



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

TEMA:

**“La insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, en el contexto
del Covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos”**

AUTORA:

Abg. Rosa Esperanza Guaman Tenemaza

Trabajo de titulación examen complejo previo a la obtención del grado
académico de:

Magister En Derecho Constitucional

TUTOR:

Dr. Xavier Rodas Garcés

Ecuador, 2021



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la **Abogada** Rosa Esperanza Guamán Tenemaza, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de **Magister en Derecho Constitucional**

DIRECTOR DEL EXAMEN COMPLEXIVO

Dr. Xavier Rodas Garcés

REVISOR

Lcda. María Verónica Peña Sarmiento PHD

Dr. Teodoro Verdugo Silva

DIRECTOR DEL PROGRAMA

Dr. Miguel Hernández Terán

Guayaquil, a los 25 días del mes de junio del año 2021



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO**

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Rosa Esperanza Guamán Tenemaza

DECLARO QUE:

El Examen Complexivo titulado: **“La insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, en el contexto del Covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos”**, previa a la obtención del Grado Académico de **Magister en Derecho Constitucional**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico de la tesis del Grado Académico en mención.

Guayaquil, a los 25 días del mes de junio del año 2021

LA AUTORA

Ab. Rosa Esperanza Guamán Tenemaza



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

AUTORIZACIÓN

Yo, Rosa Esperanza Guamán Tenemaza

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del **Examen Complexivo**, previo a la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Constitucional, titulada: **“La insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, en el contexto del Covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 25 días del mes de junio del año 2021

LA AUTORA:

Ab. Rosa Esperanza Guamán Tenemaza



INFORME URKUND

URKUND

Documento	Rosa Guaman reduccion de urkund (2).docx (D109178488)	List
Presentado	2021-06-17 15:43 (-05:00)	+
Presentado por	viviana.betty@yahoo.com	+
Recibido	miguel.hernandez.ucsg@analysis.orkund.com	+
Mensaje	TESIS AB ROSA GUAMAN Mostrar el mensaje completo	+
	4% de estas 31 páginas, se componen de texto presente en 4 fuentes.	+
		+
		+

URKUND interface footer: icons for search, zoom, quote, and navigation (up, left, right arrows).

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Católica Santiago de Guayaquil “UCSG”, por ser un excelente centro de formación profesional y a los docentes que me brindaron sus conocimientos y experiencias en el campo del Derecho Constitucional para mejorar mi formación académica y poder contribuir con mi país con la implementación de una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) para que los Gobiernos Autónomos descentralizado Municipales reciban directamente los recursos económicos en caso de pandemias y desastres naturales.

En especial agradezco profundamente a mi Tutor el Dr. Xavier Rodas Garcés, quien con su experiencia e ilustrado intelecto ha contribuido en la realización de mi trabajo de titulación a lo más excelso.

Rosa Esperanza Guamán Tenemaza

DEDICATORIA

Este trabajo investigativo se lo dedico a mis padres, quienes con su apoyo incondicional, amor verdadero y esfuerzo diario han sido los pilares fundamentales de mi carrera profesional y personal, a ellos mi tributo y mi reconocimiento.

De igual manera a mis hijos **SCARLETT** y **ELIAN**, quienes, con su mirada de alegría y sonrisa, siempre me inyectaron un buen sentido anímico, de que los sueños con sacrificio lo puedes alcanzar,

Ah, Dios por su infinita bondad y misericordia, quien, ilumina mi camino y me da fuerzas y fortaleza para seguir adelante y cumplir con éxito este sueño anhelado.

Rosa Esperanza Guamán Tenemaza

INDICE

AGRADECIMIENTO	VI
DEDICATORIA	VII
RESUMEN.....	X
ABSTRACT.....	XI
INTRODUCCION	1
1.1. Definición Del Problema	2
1.2. Justificación del estudio.....	9
1.3. Objetivo General.....	9
1.4 Objetivos Específicos.....	9
1.5 Hipótesis de trabajo	10
FUNDAMENTACION TEORICA CONCEPTUAL	10
2.1 Desarrollo.....	10
2.2 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)	13
Características	14
2.3 El Covid-19	17
2.4 Estado de excepción a consecuencia de la crisis social y económica a consecuencia del covid-19.....	19
2.5 Derechos Humanos limitados durante la pandemia del Covid-19 en Ecuador	22
La limitación del derecho a la libertad de tránsito	22
La limitación del derecho de asociación y reunión	23
Prohibición de circulación vehicular.....	23
2.6 Impacto del Covid-19 en materia social, política económica y cultural.....	25
2.7 Fundamento Constitucional	28

MARCO METODOLOGICO	30
3.1 Tipo de investigación	30
3.2 Procedimiento de la investigación.....	30
3.2.1 La conformación de la muestra.....	31
3.2.2 Hipótesis de Trabajo	31
3.2.3 Construcción del Instrumento de Recolección de datos	32
3.2.4 Análisis e interpretación de los datos	34
.....	38
PROPUESTA DE REFORMA AL COOTAD	38
CONCLUSIONES	41
RECOMENDACIONES	42
Bibliografía	43

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo fundamental estudiar “**La insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, en el contexto del covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos**”. De igual manera se describirán los elementos teóricos vinculados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y su vinculación a los derechos Humanos, se podrá identificar si fueron transferidas competencias en materia de salud al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga en la pandemia del COVID-19 por parte del Estado Central, se determinará, si el Estado central transfirió recursos económicos al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga para combatir la pandemia del COVID-19 y por último se efectuara una propuesta de Reforma al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), con la finalidad de que los Gobiernos Locales reciban directamente los recursos económicos sin pasar por el Estado Central, enmarcado en el principio de autonomía y el respeto a sus competencias en situaciones de emergencia sanitaria y/o desastres naturales que podrían afectar el país..

Palabras Claves: Autónomos, descentralizados, derechos, covid, constitución.

ABSTRACT

The main objective of this study is to study the lack of transfer of constitutional powers to the Pallatanga Municipal Gad in the covid-19 pandemic from a human rights perspective. In the same way, the theoretical elements linked to the municipal GAD's and their link to Human rights will be described, it will be possible to identify if health competencies were transferred Municipal GAD of Pallatanga in the COVID-19 pandemic by the Central State , it will be determined whether the central State transferred economic resources to the Pallatanga Municipal GAD to combat the COVID-19 pandemic and finally a proposal to reform the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization COOTAD, with the purpose that the Local Governments directly receive economic resources without going through the Central State, framed in the principle of autonomy and respect for their powers in situations of health emergency and / or natural disasters that could affect the country.

Keywords: Autonomous, decentralized, rights, covid, constitution.

INTRODUCCION

El presente examen complexivo tiene por objeto estudiar **“La insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, en el contexto del covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos”**, con lo cual se realizará un análisis documental de todas las disposiciones legales que fueron aprobadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, previa sugerencia del Centro de Operaciones de Emergencia Cantonal(COE), también se realizara un enfoque teórico con relación a los derechos humanos y en qué consisten los gobiernos autónomos descentralizados.

El estudio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, inicia con un planteamiento sobre la problemática del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, como también la justificación y los objetivos específicos y generales del presente estudio. En el marco teórico se desarrolla todo lo relativo a los Gobiernos autónomos descentralizados y su vinculación con los derechos humanos. Por ultimo en la sección de la metodología se hace referencia que la misma es de carácter documental.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.1. Definición Del Problema

El COVID-19, es una pandemia que ha causado estragos a nivel mundial, se evidencia como en todos los continentes se ha sentido el impacto de esta pandemia, afectando en primer lugar la salud mundial, la cantidad de muertos supera cualquier otra pandemia o enfermedad grave del pasado, miles de puestos de trabajo se han perdido como lo señala la Organización Mundial del Trabajo, lo que ha originado a nivel mundial una crisis económica sin precedentes, en los meses de abril y junio del año 2020, se perdieron 195 millones de puestos de trabajo (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

Latinoamérica no ha sido la excepción a esta pandemia, desde México hasta Argentina se han observado los efectos nocivos en materia de salud y en materia económica que ha traído el COVID-19. Ecuador no ha sido la excepción ya que ha sido uno de los epicentros de la pandemia a nivel del continente latinoamericano, a tal punto que tuvo que solicitar el apoyo a la Organización Mundial de la Salud, ya que el impacto de la crisis Sanitaria desbordo los centros sanitarios del Ministerio de Salud Pública de las ciudades más importantes, en primer lugar la ciudad de Guayaquil y posteriormente la ciudad de Quito, que se vio seriamente afectada por esta pandemia y que pensar de los Subcentros de Salud que operan en cantones pequeños, como en el caso de estudio que ni siquiera los galenos sabían cómo combatir a esta enfermedad, tampoco disponían de medicación o equipos adecuados.

Desde el punto de vista constitucional, se vieron afectados y limitados muchos derechos como el del libre tránsito, con medidas restrictivas para evitar el contagio el confinamiento de la población, es decir la población no podía acudir libremente a las calles, se dispuso un sistema de colores de semáforo para indicar el grado de la pandemia del COVID-19 que existía en un Cantón, cuando se estaba en rojo significaba que existía un alto nivel de la pandemia covid-19 y solo era permitido que las personas salieran de sus casas en horario de 05:00 hasta las 14:00 y por razones de compra de alimentos, medicinas o una emergencia comprobada.

El semáforo amarillo indicaba un nivel medio de casos de Covid-19, el horario era más extendido ya que las personas podían salir a las calles de 05:00 hasta las 21:00 y se permitía la apertura de centros comerciales y negocios hasta esa hora, pero siempre preservando las medidas de bioseguridad como el distanciamiento y uso de las mascarillas.

Para reducir y evitar el contagio por la pandemia del Covid-19 el Ejecutivo Nacional dictó un decreto de estado de excepción con fecha 16 de marzo del año 2020, por un lapso de tiempo de sesenta días el cual posteriormente con fecha 15 de mayo fue ampliado por un periodo de 30 días más, dicho decreto contemplo un conjunto de medidas con la finalidad de evitar la propagación de la pandemia Covid-19. Dentro de las medidas extraordinarias que tomo el Ejecutivo Nacional, se encontraron la suspensión total de la jornada laboral presencial tanto para el sector público, como para el sector privado a partir del día 17 de marzo (Secretaria General de la Presidencia, 2020).

