

# GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN UN MUNDO VOLÁTIL: ADMINISTRACIÓN Y CONSTITUCIÓN ECONÓMICA ECUATORIANA EN UNA “EMERGENCIA PERMANENTE”

GUARANTEEING HUMAN RIGHTS IN A VOLATILE  
WORLD: ECUADORIAN ADMINISTRATION AND  
ECONOMIC CONSTITUTION IN A “PERMANENT  
EMERGENCY”

EFRÉN GUERRERO SALGADO<sup>1</sup>  
FELIPE RODRÍGUEZ ESTÉVEZ<sup>2</sup>

*Recepción: 21 de febrero de 2022*  
*Aceptación: 21 de abril de 2022*

---

<sup>1</sup> Docente de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, Ecuador. eeguerrero@puce.edu.ec

<sup>2</sup> Investigador jurídico independiente, Ecuador. feliperod1694@gmail.com



Hernán Malo González, Rector de la Puce entre 1971-1978, fundador de la Facultad de Ciencias Humanas



# GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN UN MUNDO VOLÁTIL: ADMINISTRACIÓN Y CONSTITUCIÓN ECONÓMICA ECUATORIANA EN UNA “EMERGENCIA PERMANENTE”

## GUARANTEEING HUMAN RIGHTS IN A VOLATILE WORLD: ECUADORIAN ADMINISTRATION AND ECONOMIC CONSTITUTION IN A “PERMANENT EMERGENCY”

*Efrén Guerrero Salgado*

*Felipe Rodríguez Estévez*

**Palabras clave:** estado de derecho, emergencia sanitaria, Ecuador, biopolítica, necropolítica

**Keywords:** rule of law, health emergency, Ecuador, necropolitics, biopolitics, necropolitics

### RESUMEN

El presente artículo busca evidenciar cómo la pandemia del SARS-CoV-2 ha generado un escenario de

volatilidad, incertidumbre, ambigüedad, y complejidad (VUCA, por sus siglas en inglés), y realiza un análisis de las líneas



básicas del comportamiento del Estado ecuatoriano usando la necropolítica como herramienta explicativa de una falla en la política pública. Se sostiene metodológicamente que la institucionalidad ecuatoriana se enfrente, en un escenario de postpandemia a tres desafíos en el marco de la defensa de la estabilidad de los lazos sociales y del Imperio de la Ley: uno teórico normativo, centrado en la operación de la actividad legal en un marco de profunda desconfianza ciudadana; uno estructural, pensado en la operación de la Constitución

en manos de jueces y tribunales; y, uno en función de la operación de las políticas públicas. Se propone repensar el concepto de “constitución económica”, centrándose en garantías de protección social, y la necesidad de la construcción de una didáctica del poder, en forma de comunicación política. Se concluye que, de no tomar medidas correctivas, surge el riesgo de un peligroso escenario de “necropolítica”, y de precarización de la acción de las instituciones del estado; y, consecuentemente, de un probable daño a las libertades ciudadanas.

## ABSTRACT

This text seeks to demonstrate how the SARS-CoV-2 pandemic has generated a scenario of volatility, uncertainty, ambiguity, and complexity (VUCA), and an analysis of the basic lines of behavior of the Ecuadorian State using necropolitics as an explanatory tool of a failure in public policy. It is methodologically argued that Ecuadorian institutions face three challenges in a post-pandemic scenario in the framework of the defense of the stability of social ties and the rule of law: a normative theoretical one, focused on the operation of legal activity in a framework of deep citizen

distrust, a structural one, thought in the operation of the Constitution in the hands of judges and courts, and one in terms of the operation of public policies. It is proposed to rethink the concept of “economic constitution”, focusing on guarantees of social protection, and the need for the construction of a didactics of power, in the form of political communication. It is concluded that, if corrective measures are not taken, the risk of a dangerous scenario of “necropolitics” arises, and of the precarization of the action of state institutions, and consequently, of a probable damage to citizens’ freedoms.



## INTRODUCCIÓN

Después de tres años del inicio de la pandemia del SARS-CoV-2, las circunstancias legales y políticas relacionadas a la ejecución de los derechos en este nuevo marco, han cambiado totalmente, pero al mismo tiempo han mantenido —al menos en los países latinoamericanos— ciertas características básicas (Drezner, 2020). A pesar de que esto suena como un oxímoron, demuestra que el conflicto entre inmovilismo y progreso todavía se mantiene, lo cual se ha profundizado como consecuencia de las restricciones autoimpuestas en cada uno de los países ante la emergencia sanitaria, producto de una crisis altamente disruptiva (en cuanto planes, rutinas, expectativas, creencias y valores) que ha creado una gran incertidumbre en el modelo social en su conjunto (Woods, 2020, pág. 807).

Esta alta movilidad en las decisiones y tensiones entre derechos tiene un elemento importante de contexto: a pesar de las amplias medidas de salud pública hechas alrededor del orbe, no se ha podido contener el avance del virus, y es muy probable que gran parte de la humanidad se contagie en un mediano plazo sin perjuicio de que la situación actual sea el *leitmotiv* de gran parte de los acontecimientos mundiales futuros y debates fundamentales sobre

a) los compromisos de las personas con nuevos bienes públicos mundiales; b) la responsabilidad moral hacia los demás, y el valor de la integración liberal del mercado (McNamara & Newman, 2020). Esto se manifiesta en el nivel de gestión de normas que buscan regular “las siguientes pandemias” y la gestión de “la nueva normalidad” en relación de los derechos constitucionales; y, c) sus límites en el marco de un sistema de Derecho Internacional de los derechos Humanos que no estaba diseñado para un escenario de emergencia global (Jovičić, 2021).

En este contexto los sistemas constitucionales se encuentran en una situación de estrés. Incluso las democracias más avanzadas adoptaron amplias y estrictas medidas de emergencia (restrictivas de derechos per se) para evitar la propagación de la pandemia de COVID-19, cuyas implicaciones para sostener y mejorar la situación de salud pública han sido discutidas de forma generalizada (Steuer, 2020, pág. 132). Esto cruza además con un nuevo fenómeno: crecientes noticias falsas, teorías de la conspiración, y pseudociencia que socavan las actuaciones de los Estados en materia de salud pública y limitan las posibilidades de una ejecución de acciones transversales a toda la población extendiendo la posibilidad de afectación del



COVID en nuestras poblaciones (Douglas, 2021).

Con esos antecedentes, y pesar de los amplios esfuerzos de los Estados en materia de salud pública, los ciudadanos ven al sistema constitucional no efectivo e incapaz de poder asumir de manera coherente una respuesta frente a la situación de emergencia y, en consecuencia, tener sistemas regulatorios fallidos incapaces de asumir contextos sociales complejos (Jones & Hameiri, 2021). Esto se traslada al sistema democrático en su conjunto. De acuerdo a los últimos indicadores, menos ciudadanos latinoamericanos (49 %) apoyan a la democracia desde que se prefieren sistemas más autocráticos que democráticos (Corporación Latinobarómetro, 2021). Este hecho más allá de lo que se pudiera pensar con una dinámica puramente regional, es un escenario global: durante el último año hemos asistido al ascenso de grupos extremistas en todo el arco político tanto en Europa como en Estados Unidos (Hotez, 2020), la existencia de movimientos separatistas en democracias que se creían ya constituidas (Grant & Smith, 2021), y el intervencionismo basado en rivalidad sistémica, así como un creciente impulso hacia la regionalización (Barthe-Dejean, 2021).

Todas estas dinámicas pueden resumirse en dos grandes paraguas temáticos: a) las grandes masas ciudadanas

están reclamando una serie de libertades que rompen la dinámica tradicional de control por parte de los Estados y del sistema constitucional (Goetz & Sindbjerg Martinsen, 2021); y, b) existe una presión hacia la estructura institucional respecto a una serie de servicios (especialmente relacionados a salud pública y lo que se conoce como “Estado Social”), que pueda resistir a las emergencias y asegure a la mayor cantidad de ciudadanos un mínimo de recursos capaces de poder sostener una vida digna (Báez Urbina, 2021). Todo esto cruza a la dinámica “Estado vs Mercado”, que ahora se potencia con la deslocalización de los capitales internacionales mediante el uso de criptomonedas y activos digitales y el concepto del “Gran Reseteo”: la era inminente de una sociedad redefinida por la inteligencia artificial, nanotecnología, biotecnología y computación cuántica, por nombrar algunas tecnologías clave (World Economic Forum, 2021).

