertad. Bogotá: Editorial Planeta, 2001.
- Ávila Santamaría, Ramiro, Alberto Acosta, y Esperanza Martínez. *El neoconstitucionalismo transformador: el estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Primera edición. Quito: Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana: Universidad Andina Simón Bolívar, 2011.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo Tomo I*. Novena edición. Buenos Aires: Ciudad Argentina: Abeledo Perrot, 2010.
- . *Derecho Administrativo Tomo II*. Novena edición. Argentina: Abelardo Perrot, 2010.
- Castillo Alva, José. *Las Garantías Mínimas del Debido proceso*. Grijley. Lima, 2020.
- Cea Egaña, José Luis. *La Seguridad jurídica Como Derecho Fundamental*. Revista De Derecho (Coquimbo. En línea), 2004.
- Comanducci, Paolo. “Principios jurídicos e indeterminación del derecho”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n° 21-v2 (15 de noviembre de 1998): 89.
- Dávila C., Pablo. *El control de convencionalidad en sede administrativa*. Primera. Enero. 2020. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020.
- Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición.
- Dromi, Roberto. *Tratado de Derecho Administrativo*. Séptima Edición Actualizada. Buenos Aires- Argentina: Editorial de Ciencia y Cultura, s. f.
- Durán Ponce, Augusto. “Democracia - Derecho Ecuador”. Accedido 2 de marzo de 2022.
<https://derechoecuador.com/democracia/>.

- Ecuador, World Vision. “World Vision presentó un análisis de la situación de niñas, niños y adolescentes en Ecuador, antes y post pandemia”. Accedido 2 de marzo de 2022. <https://www.worldvision.org.ec/sala-de-prensa/world-vision-presento-un-analisis-de-la-situacion-de-niñas-niños-y-adolescentes-en-ecuador-antes-y-post-pandemia>.
- “El Telégrafo - Chevron presentó supuestas nuevas evidencias para frenar fallo”. Accedido 2 de marzo de 2022. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/democracia-derechos-humanos,2022>.
- Furlón, y Kraft. *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Segunda edición. Washington, DC.: CQ Press, 2006.
- García de Enterría, Eduardo, y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*. Octava Edición. Madrid: Civitas, 1977.
- García Falconí, José. “Derecho constitucional a la seguridad jurídica - Derecho Ecuador”, 20 de mayo de 2013. <https://derechoecuador.com/derecho-constitucional-a-la-seguridad-juridica/>.
- García Máynez, Eduardo, y Virgilio Domínguez. *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa, 2003.
- Gavilánez Villamarín, Silvia Marisol, Juan Carlos Nevárez Moncayo, y Aurelia María Cleonares Borbor. “La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos”. *Universidad y Sociedad* 12 (2020).
- GESTIÓN, NOTICIAS. “Chile y Ecuador: ¿en qué se parecen y diferencian las últimas revueltas sociales en estos dos países? | Lenín Moreno | Sebastián Piñera | MUNDO”. *Gestión. NOTICIAS GESTIÓN*, 23 de octubre de 2019. <https://gestion.pe/mundo/chile-y-ecuador-en-que-se-parecen-y-diferencian-las-ultimas-revueltas-sociales-en-estos-dos-paises-lenin-moreno-sebastian-pinera-noticia/>.
- Guerrero, Juan Francisco. “La Derogación de Normas Jurídicas y Principios de Solución de Antinomias”. *Revista Ruptura*, nº 02 (31 de diciembre de 2020): 227–52.
- Hernández, V. *Dimensiones Teóricas sobre las Políticas Públicas*. FEUCE. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1998.
- <https://plus.google.com/+UNESCO>. “La UNESCO Revela Una Pérdida Aproximada de Dos Tercios de Un Año Académico En Todo El Mundo Debido a Los Cierres de La COVID-19”. *UNESCO*, 25 de enero de 2021. <https://es.unesco.org/news/unesco->

revela-perdida-aproximada-dos-tercios-ano-academico-todo-mundo-debido-cierres-covid-19.

- Huamán Ordóñez, Luis Alberto. *Procedimiento administrativo general comentado: análisis, artículo por artículo, del Decreto Supremo no. 006-2017-JUS: Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley no. 27,444, Ley del procedimiento administrativo general*. Primera edición. Lima, Perú: Jurista editores, 2017.
- Lifante Vidal, Isabel. “La relevancia de la previsibilidad jurídica. Algunas consideraciones a partir de Francisco Laporta y Liborio Hierro”. *Revista académica*, 2017.
- Luño, Antonio Enrique Pérez. "La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia". *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, n.º 15 (2000).
- Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I -Administración Pública. Derecho administrativo. Estado y Administración Pública. Organización administrativa*. Abeledo Perrot, 1989.
- Muñoz Conde, Francisco, ed. *La transformación jurídica de las dictaduras en democracias y la elaboración jurídica del pasado: Humboldt-Kolleg. Teoría*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.
- Navas Castillo, Antonia, y Florentina Navas Castillo. *Derecho constitucional: Estado constitucional*, 2008. <http://site.ebrary.com/id/11126640>.
- Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional*. Primera. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.
- “Page Not Found | Human Rights Watch”. Accedido 2 de marzo de 2022. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019,2021>.
- Peñaranda, José Luis. *El reglamento como fuente específica del derecho administrativo y principio de legalidad*. Madrid: Revista Académica- Universidad de la Rioja, s. f.
- “Principio de Supremacía Constitucional - Derecho Ecuador”, 10 de enero de 2018. <https://derechoecuador.com/principio-de-supremacia-constitucional/>.
- Rama, Claudio. *La nueva educación híbrida*. Primera edición. Ciudad de México: Praxedis Razo, 2021.
- Rodríguez-Arana, Jaime. “Principio de seguridad jurídica y técnica normativa”. *Revista de Derecho Administrativo*, nº 3 (2007): 251–68.
- Ruiz Almendral, Violeta. *Impuestos y Estado social*. Corporación Editora Nacional, 2004. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/6931>.