Se asignó a cada ministerio o entidad perteneciente al sector publico adoptar medidas con la finalidad de suspender plazos de actos administrativos que tuvieran vencimiento dentro del lapso que dure dicho decreto de excepción. Las medidas de suspensión laboral presencial, así como también la restricción de circulación de personas no fue aplicable a todas aquellas personas que forman parte de la red de salud. Dentro de las medidas aplicadas se permitió la apertura de las tiendas, mercados y supermercados ubicados en cada barrio con la finalidad de garantizar el derecho a la alimentación (Secretaria General de la Presidencia, 2020).

El presidente de la República Lenin Moreno, manifestó en cadena nacional que la función de estas medidas era detener el avance de la pandemia del COVID-19 ya que para la fecha había cobrado cerca de más de 7.000 muertos a nivel mundial y que se hacía necesario implementar estas medidas con la finalidad de evitar un mayor contagio para la población ecuatoriana, el primer mandatario también indico que se hacía necesario cortar de raíz el problema por cuanto si no se tomaban estas medidas se podría llegar a una cantidad de 800.000 personas contagiadas (Secretaria General de la Presidencia, 2020).

Con posterioridad el Presidente de la República Lenin Moreno dicto un nuevo decreto de estado de excepción bajo el número 1074 de fecha 15 de junio del año 2020, el fundamento de dicho decreto fue la situación de calamidad

pública en todo el territorio nacional por la presencia de la pandemia del covid-19 y así como también la existencia de una emergencia económica a consecuencia de la pandemia. Este decreto de emergencia limitó los derechos constitucionales de la libertad de tránsito y la libertad de asociación previstos en la constitución (El Comercio, 2020).

En este sentido, hay que señalar que la Corte Constitucional le dio la Constitucionalidad al estado de excepción pero por razones sanitarias, y no por las razones de emergencia económica alegadas por el ejecutivo nacional, señaló la corte que la situación de emergencia económica fue a consecuencias previas a la pandemia del COVID-19, así como también a causa de que el ejecutivo nacional tuvo un accionar muy lento en relación a la pandemia, ya que no existió por parte del gobierno nacional una planificación ordenada a los fines de combatir la pandemia del Covid-19. En este sentido la situación de emergencia económica que vivió Ecuador durante el periodo de la pandemia, no se adecua en virtud a las causas que se encuentran contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República de Ecuador (Dictamen 2-20-Estado de Exepción/, 2020).

De igual forma, la Corte Constitucional del Ecuador estableció en dicha sentencia la constitucionalidad del decreto de estado de excepción para todo el país, tomando como base la existencia del Covid-19 en todo el país, estableció la corte que, si bien es cierto que el decreto 1074 se encontraba basado en la igualdad de circunstancias de hecho y de derecho que los decretos ejecutivos números: 1017 y 1052, que fueron analizados por la corte constitucional mediante los dictámenes Nros. 1-2020-Estado de Excepción y 2-2020-Estado de Excepción; la diferencia con el decreto 1017 era que la pandemia del covid-19 se encontraba en una situación de mayor gravedad, pues se había pasado al nivel de transmisión comunitaria del covid-19, es decir, la más peligrosa ya que en esta fase la epidemia se expandía con más fuerza y su contagio era mayor en la población.

El decreto antes mencionado, al igual que los anteriores contempló la limitación del derecho a la libertad de tránsito, el cual tuvo como fin que el contagio del Covid-19 se disminuyera, ya que no se tenía conocimiento de que medicamentos pudiera utilizarse, la única medida preventiva que existía para ese momento era evitar el contacto de persona a persona y que no existían medicamentos para combatirla. Por tal motivo los decretos de estado de excepción, conminaban al confinamiento de las personas y se estableció que solo

podían salir de sus casas de acuerdo a un horario que debía estar en sintonía con previsto de acuerdo al color del semáforo de cada una de las diferentes, el cual estaba regulado por el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COE). Principalmente, para aquellas que de acuerdo al color del semáforo se encontraron en rojo, el horario de restricción iniciaba a las 14:00 y finalizaba a las 5:00 del día siguiente, para aquellas situaciones en que el color del semáforo se encontraba en amarillo, las restricciones de los horarios comenzaban a las 21:00 horas y finalizaba a las 5:00, para estos últimos casos se extendía el horario ya que el color amarillo indicaba poco nivel de contagio o que la fase crítica ya había culminado (Dictamen 1-19-Estado de Excepción/1952, 2020).

En este mismo sentido hay que señalar, que en múltiples reportes de la Organización Mundial de la Salud se recomendó a los efectos de evitar el contagio del Covid-19, que se requería existiera un distanciamiento físico prudencial de por lo menos dos metros entre las personas, a los fines de evitar la propagación del virus, también se recomendó que no se realizaran reuniones en las cuales existiera la presencia masiva de personas, (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Un aspecto importante que hay que citar, es el hecho que con fecha 19 de junio del año 2020, fue aprobada por la Asamblea Nacional del Ecuador la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada de la pandemia del COVID-19, y publicada en el Registro Oficial Suplemento 229 de fecha 22 de junio de 2020 dicha normativa legal tiene como objeto reducir crear condiciones favorables para tutelar los derechos y garantías de los ciudadanos ecuatorianos durante la pandemia ahora bien un punto bastante polémico de esta ley fue la reducción de sueldos y la jornada laboral a tal punto que en el artículo 20 de la Ley de Apoyo Humanitario (2020), que estableció:

De la reducción emergente de la jornada de trabajo. Por eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente justificados, el empleador podrá reducir la jornada laboral, hasta un máximo del 50%. El sueldo o salario del trabajador corresponderá, en proporción, a las horas efectivamente trabajadas, y no será menor al 55% de la fijada previo a la reducción; y el aporte a la seguridad social pagarse con base en la jornada reducida. El empleador

deberá notificar a la autoridad de trabajo, indicando el período de aplicación de la jornada reducida y la nómina del personal a quienes aplicará la medida. Esta reducción podrá aplicarse hasta por un (1) año, renovable por el mismo periodo, por una sola vez. A partir de la implementación de la jornada reducida y durante el tiempo que esta dure, las empresas que hayan implementado la reducción de la jornada laboral no podrán reducir capital social de la empresa ni repartir dividendos obtenidos en los ejercicios en que esta jornada esté vigente. (pág. 5)

Ahora bien, esta situación en vez de beneficiar los derechos de los trabajadores va en contra de ellos y de sus garantías constitucionales, del principio de la irrenunciabilidad de sus derechos, va en contra del principio de progresividad, es más esta ley empeora las condiciones de vulnerabilidad de los derechos del trabajador quien es el débil jurídico en la relación laboral, quienes han visto disminuidos sus puestos de trabajo, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu), de fecha 01 de agosto de 2020, el número de población desempleada era para esa fecha es de 1.009.583 personas, es decir el 13% de la población económicamente activa para el mes de julio del año 2020 (Enemdu, 2020).

Por otra parte, es importante citar la declaración conjunta efectuada por la Cámara de Comercio Internacional y la Organización Mundial de la Salud (2020) que señala lo siguiente:

El ICC respalda firmemente el llamamiento lanzado por la Organización Mundial de la Salud a los gobiernos nacionales de todo el mundo para que adopten un enfoque basado en la participación de todo el gobierno y de toda la sociedad en respuesta a la pandemia del COVID-19. Reducir la propagación del COVID-19 y mitigar su impacto debería ser una de las prioridades máximas de los jefes de Estado y de gobierno. Las medidas políticas deben coordinarse con los actores del sector privado y la sociedad civil para lograr máxima resonancia y eficacia. Los gobiernos deben comprometerse a habilitar todos los recursos necesarios para combatir la pandemia del COVID-19 con la mínima demora posible y garantizar el

funcionamiento efectivo y eficiente de las cadenas transfronterizas de suministro de productos médicos y otros bienes esenciales. (pág. 1)

Ante esta situación, los gobiernos locales descentralizados han tenido una participación importantísima en la pandemia, ya que el gobierno nacional sin recursos económicos dejó la mayor parte de la responsabilidad de la pandemia del Covid -19 a los gobiernos municipales, así como también la responsabilidad de determinar qué medidas eran más efectivas para contrarrestar la pandemia en sus territorios, competencia que es dada de Acuerdo al literal h del artículo 4 del Código Orgánico Territorial Autonomía Descentralización (2010) que señaló: “Que la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes” (pág. 5).

De Igual manera tienen su base en el artículo 238 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) que estableció:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales. (pág. 82)

Para reducir la propagación del Covid-19 el Gobierno Autónomo Descentralizados del Cantón Pallatanga adopto medidas importantes como por ejemplo se dictó la ordenanza que regula el uso de mascarilla que establece en su artículo 1 lo siguiente:

El objeto de la presente Ordenanza es prevenir, proteger, controlar y tomar medidas a nivel cantonal orientadas a mitigar un posible contagio masivo derivado del no uso de mascarilla por parte de la población al momento de circular en el espacio público, toda vez que el contacto interpersonal o la interacción social es el principal factor conductor del COVID-19 de persona a persona. (pág. 7)

Esta fue una de las medidas adoptadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, así como también de acuerdo a las competencias establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), se dictaron actos normativos con la finalidad de instar a los funcionarios públicos que estén presentes en sitios públicos, como en el mercado municipal indicando a los ciudadanos a mantener el control social, también se realizó la elaboración de un protocolo de desinfección de los barrios comunidades y unidades de transporte público, así como también se implementó campañas educativas y la difusión de protocolos de bioseguridad de normas de cuidado y protección las mismas que fueron difundidas por los diferentes medios de comunicación existentes en la zona como la Radio la Voz de Pallatanga y la página web institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga y Facebook, con lo que se evidencia que ha existido un papel activo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga.

Por ejemplo, en otros países como España específicamente en la ciudad de Barcelona los Gobiernos Autónomos Descentralizados realizaron coordinaciones con otros municipios en materia de salud y al igual que muchos ayuntamientos, hemos asumido competencias que no son propias por ejemplo en materia de salud para ayudar a las autoridades sanitarias, se fomentaron campañas sociales como quédate en casa y lávate las manos para concientizar a la sociedad de este flagelo.

Por último hay que señalar que el Municipio, tuvo que asumir competencias que no les correspondían de acuerdo a lo establecido en la normativa legal vigente, como puede citarse el hecho de la compra de pruebas de Proteínas C Reactivas (PCR), ropa de bioseguridad para entregar al personal del Subcentro de Salud, además de que estas medidas venían dispuestas por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional en sus resoluciones, sin embargo, han sido la asunción de estas competencias no propias de los municipios las que han paliado la pandemia y se ha podido controlar, gracias a la participación activa del gobierno municipal es que la pandemia no ha causado mayores estragos en el municipio, por cuanto el Estado central nunca transfirió competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga en la pandemia del COVID-19, ni en materia de salud, ni económica con el fin de reducir los efectos que produjo dicho virus.