Todas estas dinámicas no han tenido una respuesta adecuada por parte del sistema internacional. De hecho, el sistema de tratados internacionales no ha logrado volverse un baluarte frente a las necesidades combinadas y comunes de los Estados al punto de ser considerado “éticamente débil” (Quintana & Uriburu, 2020, pág. 691), sino que se ha generado una suerte de insularismo y localismo en temas tan necesarios como la



provisión de vacunas, el acceso a reactivos para pruebas médicas, y competencias sobre maquinaria de salud (Yaqing, 2021, pág. 13). Además, en el marco de estos escenarios de posverdad y desinformación las instituciones internacionales han visto minada su credibilidad y han sido ubicadas como parte de oscuras dinámicas elitarias.

Esto tiene un reflejo a nivel del Estado ecuatoriano: en el año 2020 Ecuador tuvo el exceso de muertes más amplio respecto al COVID en el planeta (por encima del 50 % de la mortalidad anual esperada) (Karlinsky & Kobak, 2021), y después tuvo uno de los índices de vacunación más amplios del mundo (Toulkeridis, Ortiz-Prado, Chunga-Moran, Heredia-R, & Debut, 2022). Esto, desgraciadamente, no pudo reflejarse en el esquema económico y la vida de sus habitantes. Los índices de desempleo han aumentado, la confianza en las instituciones se ha reducido, ha aumentado la percepción de inseguridad y a nivel personal los ciudadanos ecuatorianos se enfrentan a una crisis de salud mental y emocional sin precedentes (García *et al.*, 2020).

Frente a esta falta respecto al futuro, el Derecho, como sistema de regulación planificado expreso para organizar números masivos de personas (Shapiro, 2014), está encontrando sus límites frente a una situación que de

hecho rompe todas las dinámicas funcionales existentes en las interrelaciones humanas (Forman & Kohler, 2021). Además, considerando que el ordenamiento jurídico es el mejor producto que el Estado ha construido en términos de sistema de organización, el aumento de regulaciones de salud puede llevar una situación en la cual los acuerdos sociales se fracturen y sistemas de organización social autocráticos y discriminantes (que ya se encontraban presentes antes del primer brote) se profundicen (Barbeito Iglesias & Iglesias Alonso, 2021). Este es probablemente uno de los retos más importantes que va a tener el modelo actual de democracia en el siglo XXI.

Con todos estos antecedentes el presente artículo busca analizar el estado actual del sistema constitucional ecuatoriano para enfrentarse al fenómeno de un mundo volátil, complejo, ambiguo e incierto (VUCA); elemento que está empezando a ser analizado en otras Ciencias como el entorno y contexto operativo en el cual la gestión de varias de las actividades humanas va a tener que relacionarse en la actualidad y el largo plazo (Seow, 2019; Škerlavaj, 2022; Frigotto, Young, & Pinheiro, 2021). Se propone que el actual esquema constitucional está actuando reactivamente frente a las necesidades pandémicas y es incapaz de proponer posibilidades de actuación para un futuro de mediano



plazo. Esta reactividad generará a mediano plazo un fenómeno de “vaciamiento constitucional”: una petrificación masiva a nivel normativo que puede volver a las constituciones (especialmente aquellas que tienen una parte dogmática extendida como la ecuatoriana) incapaces de poder ser aplicadas en un escenario de necesidades y cambio constante.

En este sentido se propondrán ciertas dinámicas dentro del actual esquema constitucional ecuatoriano que pueden ayudar a reducir el riesgo de vaciamiento, que se encuentran vigentes y pueden ser utilizadas en un marco de gestión transversal de los derechos idóneo para los operadores públicos, quienes en el fondo son las autoridades encargadas de la puesta en vigencia de la estructura necesaria para el ejercicio de los derechos constitucionales (Nikken, 2010).

Para explicar de mejor manera este fenómeno y propuesta, el artículo

se dividirá en las siguientes secciones. En primer lugar, se tratará de explicar los conceptos de “emergencia permanente” y “mundo volátil”, en el marco del derecho constitucional, explicando como la situación actual y su contexto histórico afecta la estructura y arquitectura de las cartas magnas centradas en el caso ecuatoriano. Adicionalmente, se señala cuál ha sido la respuesta desde la Corte Constitucional ecuatoriana que, como responsable directa de la aplicación del artículo 429 de la Constitución, ha generado un panorama constitucional respecto a la pandemia que por su carácter de jurisprudencia vinculante es de tipo obligatorio para situaciones futuras. Finalmente, se propondrán tres herramientas para eliminar el nivel de incertidumbre y aumentar el ejercicio de los derechos constitucionales: planes estables a largo plazo, políticas públicas y la vigencia efectiva de los derechos a la comunicación e información.

## EMERGENCIA PERMANENTE Y MUNDO VOLÁTIL, COMO CATEGORÍAS EN EL DERECHO

Uno de los primeros elementos que se enseña en las facultades de derecho es el concepto de fuentes materiales: aquellas circunstancias relativas a la sociedad y el poder que sirven como base para la creación de elementos

dentro del sistema jurídico. Esto ha sido analizado ya desde varios elementos de la jurisprudencia tanto constitucional como interamericana, que proponen que el contexto en el cual se desarrolla una situación jurídica debe ser tenido en





cuenta para su interpretación y resolución.

En el caso actual en medio de una dinámica económica signada por el capitalismo tardío, y a nivel económico por la existencia del Antropoceno, ¿cuál sería el contexto en el cual se desarrollan las normas jurídicas? esto es importante, ya que se ha previsto inicialmente y como base de todo el constructor de la teoría normativa, la hipótesis deontológica: se proponen normas para un *deber ser* y no para la sociedad tal y como se encuentra. Por ello, es vital el entendimiento del contexto que modula y organiza el aparato normativo para que pueda ser aplicado de la manera más cercana y adecuada a los destinatarios de la norma.

Con estos antecedentes, esta sección busca explicar el contexto en el cual se desarrollan las normas en el siglo XXI: un mundo de emergencia permanente, volátil, ambiguo, complejo, e incierto. En este apartado, se buscará explicar cómo estas categorías afectan al desarrollo del derecho moderno y cómo este nuevo concepto puede explicar algunos de los retos que tiene el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos para asegurar la defensa de la dignidad humana en tiempos modernos.

### **Emergencia permanente**

Debe tenerse en cuenta que la

emergencia relacionada al SARS-CoV-2, solo es parte de un entramado de crisis existentes desde antes de marzo 2020, las cuales se precipitaron en un conjunto de circunstancias límite: una de tipo ecológico relacionada con el aumento de incidentes relacionados al cambio climático, una económica como consecuencia de las medidas de restricción y la afectación a la cadena de suministros mundial, y una de tipo social relacionada con las inequidades relativas a la destrucción de empleos y de los mecanismos de producción en todo el mundo (Goffman, 2020, pp. 135-136). En este sentido, una de las respuestas más comunes dentro de todos los sistemas jurídicos alrededor del mundo ha sido la implantación de "Estados de emergencia" (o de excepción o desastre), que busca la limitación de derechos para precautelar la dignidad humana en caso de que surjan circunstancias que no puedan ser solucionadas con los mecanismos legales tradicionales (Gallo & Gaviria, 2015).

El problema surge cuando estas normas que son de naturaleza excepcional y que deben estar limitadas de manera taxativa en el tiempo y en el espacio, se extienden sin que los gobiernos puedan dar garantías constitucionales o normativas de que puedan terminarse en algún momento. Algunos autores hablan de una "normalización coercitiva", en función de que la limitación de dere-



chos constantes se ve determinada por las circunstancias particulares existentes (Chen, 2020). Otros autores, refiriéndose al caso chileno (paradigmático por su variedad de medidas especiales como controles de identidades por zona, toques de queda y sanciones administrativas) plantean la idea de la “normalización de la excepción” que puede ser utilizada como un mecanismo no solo de protección de salud pública, sino para limitar otras actividades, como por ejemplo el derecho a la protesta (International Commission of Jurists, 2021). En países como Turquía y Hungría, donde el sistema democrático ya tenía dudas de origen, esta normalización de la excepcionalidad se transforma en un autoritarismo más profundo. Inclusive en China, se habla ya de una “dictadura digital” en la que se combinan poderes autoritarios y el uso extensivo de *metadata* para el seguimiento ciudadano (Andjelic, 2022).

En este sentido los Estados de emergencia lejos de proteger derechos humanos, pueden ser utilizados a través de su extensión *ad infinitum* (o de la generación de normas coercitivas de carácter general) en escenarios donde se normalicen poderes excepcionales y se recalibren de manera permanente los derechos humanos de forma negativa (Lewkowicz, Woźniak, & Wrzesiński, 2022). Martin Scheinin se refiere a esta idea de manejar las crisis “a través de facultades y

procedimientos normalmente aplicables e insistiendo en el pleno cumplimiento de derechos humanos, incluso introduciendo nuevas restricciones necesarias y proporcionadas a derechos humanos sobre la base de una necesidad social apremiante” como “principio de normalidad” (Scheinin & Molbæk-Steensig, 2021).