- Sachs, Wolfgang. *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Primera edición en inglés en 1992. Perú: PRATEC, 1996.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, socialism, and democracy*. Segunda edición. New York: Harper & brothers, 1974.
- Silva Sánchez, Jesús-María, y Ramón Ragués Vallés. *Lecciones de derecho penal: parte especial*. Manuales. Talier, 2021.
- Thompson, José. *Participación, Democracia y Derechos Humanos: Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina*. Diccionario Electoral. Vol. 34. Inglaterra, s. f.
- . “Participación, Democracia y Derechos Humanos: Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina” 34 (s. f.): 25.
- UNESCO, “La UNESCO Revela Una Pérdida Aproximada de Dos Tercios de Un Año Académico En Todo El Mundo Debido a Los Cierres de La COVID-19”, *UNESCO*, 25 de enero de 2021, <https://es.unesco.org/news/unesco-revela-perdida-aproximada-dos-tercios-ano-academico-todo-mundo-debido-cierres-covid-19>.
- Universidad Panamericana, y Marcos Francisco Del Rosario-Rodríguez. “Constitucional Supremacy: Nature and Scope”. *Dikaion* 20, nº 1 (1 de junio de 2011): 97–117.
- Vásconez, Lucía. “Guillermo Lasso propone 5 medidas frente a la emergencia por el coronavirus en Ecuador”. *El Comercio*, 30 de noviembre de 1d.C. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/guillermo-lasso-medidas-coronavirus-ecuador.html>.
- Vidal de la Rosa, Godofredo. “Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna”. *Argumentos (México, D.F.)* 23, nº 62 (abril de 2010): 177–99.
- Villaseñor Alonso, Isabel. “La democracia y los derechos humanos: una relación compleja”. *Foro Internacional*, 29 de octubre de 2015, 1115.
- World Vision Ecuador, “World Vision presentó un análisis de la situación de niñas, niños y adolescentes en Ecuador, antes y post pandemia”, accedido 2 de marzo de 2022, <https://www.worldvision.org.ec/sala-de-prensa/world-vision-presento-un-analisis-de-la-situacion-de-niñas-niños-y-adolescentes-en-ecuador-antes-y-post-pandemia>.
- Zurita Gil, Eduardo. “Democracia y Derechos Humanos - Derecho Ecuador”, 24 de noviembre de 2005. <https://derechoecuador.com/democracia-y-derechos-humanos/>.

Fuentes normativas

Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

———. Código Orgánico Administrativo. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31, 7 de julio de 2017.

———. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009). Publicada en Registro Oficial, Suplemento, No. 52, 2009.

———. Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y de Estado, Registro Oficial Suplemento 290, 30 de septiembre de 2010.

Servicio General de Gestión de Riesgos y Emergencias Ecuador, Resolución No. SGR-142-2017, 9 de agosto de 2017.

———. Decreto de Estado de Excepción 1017, Registro Oficial Suplemento 163, 16 de marzo de 2020.

Jurisprudencia

Corte IDH. “Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Baena Ricardo y Otros vs. Panamá*, 2 de febrero de 2001.

Ecuador Corte Constitucional. “Sentencia N.º 067-13-SEP-CC”. En *Caso N.º 2172-II-EP*. 21 de agosto de 2013.

———. “Sentencia N.º 369-16-SEP-CC”. En *Caso N.º 0573-13-EP*. 22 de noviembre de 2016.

———. “Sentencia N.º 1651-12-EP/20”. En *Caso No. 1651-12-EP19*. 2 de septiembre de 2020.

———. “Sentencia N.º 11-18-CN/19”. En *Caso No. 1651-12-EP19*. 19 de junio de 2019.

———. “Sentencia N.º 006-13-SEP-CC”. En *Caso N.º 0614-12-EP*. 28 de marzo de 2013.

———. “Sentencia N.º 243-17-SEP-CC”. En *Caso N.º 0132-12-EP*. 22 de noviembre de 2017.

———. “Sentencia N.º 1357-13-EP/20”. En *Caso N.º 1357-13-EP*. 08 de enero de 2020.

———. “Sentencia N.º 22-13-IN/20”. En *Caso N.º 22-13-IN*. 09 de junio de 2020.

———. “Sentencia N.º 34-17-IN/21”. En *Caso N.º 34-17-IN*. 21 de julio de 2021.

———. “Dictamen N.º 001-15-DEE-CC”. En *Caso N.º 0005-II-EE*. 31 de marzo de 2015.

———. “Dictamen N.º 1-21-EE/21”. En *Caso N.º 1-21-EE*. 7 de abril de 2021.