1.2. Justificación del estudio

El presente examen complejo se realiza con la finalidad de efectuar un estudio sobre la insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga en el contexto del covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos, que medidas fueron adoptadas, así como también efectuar una comparación con otros países para de esta manera efectuar una investigación actualizada acerca de la forma como estos gobiernos hicieron frente a la pandemia. De igual manera la presente investigación señala los derechos humanos que fueron vulnerados durante la época de la pandemia.

1.3. Objetivo General

Demostrar la insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga en el contexto del covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos.

1.4 Objetivos Específicos

- Describir los elementos teóricos vinculados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y su vinculación a los derechos Humanos.
- Identificar si fueron transferidas las competencias en materia de salud al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga en la pandemia del COVID-19 por parte del Estado Central,
- Determinar, si el Estado central transfirió recursos económicos al GAD Municipal de Pallatanga para combatir la pandemia del COVID-19.
- Proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, con la finalidad de que los Gobiernos Locales reciban directamente los recursos económicos sin pasar por el Estado Central, enmarcado en el principio de autonomía y el respeto a sus competencias en situaciones de emergencia sanitaria y/o desastres naturales que podrían afectar el país.

1.5 Hipótesis de trabajo

La asignación directa de los recursos económicos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales permitirá una gestión eficaz en situaciones de emergencia sanitaria nacional y/o desastres naturales.

FUNDAMENTACION TEORICA CONCEPTUAL

2.1 Desarrollo

En la actualidad cuando se habla de derechos humanos, se hace referencia a la protección integral de los derechos del hombre, de todo aquel conjunto de garantías que son inherentes a su persona, como el derecho a la vida, a la libertad, al trabajo y a la salud entre otros que por su naturaleza y lo que implican, forman parte de todo ser humano. Estos derechos le son otorgados a la persona por el solo hecho de formar un ser humano y de haber nacido, ese el único requisito que se necesita para ser titular de los derechos humanos.

En este sentido, son considerados como todos aquellos derechos de carácter subjetivos que el ser humano puede solicitar en su condición de persona y exigir de tanto al estado en el cual se desarrolla de manera habitual, como a la sociedad a la cual pertenece el cumplimiento de los mismos. Ellos se encuentran contemplados en la ley así como en los instrumentos internacionales de protección, constituyen una garantía para el ciudadano que como ser humano tiene un conjunto de derechos que forman parte de él que deben ser respetados para garantizar su dignidad humana (Ferrajoli, 2019).

Desde otro punto de vista los derechos humanos son considerados como un conjunto de facultades que por mandato de la ley son otorgadas a una persona, para que tenga la garantía de ser respetado en sociedad y pueda vivir con un grado de dignidad y respeto en cualquier sociedad con la finalidad que pueda satisfacer sus necesidades básicas, individuales y colectivas como miembro de una sociedad.

Los derechos humanos como garantías que se encuentran vinculadas de manera indisoluble al ser humano, son considerados como todas aquellas facultades individuales y colectivas que le permiten a una persona poder vivir en armonía y tranquilidad en cualquier sociedad, poder desarrollarse de una manera independiente y autónoma con la tranquilidad de saber que sus derechos

fundamentales serán respetados por la sociedad y las autoridades que hacen vida en la sociedad. Los derechos humanos son inherentes al ser humano le pertenecen en todo momento y son irrenunciable ya que los mismos son de orden público (Serrano, 2017).

Los Derechos Humanos se encuentran presente en toda sociedad, principalmente en aquellas de corte democrático, en el cual existe el respeto a la ley, a la vida a la dignidad del ser humano, en aquellas en el cual el centro del Estado es el ser humano, y en tal sentido se protegen sus derechos y garantías que posee como persona. Los derechos humanos independientemente de su reconocimiento por las autoridades o por la sociedad donde el individuo se desarrolla siempre están presente, ya que ellos acompañan siempre al individuo para garantizar el goce y disfrute de sus derechos esenciales como ser humano.

Cuando surge la pregunta cuales son los derechos humanos que tiene una persona, cuáles de ellos son los fundamentales no es necesario acudir a una codificación nacional o internacional, basta con entender que son aquellos derechos básicos para que una persona pueda desarrollarse con normalidad y respeto a sus derechos, dentro de ellos se pueden citar el derecho a la vida, el derecho a la libertad, al trabajo, a la salud y a la dignidad humana que hacen en cualquier sociedad que una personan pueda vivir con total tranquilidad. Los derechos humanos permiten al ser humano vivir en armonía y de esta manera también reclamarlos a la sociedad o al Estado cuando sean vulnerados (Serrano, 2017).

Los Derechos Humanos protegen a los seres humanos en su individualidad, pero también desde el punto de vista colectivo, desarrollarse y vivir en una sociedad con la seguridad que hay un respeto a su persona y a sus derechos fundamentales. Los derechos humanos son garantías que le son dadas a una persona para que pueda vivir en armonía y equilibrio, son derechos inherentes e inalienables por hecho de ser de una persona y que deben ser respetados, y en el caso que sienta que los mismos son vulnerados por el Estado o por un tercero pueda exigirlo judicialmente.

Cada estado tiene la obligación de cumplir y respetar los derechos humanos que posee a nivel nacional, así como también se hace necesario una tarea divulgativa de los mismos para el conocimiento de ellos a toda la sociedad, principalmente a aquellos grupos vulnerable que desconocen que esos derechos

existen y que le pertenecen por el solo hecho de ser persona. Dentro de estos grupos vulnerables se encuentran las personas que viven en extrema pobreza, que no han tenido la posibilidad de tener acceso a un sistema educativo, niños y adolescentes, personas con enfermedades avanzadas y pocas opciones de vida a futuro. Los derechos humanos protegen a toda la sociedad porque son iguales para todos, pero protegen principalmente a aquellos grupos vulnerables que por el desconocimiento de esos derechos desconocen la aplicación de los mismos.

En este sentido se hace necesario señalar el preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre (1948) estableció:

Que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias. (pág. 10)

La lucha por la protección de los derechos humanos hace que cada día surjan nuevos retos para garantizar estos derechos, para ello existen órganos Internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) que tiene por objeto lograr el respeto de manera internacional a estos derechos, mediante disposiciones de carácter legal internacional que obligan a los Estados que son miembros, firmantes y aceptantes a cumplir con los derechos humanos y a velar por su cumplimiento mediante la adopción de medidas internadas creadas para tal fin.

Los derechos humanos son la garantía que debe tomar en consideración todo estado a garantizar a sus ciudadanos, es decir el norte de todo Estado debe estar centrado en el respeto a los derechos humanos de sus nacionales, de garantizar que sus derechos como personas sean respetadas en todo momento, que puedan desarrollar una vida digna que les permita tener un buen empleo, una educación de calidad para sí y para su núcleo familiar, un sistema de salud que le garantice este derecho, así como también la protección del estado para aquellas situaciones que al ver lesionados o vulnerados sus derechos puedan ser reparados los mismos.

Los Derechos Humanos, deben ser garantizados a toda la población independiente mente de su rezo, raza condición social, nivel académico alcanzado una de sus características fundamentales es la universalidad de los mismos, que implica que ellos deben ser aplicados en todo el mundo y la otra característica es su igualdad que debe garantizar su aplicación a todas las personas sin que medie hechos que evidencien la discriminación a estos derechos ya que sería contrario a ellos. La igualdad es quizá el valor fundamental de estos derechos y por ello se encuentra contemplada en el Artículo 1 de la Declaración de Derechos del Hombre (1948) que estableció: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (pág. 4).

Los derechos humanos deben ser aplicables a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones no es procedente aplicarlos a unos ciudadanos si y a otros no ya que se estarían vulnerando los mismos al crear categorías de ciudadanos ya que se estarían considerando ciudadanos de primera es decir aquellos a los cuales se garantizan los derechos humanos y ciudadanos de segunda que serían aquellos a los cuales no se le tutelen los mismos.

Hay que señalar de igual manera que en la actualidad a pesar de la existencia de múltiples instrumentos de carácter internacional que tienen por objeto la protección de los derechos humanos históricamente han existido focos de violación de estos derechos principalmente de sectores vulnerables como niños, niñas y adolescentes sometidos a torturas, a tratos degradantes a trabajo forzado, son este tipo de situaciones las que deben atacar las autoridades nacionales e internacionales para eliminar este tipo de situaciones.

2.2 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales pueden ser definidos como una pluralidad de instituciones que integran la organización territorial del Estado Ecuatoriano, tienen su base legal en la Constitución de la República de Ecuador del año 2008, así como también en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización conocido como el (COOTAD). Estas instituciones tienen como característica fundamental su descentralización y poseen autonomía de tipo política, administrativa y financiera, pueden ser de tipo regional, provincial, cantonal y parroquial (Suing, 2016).

Características

Unidad

Cada uno de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales se encuentra en la obligación de mantener la unidad de todo el ordenamiento jurídico y territorial, así como también de la unidad económica y que exista un equilibrio en la igualdad de trato a la ciudadanía, como una manifestación explícita de la soberanía del pueblo ecuatoriano. Cuando se hace referencia a la unidad jurídica, se manifiesta en el cumplimiento de la Constitución de la República de Ecuador, así como también de cada una de las leyes que emanan como máximo instrumento legal del país (Martínez D. , 2017).

Por otra parte, cuando se hace referencia a la unidad territorial, implica que deben fomentar la unidad nacional, estos órganos tienen un conjunto de atribuciones derivadas de la constitución y la ley, para favorecer la descentralización de las competencias, con el fin de fortalecer la democracia, la efectividad de las acciones y políticas públicas del gobierno, pero siempre con el fin de mantener una unidad territorial, basada en los principios constitucionales.

Cuando se hace referencia a la unidad económica el legislador ecuatoriano ha querido expresar que se debe mantener un sistema de orden económico-social y solidario único en todo el país que tiene su fundamentación en las políticas económicas emanadas del buen vivir, para que de esta forma el reparto de las competencias, así como también la distribución de los recursos públicos no generen inequidades desde el punto de vista territorial. Estos principios tienen como base la igualdad para todos los ciudadanos como garantía de un trato sin distinciones para todos los ciudadanos del país.