### **Mundo volátil**

El actual escenario no ha dejado ningún aspecto de la vida a nivel global o nacional sin daños. Ha complicado situaciones de por sí tan complicadas como la movilidad humana, la búsqueda de asilo, el control de derechos laborales, y ha dificultado la evacuación en desastres como terremotos, inundaciones, o huracanes (Mack & Khare, 2016, pp. 6-7). Este nuevo escenario en el cual las amenazas se combinan de forma interseccional, genera un nuevo reto para el derecho con la finalidad de analizar a las personas dentro de su escenario particular de violación de derechos y generar medidas efectivas de reparación.

Toda garantía constitucional debe tenerse en cuenta en el marco de la transversalidad e interrelación en el goce de los derechos establecidos en la Constitución y los Instrumentos Internacionales. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que en una decisión que tenga en cuenta derechos corres-



ponde tener en consideración la *interdependencia* de los derechos analizados y la vinculación que presenta el goce de los mismos en las circunstancias del caso (Corte IDH, 2020, párr. 247). Entonces, toda decisión en materia de los procesos relatados en este manual debe entenderse como que todos los derechos deben ser comprendidos de forma interseccional, teniendo en cuenta los distintos factores de vulnerabilidad o fuentes de discriminación asociados al estatuto personal de las personas afectadas en una situación particular (Corte IDH, 2018, párr. 276); y, que pueden darse múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación (Corte IDH, 2015).

Finalmente hay que tener en cuenta los riesgos respecto a la seguridad jurídica en este escenario, a partir de la entrada de nuevas dinámicas, tales como los activos económicos digitales, la posible eliminación masiva de empleos, o generación de economías no basadas en sistemas económicos tradicionales (Arat & Waring, 2021). Esto tiene un riesgo importante en el marco de una petrificación normativa masiva, considerando que la realidad no va a poder ser cubierta por el derecho de tal forma que las normas jurídicas de carácter positivo no van a ser capaces de regular la realidad social, permitiendo la generación de espacios de impunidad (Wojcik Radkowska, 2021). Esto se potencia con la idea de ambigüe-

dad: la distorsión de la realidad mediante el aparatage comunicacional que va a ser analizado en la siguiente sección.

### **Mundo ambiguo**

Nuestros sistemas jurídicos alrededor del mundo están siendo objeto de la presión de nuestro aparato comunicacional. Hace apenas una década, Manuel Castells afirmaba en su libro "redes de indignación y esperanza" la idea de que la ciudadanía iba a aumentar su calidad y su capacidad de intrusión positiva en los asuntos públicos, gracias al uso de la tecnología (Parga, 2013). Diez años después, el asunto ha demostrado ser muchísimo menos vigente: el uso de la tecnología de información y comunicación por parte de grandes masas humanas ha vuelto el debate respecto al valor de la verdad más complicado y el ejercicio de los derechos está sujeto a un intenso control y crítica por parte de la ciudadanía. Esta instrumentalización de la tecnología ha permitido que los gobiernos utilicen estas redes para su extensión y manipulación de la opinión pública a través del mensaje (Ayala & Sáez, 2019).

En este sentido, los derechos a la información y libertad de expresión se han visto en el centro de una amplia discusión promocionada desde (dependiendo de los países) el Gobierno o la ciudadanía, esto en la medida que tiene que aumentarse la regulación especial-



mente de las actividades de moderación dentro de las plataformas de internet (Lassalle, 2019). Independientemente de los resultados en cada uno de los Estados el paradigma internacional es abierto a la libertad de expresión, pero ya desde los organismos internacionales (Relator Especial de Naciones Unidas, 2011) existen pronunciamientos sobre la necesidad de establecer nuevas regulaciones de carácter internacional para normar las interacciones en los posibles espacios digitales (ONU, 2012).

Esto puede generar un doble rasero legal: ¿hasta qué punto la operación política de los Estados se encuentra limitada por la libertad de expresión?; y, ¿cuáles son los límites de la gestión del Gobierno dentro de plataformas que obedecen a grandes corporaciones privadas que están fuera de su jurisdicción? A pesar de que dentro de la jurisprudencia internacional y ecuatoriana ya se hace una mención sobre el comportamiento de los ciudadanos y del Estado dentro de las redes sociales, para los países que se encuentran en el sur global les es difícil empezar a actuar en función de una mayor regulación por parte de los organismos transnacionales. Este es uno de los muchos problemas irresolubles que no tiene una respuesta sin efectos colaterales, cosa que se propone en el siguiente apartado.

## Mundo complejo

A nivel de ejercicio de los derechos fundamentales, surge el concepto de “problema maldito” (Velástegui, 2017), el cual se refiere a los conflictos existentes dentro de situaciones en donde la resolución de la comunicación social o del conflicto social existente no va a ser ciento por ciento satisfactoria para todas las partes involucradas. Esto implica que siempre sucederá un “efecto colateral”: la imposibilidad de la resolución de una situación con la máxima eficiencia y por consiguiente una de las partes involucradas va a continuar con una violación de derechos. La complejidad previamente mencionada, constituye un elemento básico de toda decisión de política pública y actualmente ese es el escenario en el cual la gran mayoría de los Estados tiene que lidiar para poder ejecutar acciones en busca del respeto de las prerrogativas básicas de los ciudadanos (Nikken, 2010).

Por ejemplo, las complicaciones relativas a la posibilidad de una vacunación completa y obligatoria para toda la población: en primer lugar, independientemente de las posibilidades y los recursos de los Estados, ninguno ha logrado conseguir una cobertura del ciento por ciento de vacunación para todos sus ciudadanos (Tatar, 2021); en segundo lugar, como consecuencia de las cam-



pañas de desinformación y de pseudo-ciencia, existe un potente movimiento antivacunas alrededor del mundo, que hace imposible que se cumpla con el objetivo de poder brindar inoculaciones a toda la población (Mylan & Hardman, 2021); en tercer lugar, los problemas relativos a la cadena de suministros hacen imposible que todos los países tengan una disponibilidad absoluta de todas las vacunas, todo el tiempo (Bhaskar, 2020). Finalmente, las diferencias económicas y de acceso a recursos entre los diferentes países han provocado que gran parte de los medicamentos se concentren en países desarrollados.

Como se puede apreciar frente a la existencia de “bienes comunes globales”, surge un argumento real: cada Estado actúa de manera interesada y egoísta, tratando de obtener la mayor cantidad de recursos para sus ciudadanos sin tener en cuenta las propuestas de solidaridad y cooperación internacional que han sido base del orden internacional de posguerra (Velásquez, 2021). En este contexto, el derecho internacional se ve limitado por la incapacidad de los sistemas normativos domésticos para actuar

en escenarios que no solamente tienen soluciones jurídicas sino también soluciones fácticas. En este sentido, el deber de garantía de los Estados no solo debe actuar a través de la sola enunciación de normas sino también mediante la generación de recursos materiales y humanos para su ejecución. De ese concepto y sus consecuencias se explicará más adelante.

### **Mundo incierto**

En resumen, el mundo en el cual vivimos está en medio de una situación llena de causa y turbulencia en el cual la imprevisibilidad se ha vuelto el orden y los ciudadanos se encuentran en un constante flujo de información y cambio existencial. Este escenario de equilibrio dinámico implica la gestión de estrategias concretas para poder sobrevivir a los retos ofrecidos por estas cuatro características dominantes. En la siguiente sección se analizará cuál es la respuesta constitucional del Estado ecuatoriano a través de las sentencias ejecutadas durante los múltiples Estados de excepción o situaciones relacionadas con la pandemia del SARS-CoV-2.



## RESPUESTA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA: CAMBIO Y PERMANENCIA

La existencia de la Constitución de 2008 generó una preeminencia de la aplicación de las normas constitucionales de tipo dogmático en la vida cotidiana (Fernández, 2009), lo cual constituye una de las grandes conquistas del constitucionalismo ecuatoriano de los últimos 30 años. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en un escenario de pandemia y postpandemia las capacidades del Estado constitucional para poder establecer sin discriminación un paradigma de derechos, se encuentran limitadas por la falta de recursos disponibles o el aumento del poder punitivo del Estado (Criollo Mayorga, 2021).

Lo último, es un argumento claro de *real politik*, y muestra que las capacidades normativas de la Constitución tienen un obstáculo en las operaciones económicas que dan capacidad y recursos del Estado para la ejecución de políticas públicas. Pero también surge otro elemento: la volatilidad política se ve manifestada en el Ecuador como una forma de gestión constitucional limitada a unos ciertos derechos que estén acordes al esquema político en el cual se están construyendo los proyectos que llegan a la presidencia de la República y, por tanto, “agregan o desagregan a las personas” (Douzinas, 2008, pág. 9), espe-

cialmente en el campo de los derechos sociales.