Solidaridad.

Los Gobiernos autónomos descentralizados Municipales no constituyen un órgano independiente y aparte de los demás órganos que hacen vida activa dentro del territorio nacional, son complementarios y poseen una obligación compartida con todos los demás entes de gobierno que forman parte de la administración pública del país, de impulsar un desarrollo justo, equilibrado y equitativo para cada una de las circunscripciones territoriales que forman parte del Estado ecuatoriano.

En este sentido en razón de esta característica constituye una obligación por parte del Estado ecuatoriano, efectuar una distribución económica equitativa a nivel de todo el país con la finalidad de garantizar que en toda la unidad nacional, exista la protección económica del Estado fortaleciendo de esta manera los niveles de inclusión de los sectores más vulnerables (Jarrin, 2017).

Coordinación y corresponsabilidad

Otra de las características fundamentales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentran en el hecho que deben trabajar de una manera articulada con cada uno de los niveles de gobierno, tienen la obligación de igual manera de actuar de manera conjunta para velar por el cumplimiento de los derechos y garantías de todos los ciudadanos, de vigilar porque se cumplan todas las políticas públicas que tienen su nacimiento en el buen vivir como derecho constitucional, así como también procurar un desarrollo sostenible en todo el territorio nacional (Jarrin, 2017).

Para el cumplimiento de este principio se hace necesario que se generen acuerdos de gobiernos entre todos los entes que forman parte de la administración pública, con la finalidad de crear una red de instituciones que trabajen de manera conjunta en pro del ciudadano. El hecho que existan más órganos, debe significar que existe un mayor apoyo hacia la colectividad tal como lo establece el artículo 1 de la constitución, que establece que el Ecuador es un estado social de derecho y de justicia social, lo que significa que todas las instituciones del Estado deben velar por la integridad de los derechos de todos los ciudadanos y el cumplimiento del principio de igualdad para todos.

Subsidiariedad

La subsidiariedad implica que los servicios, las competencias, así como también las políticas públicas deban efectuar para beneficiar a la población en general debe ser realizada por los niveles de gobierno que se encuentran más cercanos a ellos, ya que de esta forma con la descentralización se garantiza, que el ciudadano pueda resolver de una manera más rápida y eficaz los problemas que puede padecer en su comunidad. En virtud de este principio, se coloca como limitación al gobierno central no ejercer aquellas competencias que pueden ser

cumplidas de una manera más rápida y efectiva por los niveles de gobierno que se encuentren de una manera más cercana a la población (Batallas, 2017).

Sin embargo, para casos excepcionales en los cuales se requiera de una colaboración mayor por distintas situaciones extraordinarias que así lo ameriten como desastres naturales, huracanes o terremotos el gobierno central puede de una manera supletoria y temporal de manera conjunta con estos entes descentralizados efectuar competencias de una manera conjunta con la finalidad de detener la situación extraordinaria causada.

Complementariedad

Esta característica implica que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación por mandato constitucional y legal de articular de manera conjunta con todos los niveles de autoridad del sector público, para de esta manera contribuir con el plan de desarrollo nacional vigente y gestionar sus competencias de manera complementaria para garantizar los derechos de los ciudadanos previstos en la Carta Magna.

Equidad interterritorial.

Esta característica implica que, al momento de efectuar una distribución de los recursos del Estado, así como también las competencias que le son asignadas por mandato de la constitución y la ley serán otorgadas de acuerdo a la proporción de territorio que sea su responsabilidad en tal sentido la extensión de territorio será determinante para el ejercicio de sus competencias, así como también la determinación geográfica de la región en la cual se encuentran.

Participación ciudadana

Esta es una característica no solo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados sino que la Constitución de la Republica de Ecuador, la cual dentro de sus principios básicos y que marcaron una diferencia con la anterior, se encuentra la participación ciudadana, que permite que las personas que habitan en un territorio determinado puedan participar en las decisiones de carácter local que adopten estos órganos descentralizados, ya que la idea de su creación es la cercanía a la colectividad y ella no serviría de nada si los beneficiarios de la

misma, no pudieren participar en las políticas públicas de las cuales ellos son beneficiarios (Yela, 2016).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados no solamente deben velar por el respeto a la participación ciudadana dentro de sus territorios, deben impulsar para garantizar este principio y el desarrollo de las políticas públicas de una manera coherente con las necesidades de la población donde se ejercen sus competencias, ellas deben generar programas y proyectos públicos para que de igual manera los ciudadanos puedan participar en el centro de la fiscalización y la transparencia de los recursos públicos del Estado (Monje, 2017).

Sustentabilidad del desarrollo

Esta característica implica que los gobiernos autónomos descentralizados deben velar por lograr un desarrollo integral para todos los ciudadanos es decir no solo se debe impulsar el beneficio económico se debe impulsar el desarrollo social su identidad cultural, así como el hecho de promover valores ya preestablecidos en dicha comunidad, así como los valores del buen vivir contemplados en la constitución.

2.3 El Covid-19

El 31 de diciembre del año 2019, el municipio de Wuhan que se encuentra en la provincia de Hubei, China, informo acerca de la existencia de múltiples casos de un tipo de neumonía que no se había presentado, posteriormente a inicios del mes de enero del año 2020, el Centro Chino para el Control y la Prevención de Enfermedades señalo la existencia de un nuevo virus al que denominaron coronavirus COVID-19 como el responsables de estos tipos de afecciones respiratorias agente causante de este brote. Para finales del mes de enero en China ya existían más de 9000 casos confirmados y más de 100 casos confirmados en 20 países, en tal sentido el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote era una emergencia de salud pública de interés internacional (PHEIC), posteriormente en el mes de febrero la Organización Mundial de la Salud (OMS) denomino a esta enfermedad como COVID-19, abreviatura de "enfermedad por coronavirus 2019 (Organizacion Mundial de la Salud, 2020).

Explicación científica

Los coronavirus son miembros de la subfamilia Orthocoronavirinae dentro de la familia Coronaviridae (orden Nidovirales). Esta subfamilia está formada por cuatro tipos de virus: Alphacoronavirus, Betacoronavirus, Gammacoronavirus y Deltacoronavirus de acuerdo a su estructura genética. Los alfacoronavirus y betacoronavirus tienen como característica fundamental que solo infectan a mamíferos y normalmente traen como consecuencia infecciones respiratorias en humanos y gastroenteritis en animales.

Hasta la aparición del SARS-CoV-2, se habían evidenciado solamente seis tipos de coronavirus en la población humana (HCoV-NL63, HCoV-229E, HCoV-OC43 y HKU1) que son responsables de un número considerable de distintos tipos de infección en personas adultas inmune competentes, pero que en la población infantil y en los adultos mayores pueden generar consecuencias bastantes delicadas sobre todo a nivel pulmonar las cuales se agravan si se producen en la estación de invierno. En este sentido el Ministerio de Sanidad Español (2020) señaló:

Desde el punto de vista científico los coronavirus son virus esféricos de 100-160 nm de diámetro, con envuelta y que contienen ARN monocatenario (ssRNA) de polaridad positiva de entre 26 y 32 kilobases de longitud. El genoma del virus SARS-CoV-2 codifica 4 proteínas estructurales: la proteína S (spike protein), la proteína E (envelope), la proteína M (membrane) y la proteína N (nucleocapsid). La proteína N está en el interior del virión asociada al RNA viral, y las otras cuatro proteínas están asociadas a la envuelta viral. La proteína S se ensambla en homotrímeros, y forma estructuras que sobresalen de la envuelta del virus. La proteína S contienen el dominio de unión al receptor celular y por lo tanto es la proteína determinante del tropismo del virus y además es la proteína que tiene la actividad de fusión de la membrana viral con la célula y de esta manera permite liberar el genoma viral en el interior de la célula que va a infectar. (pág. 1)

2.4 Estado de excepción a consecuencia de la crisis social y económica a consecuencia del covid-19

En el Ecuador, producto de los efectos sociales y económicos que trajo consigo la pandemia del Covid-19, fue necesario dictar un estado de excepción por parte del ejecutivo nacional, tomando como base el artículo 164 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) estableció:

La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado. El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales. (pág. 60)

En este mismo sentido, el artículo 165 de la Constitución de la República (2008) estableció:

Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o 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 señala la Constitución. Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: **1.** Decretar la recaudación anticipada de tributos. **2.** Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación. **3.**

Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional. **4.** Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado. **5.** Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional. **6.** Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones. **7.** Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. **8.** Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad. (pág. 60)

En base a los artículos constitucionales observados, fue decretado el estado de excepción en todo Ecuador, situación que origino la restricción de varios derechos que afectaron a la población en general, entre ellos, se puede nombrar el derecho de alimentos limitando de esta manera el interés superior del niño. El cierre de los juzgados por las limitaciones de transito que fueron impuestas por el decreto de estado de excepción hizo imposible la celebración de audiencias judiciales motivadas por el impago de pensiones alimenticias, situación que se vulnero el derecho a los alimentos, que es un derecho inalienable del niño y adolescente.

Dentro de las vulneraciones que se efectuaron a los derechos constitucionales también se observó que, se estableció la reducción emergente de la jornada de trabajo el artículo 20 de la Ley Orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 (2020) que señaló:

Por eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente justificados, el empleador podrá reducir la jornada laboral, hasta un máximo del 50%, debiendo la remuneración del trabajador no ser menor al 55% de la fijada previo a la reducción; y el aporte a la seguridad social pagarse con base en la jornada reducida. El empleador deberá notificar a la autoridad de trabajo, indicando el período de aplicación de

la jornada reducida y la nómina del personal a quienes aplicará la medida. (pág. 9)

La situación señalada en los artículos de las disposiciones legales precedentes, tanto en la Ley orgánica de apoyo humanitario, demostró como de manera inmediata y directa se vulneraron los derechos constitucionales y legales de los trabajadores ya que se estableció la reducción de la jornada laboral hasta un 50%, y para el caso del salario se estableció hasta un 55%, situación que vulnera de manera flagrante las garantías legales y constitucionales del trabajador tal y como se observa en el numeral 2 del artículo 326 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) que estableció: “Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario” (pág. 102).

En el Ecuador, así como en resto del mundo la pandemia del Covid-19 origino que se produjeran un conjunto de medidas extraordinarias con el fin de evitar la propagación de este virus, por cuanto no se tenía un conocimiento del origen las consecuencias y cuanto duraría el mismo. Como medida a los efectos que se continuara el contagio se solicitó a la ciudadanía su confinamiento y solamente en horarios establecidos la ciudadanía podía salir de sus hogares con el fin de adquirir los alimentos y medicinas necesarias o para determinados casos en los cuales existiera una emergencia.

Es decir, la primera limitación que existió por el Covid-19 fue el derecho de transitar libremente, con el fin de evitar la propagación de esta pandemia en la población, de igual forma se estableció la obligación a todas las personas de la utilización de la mascarilla quirúrgica. De esta manera se estableció el distanciamiento social de la ciudadanía en aquellos lugares en los que se estaba permitido acudir, como por ejemplo las farmacias, tiendas de comida, abastos y en los transportes específicos que se encontraban funcionando.

Estas restricciones a la libertad de circulación acentuaron las limitaciones de los derechos de las personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad. En este caso se pueden citar por ejemplo a las personas que laboran en la economía informal como el comercio ambulante, donde se encontraban personas que provenían de otros países. La dependencia para vivir de los ingresos que eran obtenidos a diario, agravo la condición de estas personas.

2.5 Derechos Humanos limitados durante la pandemia del Covid-19 en Ecuador

La limitación del derecho a la libertad de tránsito

La limitación que se estableció con el fin principal de evitar el contagio del Covid-19, por lo novedoso de dicho virus y el desconocimiento de los métodos que eran necesarios para combatirla. En consecuencia, lo más conocido del virus es que era transmitido de persona a persona, principalmente por la saliva. En consecuencia, el Estado ecuatoriano tomo como medida el confinamiento de la ciudadanía que solo podían salir de sus casas en relación a actividades prioritarias. En particular, para aquellas provincias o Cantones que el color del semáforo estuviese en rojo, las restricciones comenzaban a las 14:00 y finalizaban a las 5:00; si se encontraba en amarillo, las restricciones comenzaban a las 21:00 y terminaban a las 5:00, por cuanto de esa forma se podía evidenciar en estos territorios los niveles de la pandemia eran bajos o se encontraban descendiendo.

Además, en variados reportes emanados de la Organización Mundial de la Salud se recomendó que, a los efectos de evitar la propagación del Covid-19, se requería de la población que existiera un distanciamiento entre las personas con la finalidad de evitar la propagación del virus, así como también fueron prohibidos los eventos masivos, en consecuencia, se ordenó cerrar de manera temporal espacios públicos, y reducir el hacinamiento en lugares públicos y oficinas (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Por todo lo anteriormente dicho, así como también tomando en cuentas las sugerencias que fueron emitidas por el Ministerio de la Salud, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, así como también por la Organización Panamericana de la Salud, se estimó pertinente establecer dentro del Ecuador las limitaciones de los derechos a la libertad de tránsito, a los fines de poder evitar la propagación del Covid-19 (Ryan, 2020).

En todo caso, en relación con cada una de las limitaciones a tales restricciones de derechos establecidos en la constitución, ya existe un precedente jurisprudencial por cuanto la Corte Constitucional del Ecuador manifestó su opinión en su dictamen N°. 1-19-Estado de Excepción/1952, en donde estableció la manera de cómo debían establecerse los límites a las limitaciones de derechos constitucionales con suficiente justificación tanto de hecho como de derecho.

En este sentido es necesario mencionar, que los ciudadanos a los cuales se les violentaron sus derechos por la pandemia del Covid-19 son los sectores más vulnerables, que desde siempre han sufrido discriminaciones en el campo económico en todo el país. Además del especial celo en la aplicación de cada una de las limitaciones en los sectores especialmente vulnerables, las limitaciones también se efectuaron para los servicios públicos esenciales.

La limitación del derecho de asociación y reunión

Como consecuencia del Covid-19 mediante el decreto de estado de excepción se procedió a limitar este derecho constitucional y, de esta manera, se prohibieron los espectáculos en los cuales existiera asistencia masiva de personas, las reuniones sociales entre familiares y amigos y, en general, todas las actividades que concentraran cantidades de personas con la finalidad de evitar más contagios.

Prohibición de circulación vehicular

Dentro de las limitaciones al libre tránsito a consecuencia de la pandemia Covid-19 en el Ecuador, se impuso la de los vehículos. Por tal razón, el ejecutivo nacional instó a la ciudadanía a limitar su presencia en las calles, con el fin de evitar que las personas salieran de sus hogares y estuviesen expuestos a contagios. Para que esta medida tuviese efectividad, el ejecutivo estableció un cronograma que tenía su base en el terminal del último número de las placas, para de esta manera limitar la circulación de los vehículos.

Afectación del Derecho a la salud

Dentro de la pandemia covid-19 el principal derecho humano vulnerado fue el derecho a la salud, evidenciado por la ciudadanía en general y por el otro el vulnerado al personal sanitario que se vio expuesto a trabajar sin las medidas de bioseguridad necesarias y producto de ellos muchos médicos y enfermeras perdieron la vida a consecuencia de esta pandemia.

En este sentido un informe presentado por la Defensoría del Pueblo (2020) señaló:

Para finales del mes de abril se pusieron 4.204 alertas en la Defensoría del Pueblo, por la vulneración de derechos humanos. De todas ellas, 2.780 corresponden al pedido al derecho a la salud;

369, derecho al trabajo; 235, derechos de las personas usuarias y consumidoras; 234, derecho a la vivienda; 198, derecho a la alimentación y 388, derecho de ciudadanos ecuatorianos que se encuentran en otros países varados en el exterior, en 55 países. (pág. 4)

De igual manera se evidencio que dentro de las vulneraciones más recurrentes del derecho a la salud de acuerdo al informe presentado por la Defensoría del Pueblo (2020) fueron los siguientes:

1.- Cadáveres en la calle 2.- Contagios de COVID-19 en miembros de la fuerza públicas 3.- Contagios de COVID-19 en servidores públicos 4.- Dificultad de acceso a atención en salud 5.- Niños y adolescentes fallecidos 6.- Falencias en el manejo de fallecimiento extrahospitalario (demora en el levantamiento de cadáveres, fallecimientos en casa) 7.- Falencias en el manejo de fallecimiento hospitalario (inadecuado manejo de cadáveres, pérdida de cadáveres, inadecuado proceso de etiquetado de los cadáveres). 8.- Falta de pruebas para detectar contagios de COVID-19 10.- Información acerca de COVID-19. (pág. 6)

Fue tanto el nivel del abuso en el derecho a la salud dentro de la pandemia originada por el Covid-19 que inclusive se observaron actos de corrupción por parte de funcionarios públicos como el caso de la sobre facturación en el Instituto Nacional de Seguridad Social, sobre una compra de máscaras a 12 dólares cada una (El Comercio, 2020).

Por otra parte, se puede señalar que de igual manera el 4 de mayo del año 2020 la fiscalía apertura procedimiento por supuestos sobrepuestos en contra el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) así como también al Ministerio de Salud. La contraloría determino sobrepuestos en las fundas para cadáveres que se adquirieron con una diferencia de USD 137 cada una. Por ejemplo en el hospital del Guasmo Sur el sobrepuesto estuvo por el orden de 1 283% y en el hospital Los Ceibos fue de 1 311%, arrojó la auditoría realizada (El Comercio, 2020).

En la primera casa de salud, el contrato era por 300 bolsas a un precio de USD 145 cada una. Es decir, el monto total del contrato estaba en un total de 43.578 dólares. En Los Ceibos se adquirieron 4 000 fundas en a un precio unitario de 148,5 dólares cada una. El costo total fue de 594. 000. Sin embargo, el informe de la Contraloría general del estado revelo que la suma de ambas adquisiciones no debía estar por encima de los 46.910 dólares cifra que superada con creces (El Comercio, 2020).

2.6 Impacto del Covid-19 en materia social, política económica y cultural

En materia social fueron las clases más desposeídas las que padecieron a consecuencia de la pandemia Covid-19, por cuanto producto de las restricciones que se evidenciaron a consecuencia del confinamiento muchos programas sociales se dejaron de ejecutar dentro de ellos se pueden citar que los centros de desarrollo infantil, niños y niñas y adolescentes durante el lapso de tiempo que duro la fase crítica de la pandemia Covid-19 no tuvieron acceso a los programas de alimentación institucional impartidos por el Ministerio de Educación del Ecuador (MINEDUC (desayuno escolar) y de aquellos que de manera regular eran efectuados por el Ministerio de Inclusión Económico y Social (MIES) (desayuno, almuerzo y dos refrigerios) (Gobierno de Ecuador, 2020).

Lo anteriormente señalado, unido además a la dificultad económica o física de las familias para poder acceder a alimentos de la canasta básica alimentaria, origino que la población infantil y los adultos mayores con menores ingresos económicos no pudieron tener acceso a estos programas sociales de los cuales se beneficiaban de manera habitual en consecuencia se evidencio que esta población al no poder alimentarse de manera correcta padecieran cuadros de desnutrición aguda que colocaron en riesgo su vida (Gobierno de Ecuador, 2020).

Por otro lado, tanto la inversión pública como privada se han detenido, lo cual restringe las posibilidades de dinamización de la economía ecuatoriana y su empleabilidad; de hecho, ha existido una fuerte reducción del Talento Humano tanto en el sector público como en el privado. Por si esto fuera poco, el gasto del gobierno también se ha contraído y, lo que es peor, existen deudas con los proveedores del Estado ecuatoriano desde el año anterior, lo cual finalmente resta liquidez y “velocidad de circulación del dinero”. A esto se añade, la disminución de las exportaciones incrementado el saldo negativo en la Balanza Comercial.

En materia económica se produjo una contracción en diversos sectores como por ejemplo en el turismo, servicios, construcción, manufactura, comercio, transporte, servicio doméstico, así como también para los profesionales de libre ejercicio lo que evidencio que de los 18 sectores que conforman el cálculo del Producto Interno Bruto la mitad de ellos se vieron afectadas en el año 2020 a consecuencia de la pandemia y la otra mitad sufrió reducciones, pero en menor envergadura. A juicio de los economistas esto trajo como consecuencia un decrecimiento en materia económico de al menos dos dígitos (Villacres, 2020).

Por otra parte, en materia política el sector gubernamental atravesó por difíciles situaciones principalmente en el Seguro de Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) por cuanto el mismo tenía problemas de liquides económica presentados en tres amitos el primero de ellos porque según datos oficiales existía un promedio de cerca de doscientos mil nuevos desempleados los cuales dejaron de aportar do de aportar a la Seguridad Social. En segundo lugar por cuanto el estado adeuda cerca del 40% de aporte al seguro de pensiones desde el mes de noviembre del año 2019, cifra que el mes de junio del año 20202 ascendía a unos 1400 millones de dólares (Villacres, 2020).