En ese sentido, la Constitución de la República del Ecuador establece una serie de elementos primordiales relacionados con la operación económica de los derechos.

a. En primer lugar, el artículo 275 de la Constitución plantea al Plan Nacional de Desarrollo (PND) como el texto que organiza la ejecución presupuestaria de las políticas públicas, y cómo estas se manifiestan en un esquema de competencias organizadas entre los diferentes niveles de Gobierno, definidos en los artículos 261 a 265. La misma Carta Magna propone que el PND sea “obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado”. Ahora, ¿cuál sería el alcance de esa obligatoriedad?, esto es importante ya que si el artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador establece como deber primordial que la planificación del desarrollo nacional debe establecerse con algún tipo de metodología para que sea aplicada en términos prácticos. Más adelante se analizará cuál es el alcance del PND en el marco de un mundo más complejo.



- b. En segundo lugar, el artículo 85 de la Constitución plantea que las políticas públicas son un mecanismo de protección de los derechos humanos y por lo tanto su formulación, ejecución, evaluación y control deberían tener una transversalidad de protección de las garantías fundamentales de las personas y la naturaleza.
- c. En materia económica, los artículos 283 y 284 plantean los principios del sistema económico como social y solidario, reconociendo al ser humano como sujeto y fin de este. En este sentido, la política económica está supuesta (al menos en teoría) para asegurar una adecuada distribución del ingreso y la riqueza nacional, la productividad y la competitividad. Esto solo puede ser sostenido mediante impuestos que están previstos en el artículo 300 de la Constitución como elementos de política económica, los cuales buscan asegurar ingresos para que el Estado logre la ejecución de las políticas públicas. De su regulación y buen uso, a través de un sistema equilibrado, depende que el Estado sostenga el sistema de protección social (Burrows, 2010, pág. 70).
- d. Todos estos elementos deberían estar manifestados en el presupuesto general del Estado establecido en el artículo 292, que busca determinar y

gestionar los ingresos y egresos del Estado.

Todas estas acciones políticas plantean la idea necesaria de sostenibilidad del sistema económico para una adecuada gestión de los derechos. Estas deberían analizarse en función del contexto que estamos construyendo, del resultado de las decisiones políticas, y los efectos de los últimos tres años de crisis y pandemia.

Las enormes brechas actuales se ven profundizadas por el crecimiento de las desigualdades entre países (a medida que las naciones ricas vacunan a su población y logran una relativa normalidad), y a nivel interno dentro de estos, puesto que las personas más ricas de cualquier país han podido capear mejor la crisis económica generada por la COVID-19 (OXFAM, 2021).

En el contexto actual, en el que se deben prever nuevas mecánicas para la gestión de los derechos en el marco de un escenario de normalización de la dinámica de alejamiento de medidas sanitarias más estructurales y permanentes para la “normalización de la operación social”, hay fenómenos globales como el desempleo, la informalidad laboral, la precariedad de los sistemas de salud, la gran inequidad social, y el miedo al otro que parecen justificar cualquier ac-



ción del Estado (García Uribe, 2021). En este sentido, hay tres posibles desafíos al constitucionalismo transnacional en la lucha contra las desigualdades estructurales en escenarios postpandemia: un desafío teórico-normativo, uno estructural-funcional y político-pragmático. Estos serán los elementos conceptuales que guiarán el contenido de esta sección.

### **Postpandemia y legislación: el reto teórico-normativo**

El sistema jurídico está diseñado para situaciones de normalidad (Friedman & Friedman, 1989). Trata de cubrir la mayor cantidad de situaciones y a la mayor cantidad de sujetos con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica para todos los involucrados. En un escenario como el de pandemia, se han generado una serie de normas *exprofeso* y reglamentaciones *ad hoc* con el objetivo de poder enfrentar la emergencia sanitaria y cubrir todas las necesidades tanto de sujetos como de sectores involucrados con la gestión de la bioseguridad, la cadena de recursos y aquellos escenarios de “primera línea”, muchos de los cuales llegan a superar los límites del sistema normativo (Ulloa Castrillón, 2020). En este sentido la Corte Constitucional del Ecuador, como el resto de los organismos de última instancia de control constitucional alrededor del mundo, se han enfrentado con el reto de poder exigir al poder legis-

lativo la emisión de normas de carácter general diseñadas para poder generar una proporcional limitación de derechos en un escenario de pandemia, y han recomendado la necesidad de generar un “régimen ordinario para la emergencia” (Cahueñas, 2021).

Eso lleva a una reflexión relacionada con los límites del control constitucional: ¿Es posible construir una dinámica de nuestro sistema a partir de la legalización de la limitación de derechos? La teoría de los derechos humanos implica que no, pero eso no está cubierto dentro de los esquemas del derecho internacional de los derechos humanos tradicional. Se prevé que se puede utilizar a la norma como un mecanismo de poder expandir las prerrogativas ciudadanas y no de limitarlas (Larroucau Torres, 2019). Pero eso solamente puede funcionar en circunstancias de normalidad. Cuando la anormalidad, la movilidad y la fragmentación de los acontecimientos se vuelve el escenario común, un derecho estable y protector de la dignidad humana desaparece y aparece una norma que busca el sostenimiento de la sociedad y el aseguramiento de la continuidad de la civilización sin tener en cuenta los costos colaterales del mismo (Azoulai, 2020, pág. 343).

En ese sentido, el reto del constitucionalismo internacional será poder generar normas capaces de sostenerse en un mundo de cambio incesante y





de velocidad fundamental, y al mismo tiempo mantener una serie de valores compartidos en un mundo en constante reconstrucción axiológica. Ese traslado de necesidades a escenarios interconectados y globales donde las necesidades y los derechos se conciben desde la discusión constante de redes sociales, hace que la velocidad del Estado para poder construir normativa capaz de regular esos nuevos escenarios sea menor y por tanto se pierda en empate con la realidad. Cualquier esfuerzo futuro en la construcción normativa sería para evitar una petrificación sistémica producto de la incapacidad de poder cubrir las necesidades de una población en constante movilidad y cambio, y de un sistema político que no logra empatar con las necesidades ciudadanas (Tajadura Tejada, 2021). Esto no solamente se verá con la emergencia sanitaria: temas como el consumo de sustancias sujetas a fiscalización, la gestión de la vida y de la muerte en relación a eutanasia y aborto, así como las nuevas construcciones en relación al género y las afectividades demuestran la poca capacidad de adaptación a escenarios de cambio.

### **Postpandemia y jurisprudencia: el reto estructural funcional**

El segundo reto que surge a partir de la situación postpandemia va a ser el papel de las cortes constitucionales

como escenarios de conflicto de situaciones axiológicas y políticas en el plano normativo. Dada la incapacidad de los poderes legislativos para construir con celeridad normas que puedan resolver los conflictos político-morales, la gran mayoría de las grandes disputas se están resolviendo en los tribunales de más alto nivel en los distintos ordenamientos jurídicos, tal como es el caso de las Cortes Supremas o en las Cortes Constitucionales (Perry, 2009). Ahí es donde viene un primer problema a nivel de la legitimidad de estos organismos: ¿Hasta qué punto un número reducido de personas pueden interpretar de manera obligatoria una norma de forma que obliguen a los demás miembros de la sociedad? Ese riesgo de legitimidad existente puede llevar a una disminución de la legitimidad de las operaciones de la Corte Constitucional. En el caso ecuatoriano, eso significó generar dictámenes recordando la necesidad de mantener mecanismos democráticos en el caso de gestión de desastres (Corte Constitucional, 2020).

En segundo lugar, debe analizarse si las decisiones de la Corte Constitucional se vuelven unos actos de voluntad sea del Ejecutivo o de la propia Corte y no unas decisiones independientes. Esto sucede principalmente de acuerdo a la evidencia empírica i) funcionarios públicos, a saber, aquellos trabajan-



do para el poder ejecutivo, demandan mayor inconstitucionalidad que cuando lo hacen partidos no públicos; y ii) la mediatización de los casos judiciales (Castro-Montero & van Dijck, 2017, pág. 394). En este sentido, en países donde no existe una tradición jurisprudencial y *stare decisis* sostenible, ¿cuál es la obligación real del precedente jurisprudencial?, ¿esto no llevaría a los jueces a confundir sus propias preferencias con los requerimientos de la ley? Estas dos interrogantes llevan también a una discusión sobre el papel de las Cortes a nivel de la estructura general de la interpretación constitucional.