Continuado en tercer lugar la reducción de la jornada laboral tanto en el ámbito público como en el privado trajo como consecuencia menores ingresos a la población en general y un gasto adicional que se manifestó en el seguro de pensiones (pago a jubilados y auxilios funerales) que ascendió a la cantidad de cuatro mil quinientos millones de dólares lo que implica que la seguridad social ecuatoriana deberá ejercer los cobros necesarios a los efectos de mantener a futuro su nivel de solvencia y garantizar su sostenibilidad en largo plazo (Villacres, 2020).

Insuficiencia de los poderes públicos en Ecuador

Si hay algo que quedo en evidencia es que el Ecuador no estaba preparado para afrontar una pandemia como el Covid-19, se evidencio que no existió una organización gubernamental a los efectos de combatir esta pandemia lo que trajo como consecuencia que la misma se desbordara, en el país Guayaquil fue la primera ciudad que se vio desbordada por esta pandemia siendo el motor económico del Ecuador, fue la más afectada, para inicios del mes de abril contaba con 1550 casos a nivel mundial fue conocido como existía la presencia de

cadáveres en las calles producto que el gobierno no se daba abasto con la cantidad de muertos que se experimentaron a consecuencia del Covid-19.

Por otra parte, el sistema de salud colapso ya que no se dio abasto para la cantidad de infectados a consecuencia de la pandemia, así como también se evidenciaron múltiples contagios y fallecidos en el personal médico tanto especialistas como enfermeros a consecuencia que no contaban con las suficientes medidas de protección el hospital general de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en Guayaquil fue sede de múltiples protestas del personal médico que reclamaba el apoyo del gobierno en materia de salud.

El confinamiento sumergió en la crisis a la mayoría de los hogares y en muchas oportunidades se evidencio que fue contraproducente ya que al no poder trabajar no existían los recursos para comer y a pesar que el gobierno nacional repartía kits de alimentación así como también se otorgaron bonos de contingencia por un monto de \$60 que fueron entregados en los meses de abril y mayo para un total inicial de 400.000 familias que se encontraren en condiciones de vulnerabilidad y que formaren parte de ningún programa social.

A ese número que fue considerado en principio en mayo del 2020 fueron adicionadas 550.000 familias con el fin de beneficiar a un total de 950.000 familias ecuatorianas las cuales se vieron beneficiadas con estos recursos económicos. Ahora bien hay que señalar que a pesar de entregar kits alimentarios estos solo duraban para una familia promedio de ocho a diez días y con un bono de 60 dólares mensual para una familia promedio de cuatro personas es un monto que resultaba irrisorio en consecuencia se evidencia que la respuesta del gobierno ecuatoriano fue insuficiente frente a la pandemia covid-19 (Villacres, 2020).

Producto de la ineficiencia del gobierno nacional en materia de la pandemia al no garantizar la alimentación del país trajo como consecuencia escenas de violencia social en el sur de Guayaquil muchos comercios fueron saqueados por personas para llevarse los alimentos en Quito fue público y notorio en caso evidenciado en el mercado San Roque, ubicado en una zona popular de Quito, donde los ciudadanos irrumpieron a la fuerza para llevarse alimentos. Es decir, hubo un total descontrol en el tema de la pandemia en Ecuador se colocaron unos horarios que restringían la movilidad de las personas y fue público en fecha 4 de abril en la provincia de los ríos murió un joven ahogado quien huía de las

fuerzas de seguridad del Estado por haberse pasado de las horas del toque de queda.

Ahora bien, si el gobierno nacional fue insuficiente también lo fueron los Gobiernos Autónomos Descentralizados ya que no se observó una coordinación entre ellos, tanto es así que el Estado Central asignó nuevas competencias sin recursos al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, a fin que se pudieran tomar los correctivos con la finalidad de que no se propague el Covid-19.

Si bien es cierto que esta municipalidad no se quedó de manos atadas y adoptó desde el punto de vista legal ordenanzas y actos normativos a los fines de evitar la propagación del Covid.19 las mismas no impidieron la propagación de la pandemia en este territorio ya que el gobierno central no envió los recursos económicos.

Como respuesta al Covid-19 el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga no tuvo otra opción que direccionar su presupuesto a fin de evitar la propagación de la pandemia, ejemplo de ello se suspendieron las obras a realizar en cada una de las comunidades para destinar ese dinero al sector salud y poder dar respuesta a las necesidades más urgentes, ejemplo de ello fue que se tenía destinada la construcción de una casa comunitaria en la comunidad de las Rosas la cual se suspendió para asignar esos recursos en materia de salud.

2.7 Fundamento Constitucional

En este sentido hay que señalar que el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) estableció:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. (pág. 82)

De igual forma el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) contempló:

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. (pág. 82)

MARCO METODOLOGICO

3.1 Tipo de investigación

El presente examen complejo se basa en una investigación cualitativa, de acuerdo con la finalidad corresponde a un estudio puro, ya que se tiene previsto analizar la documentación sobre: **“La insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, en el contexto del covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos”** y donde se va a utilizar técnicas como el análisis documental y guía de observación.

De acuerdo con la finalidad el presente trabajo de investigación es APLICADA porque después de analizar algunas variables, se va a proponer una REFORMA al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuyo objetivo es que los Gobiernos Autónomos Descentralizado reciban los recursos económicos de manera directa en situaciones de emergencia nacional.

Acorde con el nivel de profundidad se ejecutará una investigación descriptiva considerando la temporalidad este estudio será de tipo de campo porque los datos serán tomados en el periodo 2020 utilizando una profundidad descriptiva.

La investigación corresponde a una escala de medición social ya que se estará trabajando con una problemática que afecta a nivel de los derechos humanos.

3.2 Procedimiento de la investigación

La investigación se efectuará en una sola fase: El universo de estudio estará conformado por todos los actos administrativos y normativos dictados para el manejo de la crisis del COVID-19 en el cantón Pallatanga y la muestra serán las Actas del Comité de Operación de Emergencia Cantonal de Pallatanga, Ordenanzas Municipales y Resolución de declaratoria de emergencia grave al cantón Pallatanga.

3.2.1 La conformación de la muestra

En cuanto a la conformación de la muestra, la misma se caracteriza por una revisión documental y bibliográfica de acuerdo con las fuentes primarias y secundarias que se encuentran vinculadas a las variables de estudio. En este sentido, la Universidad Nacional de México, (2018) señala: “La investigación documental tiene como objetivo resolver una situación o problema mediante la recopilación, el análisis y la interpretación de la información obtenida de fuentes documentales. En la parte correspondiente al desarrollo y análisis de los resultados, se debe incluir la síntesis de la información recopilada sobre el tema en estudio, expresando claramente el argumento principal que postula el estudio” (p.01).

En base a lo antes citado, para efectos de la presente investigación, el universo de análisis se encuentra formado por el conjunto de normas jurídicas aprobadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga en el contexto del COVID 19. Para este propósito, el estudio desarrollado se considera elaborado en un estudio documental, donde se efectuará una interpretación teórica y conceptual acerca de cada una de las normativas aprobadas por la Municipalidad de Pallatanga.

3.2.2 Hipótesis de Trabajo

La asignación directa de los recursos económicos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales permitirá una gestión eficaz en situaciones de emergencia nacional.

Variable Independiente

Asignación directa de recursos

Variable Dependiente

Gestión eficaz en situaciones de emergencia

Definición Conceptual de las Variables Independiente y Dependiente

Asignación directa de recursos: Es un procedimiento administrativo mediante el cual el Estado Central redistribuye los recursos económicos disponibles en un momento determinado de manera directa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Gestión eficaz en situaciones de emergencia: Son las actividades que deben realizar los entes del Estado en el momento que ocurren situaciones imprevistas.

3.2.3 Construcción del Instrumento de Recolección de datos

Se efectuará un instrumento para proceder con el análisis documental y recopilar los datos concernientes a la problemática en estudio, la construcción del instrumento de la guía de observación se basa en las variables de la hipótesis que ha sido formulada en los siguientes términos:

Guía de Observación

VARIABLES de la Hipótesis	Documentos	Dimensiones/subvariables	Criterios de análisis	OBSERVACIONES DOCUMENTALES
VARIABLE INDEPENDIENTE <i>Asignación directa de recursos</i>	➤ Actas del Comité de Operaciones y Emergencia Cantonal	Procedimiento de asignación de recursos. Transferencia de recursos del gobierno central Procedimiento expedito para asignación de recursos en situaciones de emergencia	- Análisis Documental	Nunca existió dentro de la Pandemia Covid-19 asignación de recursos por parte del gobierno Nacional hacia el Gobierno Autónomo de Pallatanga por lo que se hace necesario reformar el Código Orgánico de Organización territorial Autonomía y Descentralización COTAD a los fines que en situación de emergencia se efectuó una

				<p>trasferencia de recursos a los GAD quienes por ser la estructura gubernamental más cercana al ciudadano pueden resolver los problemas más fácilmente</p>
<p>VARIAB LE DEPENDIENTE <i>Gestión eficaz en situaciones de emergencia</i></p>	<p>Actas del Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal</p>	<p>Declaratorias de emergencia Descriptores de semáforo en rojo alto nivel de contagio Amarillo Bajo Nivel</p>	<p>Análisis Documental</p>	<p>No establece el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) la transferencia de competencia en materias y asignación de recursos en situaciones de emergencia</p>
	<p>Actividades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga</p>	<p>Mesas Técnicas de agua Mesas técnicas de seguridad ciudadana</p>	<p>Análisis documental</p>	<p>Gracias a la actividad Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga se pudo frenar la pandemia Covid-19, pero en ningún momento el Gobierno central transfirió competencias con el fin de detener el avance de la pandemia.</p>
		<p>Medidas sanitarias</p>	<p>Análisis documental</p>	<p>Se ordenó el aislamiento del primer paciente con covid así como los siguientes, se dictaron medidas para el uso obligatorio del tapabocas y campañas informativas para alertar a la población en general.</p>
	<p>Ordenanzas municipales 002-2020 y 003-2020</p>	<p>-Protección de espacios públicos -Evitar la propagación del Covid.19</p>	<p>Análisis Documental</p>	<p>Las ordenanzas municipales sirven para regular algunas competencias en materia de emergencia pero no pueden hacer que los recursos bajen directamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.</p>
	<p>Acto normativo 001-GADMP-2020</p>	<p>Suspensión de la jornada de trabajo</p>	<p>Análisis Documental</p>	<p>Mejoro la solución de los problemas</p>
	<p>Resolución de emergencia grave del cantón</p>	<p>Evitar el contagio del Covid</p>	<p>Análisis Documental</p>	<p>Esta resolución estableció normas jurídicas a los efectos de evitar el contagio pero</p>

				mediante ellas no se puede lograr la asignación de recursos nacionales
--	--	--	--	--

Tabla 1. Fase 1 – Técnica Análisis Documental – Instrumento Guía de observación

Fuente: Elaboración propia

3.2.4 Análisis e interpretación de los datos

Se realizó y organizó dos instrumentos de recopilación de datos empleando las variables de la hipótesis, una guía de observación a utilizarse en la fase de la técnica de análisis documental. Ambos instrumentos se diseñaron empleando las variables de la hipótesis.

En primer lugar, hay que hacer referencia al análisis del Acta de sesión del COE Cantonal de Pallatanga de fecha 24 de Marzo del año 2020, el cual estuvo dirigido por el Agrónomo Rodrigo Enrique Granizo Muñoz, en su condición de Alcalde y Presidente del Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal (COE-Cantonal), en esta sesión se efectuó un estudio referido a la situación del Covid-19 dentro de dicho cantón, en el cual se tomaron medidas como la fumigación de todas las áreas, con el fin de evitar la propagación del virus, así como también se acordó dotar de insumos médicos al Subcentro de salud de Pallatanga.

En este sentido el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en ejercicio de sus funciones, tomo la iniciativa de efectuar un conjunto de actividades con el fin de evitar la propagación de la pandemia dentro de dicho Cantón, como la solicitud a la Gobernación de Chimborazo para que dote de equipos de protección para los funcionarios públicos de este Cantón, hay que señalar que gracias a la efectividad de las gestiones efectuadas por este Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal se pudieron realizar mesas de trabajo, para coordinar con los cuerpos competentes en materia de seguridad y salud a fin de evitar la propagación del Covid-19.

Actividades ejecutadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga

Gracias a las actividades realizadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, se pudieron conformar de manera rápida mesas técnicas de trabajo: en materia de agua, de salud, de seguridad ciudadana, así como de

alojamientos temporales que trajeron como consecuencia a que la población del Cantón tuviera una mayor organización, de ello se evidencia la importancia del Gobierno Autónomo Descentralizado, por cuanto su actuación por ser un órgano que se encuentra de manera más cercana con el ciudadano, permitió que este ente descentralizado pudiera coordinar de manera directa, los trámites a ejecutar para evitar la propagación de la pandemia en este Cantón.

Cada una de las actuaciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga permitieron que los índices del covid permanecieran en un nivel bastante bajo en comparación con el resto de cantones, es más cuando las estadísticas emitidas por el Ministerio de la Salud evidenciaban los cantones por provincia que tenían una mayor proporción de casos de Covid-19, el Cantón de Pallatanga no se encontraba dentro de los que poseían mayor índice, y esto gracias a la actuación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal que evidenciaron que con las medidas que fueron tomadas en cada una de las mesas de trabajo antes descritas se evitó que la pandemia tuviera altos índices en este Cantón.

Posteriormente mediante acta de sesión N° 03-2020 de fecha 5 de abril del año 2020, se evidencio el primer fallecido por caso de Covid-19 en el Cantón, puesto que ya se observaba la presencia del virus en dicho territorio, se designó al colegio Provincia de Chimborazo para que sirviera de centro de aislamiento para las personas que resultaren positivas de las pruebas de Covid-19. Se evidencio que la primera persona fallecida había ingresado al Subcentro de Salud de Pallatanga, el 27 de marzo de 2020 y que había realizado un viaje a Guayaquil y además poseía complicaciones por diabetes.

Además, se evidencia que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga utilizando las atribuciones legales que le otorga el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, ayudo de una manera efectiva a la toma de decisiones que contribuyeron a que los índices de Covid-19 estuviesen por debajo de la media nacional, de igual forma se mantuvo la campaña quédate en casa en colaboración con el sector salud y el sector seguridad para que de esta manera se evitara el contagio en el Cantón.

Medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga

En el aspecto de la salud hay que señalar que las autoridades en esta materia desde la sospecha del primer contagio en fecha 27 de marzo aislaron a la persona quien con fecha posterior se confirmó que poseía el Covid-19, quien a partir de esa fecha comenzó su aislamiento conjuntamente con ocho personas con quien había tenido contacto, todas estas circunstancias evidencian como las autoridades del Cantón de Pallatanga actuaron conforme a derecho con el fin de evitar la propagación de la pandemia dentro de sus territorio.

Actos normativos dictados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga

Por otra parte, hay que citar el acto normativo 001-GADMP-2020 dicho instrumento legal dentro de sus disposiciones estableció la suspensión de la jornada de trabajo a efectos de evitar el contagio entre los trabajadores del municipio, se ordenó la práctica del teletrabajo con la finalidad de evitar la paralización total de las actividades que realiza la Alcaldía y aquellas dependencias que eran necesarias para la transferencia de recursos para afrontar la pandemia y evitar la propagación de la misma.

Gracias a este acto normativo se estableció la suspensión de espectáculos públicos, la suspensión de eventos deportivos, la priorización de los trámites administrativos por medios no presenciales, la exhortación a personas mayores de 65 años a permanecer en aislamiento voluntario, todas estas medidas contribuyeron en gran medida a mantener los niveles de contagio dentro del Cantón en cifras bastantes bajas en comparación con el resto del país, hay que reconocer que las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal actuaron desde el punto de vista legal de una manera adecuada estableciendo lineamientos que dieron resultados positivos.

Fue importante también la ayuda de los funcionarios que forman parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga porque todos ellos contribuyeron con las campañas adoptadas por la municipalidad para conminar a la ciudadanía en general a tomar medidas para evitar el contagio como el uso del tapabocas quirúrgico, el lavado de las manos con agua y jabón o algún antiséptico,

así como también la difusión de las recomendaciones emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga en materia de salud.

En fecha 16 de abril del año 2020 fue aprobada la ordenanza 002-2020, por parte del Gobierno autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, la cual tuvo como objeto prevenir, proteger controlar y tomar las medidas en todo el Cantón a los efectos de poder mitigar el contagio masivo del Covid-19 por el no uso de la mascarilla por parte de la población de dicho municipio, así como también fueron dictadas medidas para que los transeúntes mantuvieran una distancia prudencial entre ellos.

Por último fue dictada en fecha 05 de junio del año 2020 por parte de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga la ordenanza 003-2020 cuyo objeto es establecer un conjunto de protocolos a los fines de prevenir el Covid-19 así como también cualquier tipo de infección respiratoria en espacios públicos, esta normativa fue muy importante porque se dictaron las normas a seguir en aquellos locales comerciales que podían ir abriendo de manera paulatina porque el impacto económico en el país fue muy severo y el Cantón de Pallatanga no escapo a la crisis económica por tal razón era necesario reactivar la economía pero manteniendo las medidas sanitarias adecuadas.

Por ultimo luego del análisis de las disposiciones legales que fueron tomadas por la Municipalidad de Pallatanga se puede afirmar que gracias a la aprobación de estos instrumentos así como a la acción oportuna se pudo mantener bajos los índices de contagiados de la población, así como también se debe indicar que en este tipo de situaciones de emergencia, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, son órganos que por excelencia se tienen que hacer cargo de las políticas públicas en casos de pandemias o desastres naturales por cuanto son los entes que son más cercanos a la colectividad.



PROPUESTA DE REFORMA AL COOTAD

EXPOSICION DE MOTIVOS

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son instituciones que forman parte de la organización territorial del Ecuador, tienen su base constitucional en la Constitución de la República de Ecuador del año 2008, así como también en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización conocido como el COOTAD. Estas instituciones tienen como característica fundamental su descentralización y poseen autonomía de tipo política, administrativa y financiera, pueden ser de tipo regional, provincial, cantonal y parroquial.

Razón por la cual se hace necesario proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), con la finalidad de que los Gobiernos Locales reciban directamente los recursos económicos sin pasar por el Estado Central, enmarcado en el principio de autonomía y el respeto a sus competencias en situaciones de emergencia sanitaria y/o desastres naturales que podrían afectar el país.

CONSIDERANDO

Que, la Constitución de la República del Ecuador, establece una nueva forma de organización territorial del Estado, y de esta manera se han incorporado nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y que de esta manera se dispone que por ley se establezca el sistema nacional de competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.

Que, es necesario reformar el Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización a efectos de adecuarlo a situaciones de casos fortuitos o fuerza mayor de los siguientes artículos **1, 29, 57, 87 y 115**.

Artículo 1.- Agréguese como segundo inciso del artículo 1, el siguiente texto:

“Para efectos de las normas previstas en este Código y en las demás leyes de la República, constituyen gobiernos autónomos descentralizados, los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos, concejos municipales y las juntas parroquiales rurales, integrados por los órganos de legislación, normatividad y fiscalización; de ejecución y administración; y, de participación ciudadana y control social”.

Artículo 6.- Sustitúyase el texto del artículo 29 por el siguiente:

“Art. 29.- Órganos de los gobiernos autónomos descentralizados. - El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se efectuara mediante los siguientes órganos:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social.

Mediante Resolución cada órgano expedirá su propio reglamento orgánico de funcionamiento”.