Frente a alguno de estos casos que se califican como “terribles” o “insolucionables”, por ejemplo, aquellos relacionados a temas críticos, existen dos opciones. La primera es una especie de originalismo, tratando de asumir una lectura exegética de la Constitución con el objetivo de mantener la regularidad del sistema normativo y su funcionalidad lógica. La segunda es el “evolucionismo”; dar la posibilidad a una teórica expansión incesante de derechos a favor de los ciudadanos. Esta última decisión parece ser la aceptada en el caso ecuatoriano, en la que se solicita generar legislación expansiva a favor de grupos invisibilizados, como aquellos en situaciones de pandemia (Corte Constitucional del Ecuador, 2020b).

La segunda opción parece la correcta en términos teóricos, pero debe tenerse en cuenta que la elevación de la realización personal a su nivel máximo en términos de derechos humanos debe considerarse en el marco de la protección de la estabilidad de las estructuras de sostenimiento social (Sonnicksen, 2022), pero eso tiene sus límites. Pongamos como ejemplo, el escenario de uso de mascarilla o de documentos de vacunación obligatorios para el acceso a ciertos productos o servicios. Los derechos implícitos en la libertad y asegurados por una protección igual no son siempre co-extensivos y pueden ser al final del día intrusivos en su significado y su alcance para los ciudadanos y, en consecuencia, llegar a un conflicto irresoluble (Hostovsky Brandes, 2020, pág. 68).

Esto lleva a una reflexión final: la concepción final del sistema judicial no es reconocer la concepción de la mayoría. Se basa en la protección especialmente de aquellos que viven en los márgenes de la sociedad y que tienen incapacidad de poder acceder a sus derechos producto de discriminación, recursos, o elementos de contexto social. Una acumulación de poder en los sistemas de control constitucional muestra el vacío de nuestros sistemas democráticos que deberían ser capaces de poder resolver esos problemas a través de las instituciones diseñadas para discutir, y po-



ner en práctica una legislación debatida con el más amplio margen de maniobra democrática. Este debate se pone en evidencia en las prohibiciones de la Corte ecuatoriana, al impedir tener en cuenta el factor económico como un medio de limitación de Derechos (Corte Constitucional del Ecuador, 2020c).

En suma, los profundos cambios sociales que se están viviendo alrededor del mundo están siendo resueltos desde las instancias de control constitucional o las altas cortes. Esto genera un escenario en el cual un grupo reducido de personas toma el control máximo de las decisiones que deberían establecerse a través de un sistema de gobierno democrático. Esa situación no debería volverse la normalidad, empero muestra la incapacidad del sistema político para poder generar un debate amplio, pacífico y técnico para resolver estos asuntos. Esto deberá ser manifestado en la forma de políticas públicas, cosa que será materia de la próxima sección

### **Postpandemia y políticas públicas: el reto político pragmático**

La solución organizada de los problemas públicos, que es la definición más clásica de una política pública, se ha visto redefinida en términos de la última emergencia sanitaria. La capacidad de un único acontecimiento para poder rom-

per la estructura de recursos y servicios que ofrece el Estado, así como la ejecución de soluciones coordinadas, han roto todo concepto de desempeño público (Martínez-González, Moreno-Altamirano, Ponce-Rosas, Ai, & Urrutia-Aguilar, 2011) y han sido iniciadoras de múltiples fallos catastróficos.

Por ejemplo, analicemos la situación de la última emergencia carcelaria sucedida en Ecuador entre 2021 y 2022. A diferencia del resto de la población, las personas privadas de la libertad tuvieron 11 meses de aislamiento social, al contrario del resto de la población que solo tuvo tres, como consecuencia de sucesivas decisiones de aislamiento producto de la violencia en los diferentes centros de privación de la libertad (Kaleidos, UDLA, 2021). Esto generó un aumento de la tensión en el sistema carcelario que, unido a las diferentes dinámicas del crimen organizado, el aumento de los precios y del costo de la vida para las personas dentro de las cárceles ecuatorianas, degeneró en un aumento de control de los grupos delincuenciales organizados y en una profundización de la violencia.

Ese escenario de “proceso o institución con debilidad sistémica + pandemia = incapacidad de asegurar derechos” se ha repetido en una serie de sectores de la economía estatal a nivel mundial.



La incapacidad de poder asegurar que las acciones del Estado son garantía de derechos hace imposible que cualquier norma, por más ajustada al sistema jurídico y controlada por una Corte Constitucional, pueda dar un resultado regulatorio eficaz a favor de los ciudadanos (Téllez Garzón & Guerrero Salgado, 2019). Ese es el reto más importante para los operadores jurídicos: deben generarse una serie de preceptos de naturaleza constitucional que habiliten, orienten, y limiten la acción económica del Estado; pensando que su actuación debe asegurar una serie de elementos esenciales que permitan configurar el sistema económico para la protección de los derechos humanos, pueden demostrarse reglas de coordinación y limitaciones de la actividad económica en escenarios de emergencia; para que, finalmente, se

establezcan una serie de reglas de comportamiento de los agentes públicos y privados para la actuación coordinada en términos de emergencia.

Ante la complejidad de la dinámica social de los Estados, y la imprescindible lógica de que sin recursos económicos es imposible generar un sistema regulatorio que tenga elementos operativos que puedan manifestarse en el mundo real (De Silva, 2020), una de las principales respuestas para un mundo postpandemia e incierto es la generación de un modelo o sistema en estructura económico y social que logre unificar los diferentes componentes jurídicos y técnicos, así como los mecanismos psicológicos y decisionales que caracterizan la actividad humana. Los elementos básicos para esa nueva dinámica serán materia de la siguiente sección.

## CONSTITUCIÓN ECONÓMICA: CONSTRUCCIÓN DE DERECHOS “CON DIENTES”

Tomando en cuenta la volatilidad e inestabilidad de las construcciones normativas desarrolladas en los acápites que anteceden, resulta imperioso analizar la construcción de derechos desde el ámbito constitucional sin caer en los problemas prácticos del “problema maldito” o degenerar en un vaciamiento constitucional, quedando obsoleto el

deber ser de las normas positivas.

En este contexto, los marcos normativos emergentes han demostrado ser ineficientes para atender los conflictos de la realidad social en observancia de los derechos constitucionalmente protegidos. Esta alta carga dogmática de las constituciones modernas ha impedido que se adapten a las constantes



reconstrucciones sociales y axiológicas que ha exigido la realidad generando una disonancia entre los preceptos constitucionales, las prácticas sociales y los discursos institucionales.

Dentro del ámbito de la emergencia sanitaria del SARS-CoV-2, resulta imperiosa la necesidad de replantearse la configuración del poder como un elemento distintivo del *imperium* del Estado en función de la protección de los derechos fundamentales. Bajo esta lógica, la limitación del ejercicio de potestad estatal obliga a la Constitución a plantear: i) limitantes para el sistema económico; y, ii) marcos de actuación aceptables para los agentes públicos y privados.

Al respecto de los limitantes al sistema económico estos obedecen a la conceptualización clásica de constitución económica devenida de la línea de pensamiento ordoliberal de Kant y Von Hayek. Esta se fundamenta en una serie de restricciones constitucionales del poder estatal para generar marcos de protección a la libertad económica y a las condiciones básicas de bienestar (Bui, 2019) en observancia al contenido dogmático que guía y orienta la estructura el marco constitucional de derechos.

En el Ecuador, el concepto de constitución económica ha sido volátil y poco estructurado (Vintimilla, 2015) a lo largo de su vida republicana. Con la

Constitución de 2008, el artículo 283 establece un sistema económico de carácter social y solidario llegando a apegarse a las concepciones europeas acerca del incipiente intervencionismo del Estado sobre la estructura social.

Esto ha permitido determinar la identidad económica del Estado en función de la legitimación de los discursos garantistas y las instituciones no económicas generadas dentro de la misma. En este sentido, la generación y reconocimiento de principios económicos permiten establecer límites claros y viables para el ejercicio de derechos (Bui, 2019).

Esta reconstrucción de la constitución económica implica un proceso de desarrollo socio económico sobre los derechos fundamentales, su clasificación y su transversalidad dentro del Estado de derechos y justicia considerando las razones económicas, sociales y culturales como parte de un discurso orientado hacia el desarrollo económico, sin dejar de lado la naturaleza garantista de la Constitución.

Por otra parte, una constitución económica consolidada en razones y principios económicos puede determinar el grado de intervención o no del Estado sobre los actores económicos, en función de la incidencia que estos puedan tener dentro del mercado. Por ejemplo, las regulaciones sobre bases y



techos para insumos médicos durante la emergencia sanitaria producida por el SARS-CoV-2 tanto para el sector público como para el privado, han representado una intromisión emergente del Estado en las relaciones socioeconómicas para intentar garantizar el acceso al derecho a la salud en el contexto de la pandemia.

Ahora bien, bajo las condiciones de volatilidad de la realidad social, la constitución económica puede ser instrumentalizada para la denegación de derechos fundamentales bajo el precepto de lograr una estabilidad financiera para morigerar los efectos de la crisis (Micklitz, 2020). La emergencia sanitaria del SARS-CoV-2 ha demostrado la vulnerabilidad de los sistemas jurídicos tradicionales, por cuanto ha separado a la sociedad de forma medular llegando a propiciar el uso de tecnologías necropo-

líticas para la contención de la emergencia (Mbembe, 2019).

En este sentido, la indebida configuración de la constitución económica como un instrumento de control sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos puede generar no espacios (Agamben, 2020) dentro de las instituciones legalmente reconocidas, normalizando los regímenes de excepción a partir de un fundamento estrictamente económico orientado a la protección del modelo socioeconómico del Estado. La consolidación de derechos fundamentales mediante la reestructuración de la constitución económica implica un esfuerzo de integración sobre la norma positiva y la realidad social, a través planes de intervención estatal que garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos (Micklitz, 2020).

## POLÍTICAS PÚBLICAS

Ahora bien, tal como se ha desarrollado en los acápite que anteceden, la consolidación entre la realidad social y los marcos normativos debe realizarse a partir de la política pública, el marco normativo positivo, así como los límites estructurales del ejercicio económico del Estado en función de la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos como instrumentos operati-

vos que se manifiestan en el mundo real (De Silva, 2020).

Este tipo de construcciones no normativas obedece al cambio de paradigma social en función de los cambios incesantes que presenta la realidad, procurando mantener un marco común de valores compartidos en función de los intereses sociales expresados en la Constitución. Estos preceptos emergentes de gestión de-



ben formularse de manera integral (Scott, Martin, Wiener, Ellen y Burton, 2020).

Este diseño de políticas públicas tradicionalmente pone en colisión determinados derechos que pueden o no ser garantizados en función de la constitución económica del Estado, llegando a ser meras expectativas sobre el acceso a un servicio determinado, sobre un derecho prestacional constitucionalmente reconocido generándose una vulneración sistémica a sus derechos fundamentales. Por ejemplo, la denegación de las condiciones mínimas para garantizar el acceso al derecho a la salud implica una vulneración al derecho a la vida y a la integridad personal.

Al respecto, el diseño de la política pública implica una participación dinámica de diversos actores sociales que poseen distintos intereses sobre un tema común (van Buuren, Lewis, Peters, Voorberg, 2020). En este sentido, se generan expectativas de carácter social en cuanto el Estado es el garante y principal proveedor de prestaciones dentro del contexto de los derechos fundamentales.

En este contexto, las políticas públicas no son cuerpos normativos de carácter positivo que obedezcan a una configuración kelseniana de la norma. La política pública implica un sistema estructurado de instituciones, prácticas, normas y tecnologías que permitan solucionar necesidades sociales en función

de la realidad social (van Buuren et. al., 2020), en observancia de la constitución económica de un país.

A nivel regional, es imposible hablar sobre una praxis homologada sobre el diseño y funcionamiento de la política pública por cuanto cada país posee una heterocomposición institucional que dista conceptual y funcionalmente, como ejemplo: la Constitución, la política fiscal, la capacidad administrativa y los bienes jurídicos sociales. Esto ha llevado a determinar un orden de prioridades al respecto de la protección y limitación de derechos fundamentales de los individuos, evitando la inacción del Estado (McConnell y Hart, 2019) ante vulneraciones sistémicas.

Bajo esta lógica, la política pública debe responder de forma directa a la conservación de los derechos de los ciudadanos dentro de un marco axiológico común que permita establecer un tratamiento prioritario a la protección de la dignidad humana, sin que esto implique un detrimento funcional al sistema económico fiscal del Estado (Bui, 2019), estableciendo un límite consciente a los recursos económicos existentes para una gestión responsable sobre la emergencia sin que se permita la generación de no espacios (Agamben, 2020) dentro del tejido social.

Para lograr este cometido, ante la volatilidad de las relaciones sociales durante la emergencia sanitaria del



SARS-CoV-2, el Estado debe consolidar un marco comunicacional sólido sobre la gestión de la emergencia y la protección de derechos evitando la generación de marcos normativos paralelos que

afecten a la institucionalidad e identidad constitucional del Estado (Larroucau Torres, 2019), y evitar, por ejemplo, la existencia de varios voceros con discursos e intereses contrapuestos.

## COMUNICACIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN

Ahora bien, algunos de los retos más grandes a los que se enfrentan los Estados constitucionales modernos son la comunicación política y la institucionalidad constitucional que estos poseen. En primer lugar, la comunicación política ha tenido que verse adaptada a nuevos segmentos poblacionales en función de las nuevas tecnologías generando varios conflictos sobre el manejo y gestión de información de la actividad oficial del Estado o sus funcionarios principales (Botero, 2006); y, en segundo lugar, el manejo comunicacional de la Constitución y su catálogo de derechos.

En este sentido, la acción comunicacional de los gobiernos en general responde a lo público en relación a las actuaciones inherentes de los ciudadanos y los colectivos dentro de la realidad social (Botero, 2006), por lo cual, la comunicación debe ser un proceso político activo que permita a los ciudadanos tener representatividad dentro de las construcciones colectivas en función de

la naturaleza simbólica del acto comunicacional.

En los últimos años, la comunicación *per se* ha sufrido varios cambios en relación a la acción comunicacional. Esto ha permitido la incorporación e institucionalización de prácticas orientadas a las nuevas tecnologías de comunicación, sobre todo de plataformas digitales como medios de comunicación oficiales de la administración pública (Marcos-García, Doménech-Fabregat y Casero-Ripollés, 2020).

La implementación de nuevas tecnologías dentro de la comunicación política obedece a la naturaleza indispensable de las redes sociales dentro del tejido social (Plantin & Punathambekar, 2019), por cuanto representan una forma de acceso directo y “transparente” a la información de la administración pública en función del acceso a la información como una garantía constitucional y normativa. En este sentido, las redes sociales se han constituido como un





núcleo estructurado de los procesos democráticos y políticos en función de los hábitos de consumo de información por parte de los ciudadanos (Gil de Zúñiga, *et al.*, 2021), transformando la dinámica comunicacional dentro del Estado.

Estos procesos se han visto abruptamente interrumpidos durante el contexto de la emergencia sanitaria generada por el SARS-CoV-2 llegando a convertir la información en un bien preciado para la sociedad (Castillo-Esparcia, Fernández-Souto & Puentes Rivera, 2020) y forzando a los gobiernos a establecer mecanismos y canales comunicacionales de carácter institucional para mantener un flujo de información constante y veraz sobre la situación sanitaria que afronta el Estado.

En este orden de ideas, el Estado es el principal responsable de generar una política de manejo de información que evite la generación de bulos y desinformaciones en función de la gestión de la emergencia sanitaria y la protección de derechos (Ayala & Sáez, 2019). Este manejo responsable de la información por parte del Estado debe realizarse en función de la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos sin llegar a ser convertida en un instrumento de control biopolítico (Chul Han, 2020).

Al respecto de esta instrumentación de la información, es necesario que los estados generen un afianzamiento sobre el catálogo de derechos que posee la Constitución, mediante la efectivización de políticas públicas dentro de los contextos emergentes. Esto implica una especial responsabilidad del Estado de respetar y garantizar los derechos fundamentales, aun cuando por necesidad operacional de la emergencia se vea obligado a suspender derechos y garantías.

Esta institucionalidad, debe obedecer a la estructura y contenido dogmático de la Constitución, generando medidas temporales de carácter excepcional que se encuentren plenamente delimitadas y determinadas para evitar una arbitraria expansión del *imperium* no normado del Estado. En el Ecuador, este fenómeno ha sido particularmente individualizado en las actuaciones constitucionalmente paralelas del Centro de Operaciones de Emergencias (COE) que han pretendido normalizar un marco de actuación excepcional, dirigido a mitigar los efectos de la pandemia, como una atribución directa de competencias constituyéndose en un abuso manifiesto de los regímenes de emergencia (Dri-nóczi, 2020).





## CONCLUSIONES

La realidad social se encuentra en un constante proceso de cambios que alteran las estructuras normativas que tradicionalmente se han considerado consolidadas dentro de los Estados de Derecho. Esto ha provocado que las constituciones altamente dogmáticas sufran de un proceso de petrificación normativo a gran escala que inutilice y comprometa la efectividad de dichas normas para cumplir con necesidades y expectativas sociales constantes.