Artículo 13.- En el artículo 57, incorpórense las siguientes modificaciones:

a) Sustitúyase el literal g) por el siguiente texto:

“g) Aprobar u observar que el presupuesto establecido para el gobierno municipal que deberá guardar una perfecta armonía con el plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, en los treinta días siguientes al de su presentación y en un solo debate. Si transcurrido este plazo el concejo municipal no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación presupuestaria cuatrianual elaboradas por el alcalde. Las observaciones del concejo serán solo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma. De esta misma manera será aprobada y se observara la liquidación que se efectuó del presupuesto del año inmediato anterior, con las respectivas reformas”;

Artículo 18.- En el artículo 87, incorpórense las siguientes modificaciones:

a) Sustitúyase el literal f) por el siguiente texto:

“f) Aprobar u hacer la observaciones necesarias al presupuesto del gobierno metropolitano que deberá guardar perfecta armonía con el plan metropolitano de desarrollo y de ordenamiento territorial, en los treinta días siguientes al de su presentación y en un solo debate. Si transcurrido este plazo el concejo metropolitano no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación presupuestaria cuatrianual elaboradas por el alcalde. Las observaciones del concejo serán solo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas”;

b) Sustitúyase el literal r) por el siguiente texto:

“r) Conceder licencias y vacaciones a que hubiere lugar a los miembros del gobierno metropolitano, que al ser revisados no excedan sesenta días. En el caso, de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo”;

Artículo 23.- Sustitúyase el texto del artículo 115, por el siguiente:

“Art. 115.- Ejercicio concurrente de las competencias. - El ejercicio de las competencias exclusivas, legales y residuales no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Artículo 59.- Al final del artículo 286, incorpórense como inciso final el siguiente texto:

“Los aportes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados miembros de una mancomunidad o consorcio serán transferidos y acreditados automáticamente por el Banco Central a las cuentas creadas por las mancomunidades o consorcios.”

Su ejercicio concurrente se regulará en el modelo de gestión de cada competencia definido por su titular, considerando el modelo de gestión del sector y atendiendo las resoluciones obligatorias que para estos efectos pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno.

CONCLUSIONES

Luego de culminar el presente examen complejo que tuvo como objetivo general determinar la insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga en el contexto del covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son un conjunto de instituciones que integran la organización territorial del Estado Ecuatoriano con la finalidad de lograr que el poder y los beneficios sociales puedan llegar de una manera más directa a la ciudadanía en general, recibiendo sus contribuciones económicas por parte del gobierno central.
- En materia de salud no fueron transferidas las competencias al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga durante la pandemia del Covid-19, pero esto no impidió que esta municipalidad dictara actos administrativos y normativos como la suspensión de las actividades administrativas, se dispuso la práctica del teletrabajo a efectos de evitar el contagio entre los servidores municipales y ciudadanía en general.
- El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, asumió una competencia constitucional sin recursos por parte del Estado Central para afrontar la pandemia del COVID- razón por la cual tuvo que reconducir su presupuesto con la finalidad de direccionarlo y evitar de esta manera la propagación de la pandemia, por tal motivo se suspendieron las obras a realizar en cada una de las comunidades para destinar ese dinero al sector salud y poder dar respuesta a las necesidades más urgentes.
- Se hace necesario realizar una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), con la finalidad de que los Gobiernos Locales puedan recibir de una manera directa los recursos económicos sin pasar por el Estado Central, enmarcado en el principio de autonomía y el respeto a

sus competencias en situaciones de emergencia sanitaria y/o desastres naturales que podrían afectar el país.

RECOMENDACIONES

Luego de culminar el presente examen complejo que tuvo como objetivo general determinar la insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga en el contexto del covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos se ha llegado a las siguientes recomendaciones:

- Se insta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a dictar charlas y conversatorios en cada uno de sus territorios a fin de que la ciudadanía conozca cuáles son sus funciones y la manera como pueden acceder a estos servicios a efectos de proteger sus derechos.
- El Estado Central en situaciones extraordinarias no solo debe transferir las competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sino también los recursos a fin de que se pueda reducir el impacto de las circunstancias extraordinarias.
- La Asamblea Nacional del Ecuador debe efectuar una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), a efectos de que los Gobiernos Locales en situaciones extraordinarias puedan recibir de manera directa los recursos económicos.

Bibliografía

- Arias, F. (2012). *Proyecto de Investigación Científica* (Sexta Edición ed.). Caracas-Venezuela: Episteme. doi:<https://ebevidencia.com/wp-content/uploads/2014/12/EL-PROYECTO-DE-INVESTIGACION-6ta-Ed.-FIDIAS-G.-ARIAS.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). *Código de Organización Territorial*. Quito: Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2020). *Ley orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19*. Quito: Registro Oficial Suplemento 229 de 22-jun.-2020.
- Batallas, H. (2017). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Revista De Derecho*, 5-22.
- Concejo Municipal de Guayaquil. (2020). *Ordenanza que regula el uso de mascarilla*. Guayaquil: Concejo Municipal de Guayaquil.
- Defensoría del pueblo de Ecuador. (2020). *Derechos Humanos vulnerados por el Covid 19 abril 2020*. Quito: Defensoría del Pueblo.
- Dictamen 1-19-Estado de Excepción/1952, (Corte Constitucional del Ecuador 2020).
- Dictamen 2-20-Estado de Excepción, (Corte Constitucional del Ecuador 2020).
- El Comercio. (15 de 06 de 2020). <https://www.elcomercio.com>. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-excepcion-pandemia-moreno.html>
- El Comercio. (7 de 5 de 2020). <https://www.elcomercio.com>. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/contraloria-sobrepresco-compra-bolsas-cadaveres.html>.
- Enemdu. (2020). *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo*. Quito: Enemdu.
- Ferrajoli, L. (2019). *Manifiesto a la igualdad*. Madrid: Trotta.
- Gobierno de Ecuador. (16 de 05 de 2020). <https://www.presidencia.gob.ec/>. Obtenido de <https://www.presidencia.gob.ec/>

- <https://www.presidencia.gob.ec/medidas-economicas-apuntan-a-reactivar-la-produccion-y-fortalecer-la-dolarizacion-sin-paquetazos/>
- Jarrin, E. (2017). *Reajuste al modelo institucional de rendición de cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados*. Quito: Consejo de participación ciudadana y control social.
- Martínez, C. (2017). *Lifeder*. Recuperado el 2018, de Lifeder: <https://www.lifeder.com/observacion-directa/>
- Martínez, D. (2017). *Catálogo de demanda y oferta de capacitación para gestionar competencias descentralizadas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales*. Quito: forumconsultor.
- Ministerio de Sanidad Español. (05 de 09 de 2020). *www.msrebs.gob.es*. Obtenido de www.msrebs.gob.es/covid19
- Monje, J. (2017). Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador. *CEPAL*, 17-62.
- Naciones, O. d. (22 de 08 de 2020). <https://news.un.org>. *Organización de las Naciones Unidas Salud*, 75-44. Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2020/06/1476782>
- Organización Mundial de la Salud. (16 de 03 de 2020). <https://www.who.int/es>. *Organización Mundial de la Salud de Latinoamérica*, 75-88. Obtenido de <https://www.who.int/es/news-room/detail/16-03-2020-icc-who-joint-statement-an-unprecedented-private-sector-call-to-action-to-tackle-covid-19>
- Organización Mundial de la Salud. (4 de 7 de 2020). <https://www.who.int/es>. Obtenido de <https://www.who.int/es/covid-19>
- Organización Mundial de la Salud. (2020). *Strengthening preparedness for COVID-19*. Ginebra: OMS.
- Pulido Polo, M. (2015). Ceremonial y protocolo: métodos y técnicas de investigación científica. *Opción*, 06.
- Rodríguez Jiménez, A. (01 de 03 de 2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *Rev. esc.adm.neg. No. 82*, 05.
- Ryan, M. (2020). Pocas probabilidades que el Covid-19 desaparezca en el corto plazo. *Salud Latina*, 55-63.

- Sampieri, R. H. (2014). *Metodología de la Investigación*. Caracas-Venezuela: Mc Graw Hill.
- Secretaria General de la Presidencia. (16 de 06 de 2020). *Secretaria General de la Presidencia*. Obtenido de <https://www.comunicacion.gob.ec/el-presidente-lenin-moreno-decreta-estado-de-excepcion-para-evitar-la-propagacion-del-covid-19/>
- Serrano, J. (2017). *Manual de Derechos Humanos*. Quito: Ministerio del Interior.
- Suing, J. (2016). *Gobiernos Autonomos Descentralizados Municipales*. Quito: CEP.
- Unidas, O. d. (1948). *Declaracion Universal de los Derechos Humanos*. Paris: Organizacion de las Naciones Unidas.
- Universidad Nacional De Mexico. (2018). Tecnología e Innovación. *Feria de las ciencias, la tecnología y la innovación*, 01.
- Villacres, V. (2020). Problemas de la pandemia Covid-19. *Salud Latina*, 83-116. Obtenido de <http://www.uti.edu.ec/>.
- Yela, B. (2016). La Participación ciudadana en la gestión pública local. El caso de los gobiernos autónomos en descentralizados en Ecuador. *Revista academica EUMED*, 9-36.



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT

Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Rosa Esperanza Guamán Tenemaza, con C.C: 060398391-7, autora del trabajo de titulación: *“La insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, en el contexto del COVID -19 desde un enfoque de los derechos humanos”* previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, a los 25 días del mes de junio de 2021

f. _____

Nombre Rosa Esperanza Guamán Tenemaza

C.C: 060398391-7

REPOSITARIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	La insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, en el contexto del Covid-19, desde un enfoque de los derechos humanos.		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Rosa Esperanza Guamán Tenemaza		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Dra. María Peña Seminario Dr. Teodoro Verdugo Silva Dr. Xavier Rodas Garcés		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Constitucional		
GRADO OBTENIDO:	Magíster en Derecho Constitucional		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	25 de junio 2021	No. DE PÁGINAS:	56
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Constitucional, Gobierno Autónomo		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Autónomos, descentralizados, derechos, covid, constitución.		

RESUMEN/ABSTRACT: El presente examen complejo tiene como objetivo fundamental el estudio de "La insuficiencia de transferencia de competencias constitucionales al GAD Municipal de Pallatanga, en el contexto del COVID -19 desde un enfoque de los derechos humanos. De igual manera se pretende determinar, mediante la investigación jurídica y teórica las distintas formas de contribución que reciben los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales por parte del Estado. Forma también parte de la presente investigación identificar cuáles son las competencias que han sido otorgadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales por parte del Estado Central, en lo que se refiere a la salud. Por otra parte busca diagnosticar, mediante la recolección de estadísticas cuales han sido los avances y la inversión por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales para combatir la pandemia del COVID-19 en la ciudad de Pallatanga y por ultimo proponer una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), con la finalidad de que los Gobiernos Locales reciban directamente los recursos económicos sin pasar por el Estado Central, enmarcado en el principio de autonomía y el respeto a sus competencias en situaciones de emergencia sanitaria y/o desastres naturales que podrían afectar el país.

ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0979220452	E-mail: espergute@hotmail.com
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Hernández Terán Miguel Antonio	
	Teléfono: 0985219697	
	E-mail: mhtjuridico@gmail.com	

SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

Nº. DE REGISTRO (en base a datos):	
Nº. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):	