En este sentido, la gestión pública debe responder a los nuevos planteamientos de carácter normativo y práctico que permita mantener una serie de valores ante una incesante mutabilidad de las construcciones axiológicas que han determinado el funcionamiento o no del ordenamiento jurídico de carácter positivo imperante.

La emergencia sanitaria del SARS-CoV-2 ha puesto en evidencia las falencias de los modelos normativos, la institucionalidad constitucional y la comunicación política de los Estados, ello en función de la incapacidad de los mismos de responder ante la emergencia desde los marcos normativos preexistentes. Bajo esta lógica, la normalización de la excepcionalidad ha permitido a la administración pública generar no espacios (Agamben, 2020) de interacción so-

cial en función de la denegación expresa de condiciones de vida a los ciudadanos (Mbembe, 2019) para precautelar el orden económico y social de los Estados.

Es necesario replantearse la existencia de la constitución económica como un límite efectivo a las actuaciones estatales en virtud de la garantía y protección de derechos fundamentales, sin que esto implique poner en juego la estabilidad financiera del Estado (Micklitz, 2020) ante la incipiente volatilidad y complejidad de las interacciones sociales en el ámbito de la emergencia.

La poca adaptabilidad de los Estados a la incertidumbre ha generado una suerte de precarización a la institucionalidad de la Constitución, por cuanto ha requerido tomar acciones extraordinarias como parte de un proceso de normalización legitimado por la estrategia comunicacional política de turno. Esta falta de adaptabilidad de las instituciones a las emergencias se ha evidenciado en la pobre estrategia comunicacional en los canales oficiales, llegando a generar bulos y desinformaciones (Ayala & Sáez, 2019) como formas de legitimación de utilización de normas emergentes para morigerar los efectos de la pandemia.

Los factores previamente mencionados han permitido la instrumentalización de los derechos fundamentales



dentro de contextos económicos para legitimar marcos normativos excepcionales, permitiendo generar un sistema necropolítico que ocasione una degeneración axiológica de la Constitución (Guerrero Salgado & Rodríguez Estévez,

2022), por cuanto la prioridad máxima del Estado es la estabilidad financiera sin perjuicio de los derechos de los ciudadanos, perpetuando la incertidumbre sobre la protección y garantía de los mismos.



## REFERENCIAS

- Agamben, G. (2020). Homo sacer. en *Homo Sacer*. Stanford University Press
- Andjelic, N. (2022). Democracy, Liberties and Rights Under the Threat of State Fighting the Pandemic. En N. Andjelic, *COVID-19, State-Power and Society in Europe* (pp. 137-163). Springer, Cham (pp. 137-163). Cham: Springer.
- Arat, Z. F., & Waring, D. (2021). Rethinking work, the right to work, and automation. *Journal of Human Rights*, 1-17.
- Ayala, Y. O., & Sáez, J. L. (2019). *De los bulos a las fake news. Periodismo, contenidos generados por el usuario y redes sociales*. Recuperado el 12 de 1 de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6993688>
- Azoulai, L. (2020). Infrastructural Europe: EU law and human life in times of the COVID-19 pandemic. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 343-359.
- Báez Urbina, F. (2021). Ciudadanía, libertad individual, derechos sociales e incertidumbre: Los estallidos sociales anti neoliberales y la pandemia del COVID-19. *Revista Faro*, 1-6.
- Barbeito Iglesias, R., & Iglesias Alonso, Á. (2021). Democracias en cuarentena: respuestas políticas a COVID-19 y el futuro de la democracia. *Revista Española De Sociología*, 703-712.
- Barthe-Dejean, G. (2021). Shifting paradigms: Regionalisation and the post-COVID-19 risk matrix. *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, 14(4), 355-366.
- Bhaskar, S. T.-K. (2020). At the epicenter of COVID-19—the tragic failure of the global supply chain for medical supplies. *Frontiers in public health* (8), 821.
- Botero, L. (2006). Comunicación pública, comunicación política y democracia: un cruce de caminos. *Anagramas: Rumbos y Sentidos de la comunicación*, 5(9), 13-28.
- Bui, Ngoc Son. (2019). “Economic Constitutions in the Developing World” *Law and Development Review*, vol. 12, no. 3, 2019, pp. 669-690. <https://doi.org/10.1515/ldr-2019-0048>
- Burrows, B. (2010). Why tax is a human rights issue: empowering communities living in poverty to hold governments to account for public services. En C. Lennox, *Contemporary Challenges in Securing Human Rights* (págs. 67-74). London:



- University of London.
- Cahueñas, H. (2021). *La Corte Constitucional ecuatoriana en la gobernanza del riesgo ante la COVID-19*. Estudios de la Gestión (10), 12-31.
- Castillo-Esparcia, A., Fernández-Souto, A. B., & Puentes-Rivera, I. (2020). Comunicación política y COVID-19. Estrategias del gobierno de España. *El profesional de la información (EPI)*, 29(4). doi: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.19>
- Castro-Montero, J. L., & van Dijk, G. (2017). Judicial Politics in Unconsolidated Democracies: An Empirical Analysis of the Ecuadorian Constitutional Court (2008–2016). *Justice System Journal*, 380-398.
- Chen, L.-L. (2020). Human Rights and Democracy Amidst Militarized COVID-19 Responses in Southeast Asia. *E-International Relations*, 1-3.
- Corte Constitucional del Ecuador (2020) Dictamen No. 2-20-EE/20, de 22 de mayo de 2020.
- (2020b) Dictamen No. 1-20-EE/20, de 1 de marzo de 2020.
- (2020c) Dictamen No. 3-20-EE/20, de 29 de junio de 2020.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400.
- (2018). *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351.
- (2015). *Caso Gonzales Llu y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe Latinobarómetro 2021 Adiós a MACONDO*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Criollo Mayorga, G. (2021). EL COVID – 19 Y LA INTENSIFICACIÓN DEL PODER PUNITIVO EN ECUADOR. *Investigación & Desarrollo*, 14(1), 26-36.
- Chul Han, B. (2020). La emergencia viral y el mundo de mañana. Byung Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín. *El País*, 22.
- De Silva, N. (2020). A Human Rights Approach to Emergency Response? The Advocacy of Canada's Human Rights Commissions during the COVID-19 Crisis. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* (53), 265-271.



- Douglas, K. M. (2021). COVID-19 conspiracy theories. *Group Processes & Intergroup Relations*, 24(2), 270–275.
- Douzinias, C. (2008). El fin (al) de los derechos humanos. IUS. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* (22), 6-34.
- Drezner, D. W. (2020). The song remains the same: International relations after COVID-19. *International Organizations*, 74(S1), E18-E35.
- Drinóczi, T. (2020). Hungarian abuse of constitutional emergency regimes—Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA LAW WORKING PAPERS*, 7(13), 1-26.
- Fernández, A. N. (2009). El constitucionalismo de los derechos: apuntes sobre la nueva Constitución ecuatoriana de 2008. Recuperado el 21 de 1 de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3039680>
- Forman, L., & Kohler, J. C. (2021). Global health and human rights in the time of COVID-19: Response, restrictions, and legitimacy. *Journal of Human Rights*, 19(5), 547-556.
- Friedman, M., & Friedman, R. (1989). La tiranía del statu quo. Jueces para la democracia, 1004-1006.
- Frigotto, M. L., Young, M., & Pinheiro, R. (2021). *Towards Resilient Organizations and Societies*. Cham: Suiza.
- Gallo, A. C., & Gaviria, C. M. (2015). Políticas públicas para la protección de los derechos humanos en Colombia (1998-2010). El riesgo del Estado de Excepción permanente / Public policies for the protection of human rights in Colombia (1998-2010). The risk of permanent State of Emergency. *Revista de Direito da Cidade*, 7(3), 960-986. Recuperado el 12 de 1 abril de 2022, de <https://e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18853>
- García Uribe, J. (2021). COVID-19 y biopoder: cómo resistir la normalización de una crisis. *Revista de Medicina y Ética*, 65-85.
- García, P. J., Alarcón, A., Bayer, A., Buss, P., Guerra, G., Ribeiro, H., ... & Atun, R. (2020). COVID-19 response in Latin America. *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 103(5), 1765.
- Gil de Zúñiga, H., Ardèvol-Abreu, A., & Casero-Ripollés, A. (2021). WhatsApp political discussion, conventional participation, and activism: exploring direct, indirect, and generational effects. *Information, Communication & Society*, 24(2), 201-218. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1642933>
- Goetz, K. H., & Sindbjerg Martinsen, D. (2021). Goetz, Klaus H., and Dorte Sindbjerg MCOVID-19: a dual



- challenge to European liberal democracy. *West European Politics*, 1-22.
- Goffman, E. (2020). In the wake of COVID-19, is glocalization our sustainability future? *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 16(1), 48-52.
- Guerrero Salgado, E. E., & Rodríguez Estévez, F. (2022). Constitucionalismo del desastre en Ecuador: conducta y sentencias estatales frente a la emergencia sanitaria del COVID-19. *Estado & Comunidades, Revista De políticas Y Problemas Públicos*, 1(14). [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n14.2022.251](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.251)
- Grant, P. R., & Smith, H. J. (2021). Activism in the time of COVID-19. *Group Processes & Intergroup Relations*, 24(2.), 297-305.
- Hostovsky Brandes, T. (2020). Solidarity as a Constitutional Value. *Buffalo Human Rights Law Review*, 59-89.
- Hotez, P. J. (2020). Anti-science extremism in America: escalating and globalizing. *Microbes and Infection*, 1-3.
- International Commission of Jurists. (2021). *Vaccines are Not Enough: How Failure to Protect Human Rights compromised Chile's COVID-19 response*. Geneva: International Commission of Jurists.
- Jones, L., & Hameiri, S. (2021). COVID-19 and the failure of the neoliberal regulatory stat. *Review of International Political Economy*, 1-26.
- Jovičić, S. (2021). COVID-19 restrictions on human rights in the light of the case-law of the European Court of Human Rights. *ERA Forum*, 21(4), 545-560.
- Kaleidos, UDLA. (2021). *Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador*. Quito: UdlA.
- Karlinsky, A., & Kobak, D. (2021). Karlinsky, Ariel, and Dmitry Kobak. "Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic with the World Mortality Dataset." *Elife* 10 (2021): e69336. *Elife*, 1-21.
- Larroucau Torres, J. (2019). La expansión procesal de la protección de derechos fundamentales en Chile (The Procedural Expansion of Protection of Fundamental Rights in Chile). *Revista de Derecho Privado*, 249-282.
- Lassalle, J. M. (2019). *Ciberleviatán*. Barcelona: Arpa.
- Lewkowicz, J., Woźniak, M., & Wrześniński, M. (2022). COVID-19 and erosion of democracy. *Lewkowicz, J., Woźniak, M., & Wrześniński, M.* (106), 1-7.
- Mack, O., & Khare, A. (2016). Perspectives on a VUCA World. En O. Mack, & A. Khare, *Managing in a VUCA World*



- (págs. 3-19). Cham: Springer.
- Marcos-García, S., Doménech-Fabregat, H. y Casero-Ripollés, A. (2021). La plataformización de la comunicación política institucional. El uso de WhatsApp por parte de las administraciones locales. *Revista Latina de Comunicación Social*, (79), 100-126. Doi: <https://www.doi.org/10.4185/RLCS-2021-1520>
- Martínez-González, A., Moreno-Altamirano, L., Ponce-Rosas, E. R., Ai, M.-F., & Urrutia-Aguilar, M. E. (2011). Evaluación del desempeño docente en Salud Pública mediante tres estrategias. *Gaceta Médica de México*, 147(3), 234-243. Recuperado el 21 de 1 de 2022, de [http://anmm.org.mx/gmm/2011/n3/47\\_gmm\\_vol\\_147\\_-\\_3\\_2011.pdf](http://anmm.org.mx/gmm/2011/n3/47_gmm_vol_147_-_3_2011.pdf)
- Mbembe, A. (2019). *Necropolitics*. Duke University Press.
- McConnell, A., & Hart, P. (2019). Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing.' *Policy sciences*, 52(4), 645-661. doi: <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09362-2>
- McNamara, K. R., & Newman, A. (2020). The Big Reveal: COVID-19 and Globalization's Great Transformations. *International Organization*, 59-77.
- Micklitz, H. W. (2020). The COVID-19 threat: an opportunity to rethink the European economic constitution and European private law. *European journal of risk regulation*, 11(2), 249-255. <https://doi:10.1017/err.2020.42>
- Mylan, S., & Hardman, C. (2021). COVID-19, cults, and the anti-vax movement. *The Lancet*, 1181.
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Recuperado el 11 de 1 de 2022, de <http://corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>
- OXFAM. (2021). *Las desigualdades matan*. Madrid: Oxfam Internacional.
- Organización de Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. «Resolución sobre Promoción y protección de derechos humanos en Internet.» Ginebra, 2012.
- Parga, J. S. (2013). Manuel Castells, Redes de indignación y esperanza, Alianza Editorial, Madrid, España, 2012, 296 p. *Polis*, 12(35), 1-9. Recuperado el 12 de 1 de 2022, de <https://journals.openedition.org/polis/9101>
- Perry, M. (2009). *Constitutional rights, moral controversy, and the Supreme Court*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Plantin, J. C., & Punathambekar, A. (2019). Digital media infrastruc-





- tures: pipes, platforms, and politics. *Media, Culture & Society*, 41(2), 163-174. <https://doi.org/10.1177/0163443718818376>
- Quintana, F.-J., & Uriburu, J. (2020). Modest International Law: COVID-19, International Legal Responses, and Depoliticization. *The American Journal of International Law*, 687-695.
- Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet*. junio 01, 2021. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849> (accesado el 21 de abril 2022).
- Scott, M. L., Martin, K. D., Wiener, J. L., Ellen, P. S., & Burton, S. (2020). The COVID-19 Pandemic at the Intersection of Marketing and Public Policy. *Journal of Public Policy & Marketing*, 39(3), 257-265. <https://doi.org/10.1177/0743915620932151>
- Scheinin, M., & Molbæk-Steensig, H. (2021). Human rights-based versus populist responses to the pandemic. *COVID-19 and Human Rights*, 145-169.
- Seow, P. S. (2019). Examining an experiential learning approach to prepare students for the volatile, uncertain, complex and ambiguous (VUCA) work environment. *The International Journal of Management Education*, 17(1), 62-76.
- Shapiro, S. (2014). *Legalidad*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Škerlavaj, M. (2022). Time of Paradoxes and Uncertainty. *Post-Heroic Leadership*, 3-8.
- Sonnicksen, J. (2022). *Tensions of American Federal Democracy: Fragmentation of the State*. Londres: Routledge.
- Steuer, M. (2020). Militant Democracy and COVID-19: Protecting the Regime, Protecting Rights? *Hong Kong Journal of Law and Public Affairs*, 131-145.
- Tajadura Tejada, J. (2021). El Estado de Derecho frente al COVID: reserva de ley y derechos fundamentales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 137-175.
- Tatar, M. S. (2021). International COVID-19 vaccine inequality amid the pandemic: Perpetuating a global crisis? *J Glob Health.*, 1-3.
- Télez Garzón, C., & Guerrero Salgado, E. (2019). El garantismo judicial y la participación social como ejes correctores de la política pública



- en Ecuador. En C. Storini, *Refundación del constitucionalismo social. Reflexiones a los cien años de la Constitución de Querétaro* (págs. 186-235). Quito: UASB.
- Toulkeridis, T., Ortiz-Prado, E., Chunga-Moran, J., Heredia-R, M., & Debut, A. (2022). Excess Mortality Data Analysis of COVID-19 Infections and Fatalities in Ecuador. *Uniciencia*, 1-12.
- Ulloa Castrillón, L. F. (2020). Responsabilidad estatal del gobierno legislador en el marco del COVID-19. *Revista Iusta*, 69-104.
- Van Buuren, A., Lewis, J. M., Guy Peters, B., & Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy & Politics*, 48(1), 3-19. Doi: <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420063>
- Velásquez, G. (2021). Vacunas COVID-19: el inmoral comercio de bienes públicos. ¿Y cuál es el papel de la OMS?. . *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 25-38.
- Velástegui, P. G. (2017). Latin American integration as a wicked problem: the case for a plural approach. Recuperado el 12 de 1 de 2022, de <http://scielo.org.co/pdf/ries/v13n1/1909-3063-ries-13-01-00093.pdf>
- Vintimilla, J. (2015). La Constitución Económica del Ecuador. *luris Dictio*, 14(16). <https://doi.org/10.18272/iu.v14i16.732>
- Wojcik Radkowska, K. (2021). Los Derechos Humanos desde la perspectiva del pensamiento posmoderno. *Deusto Journal of Human Rights*, 125-142.
- Woods, E. T. (2020). COVID-19, nationalism, and the politics of crisis: A scholarly exchange. *Nations and Nationalism*, 807-825.
- World Economic Forum. (03 de junio de 2021). The Great Reset: A Unique Twin Summit to Begin 2021. Obtenido de World Economic Forum: <https://www.weforum.org/press/2020/06/the-great-reset-a-unique-twin-summit-to-begin-2021/>
- Yaqing, Q. (2021). Cooperation: An Iron Law of the Development of a Community with Shared Future. En C. I. Studies, *How COVID-19 is Changing the World Order* (págs. 10-18). Beijing: China Institute of International Studies.