

Quito, D.M., 10 de mayo de 2023

CASO No. 127-21-IN y acumulado

Vacunación obligatoria contra el COVID-19

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA 127-21-IN/23

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de las disposiciones –emitidas en el contexto de la gestión de la emergencia sanitaria y desastre causados por el COVID-19– con fundamento en las cuales se declaró la obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 y se dispuso la presentación obligatoria del certificado de vacunación. A partir de su análisis, en esta sentencia, la Corte determina que:

i) El artículo 6 numeral 4 de la Ley Orgánica de Salud –que prevé la competencia para que el Ministerio de Salud Pública declare la obligatoriedad de la inmunización contra enfermedades– no es incompatible con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado.

ii) El numeral 3 de la resolución de 21 de diciembre de 2021 del COE Nacional –que dispone la presentación obligatoria del certificado de vacunación para las personas mayores de 12 años en los lugares de atención al público en donde se realicen actividades no esenciales– es inconstitucional por no respetar el principio de competencia en cuanto fue emitido por una autoridad a la que la ley no le reconoce la competencia para regular las actuaciones de las personas; y,

iii) Los Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2, Versión 2.0, del Ministerio de Salud Pública –que declaran la obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19, con esquema completo, para las personas mayores de 18 años que no presenten una condición médica o contraindicación debidamente certificada, y disponen la presentación obligatoria del certificado de vacunación para ingresar a los lugares de atención al público en donde se realicen actividades no esenciales, quedando exentas aquellas dedicadas a salud, educación, trabajo y servicios públicos– no son incompatibles con los derechos: a la reparación por la mala prestación de servicios públicos; a acceder a medicamentos de calidad, seguros y eficaces; a la integridad personal en la garantía de la prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atente contra los derechos humanos; al libre desarrollo de la personalidad; al consentimiento previo, libre e informado; a la libertad de reunión; a participar en la vida cultural de la comunidad; y, a la igualdad y no discriminación.

Tabla de contenido

1. Antecedentes y procedimiento	4
1.1. Caso No. 127-21-IN	4
1.2. Caso 4-22-IN	5
1.3. Caso 127-21-IN y acumulado	5
2. Competencia	7
3. Actos cuya inconstitucionalidad se demanda	7
4. Fundamentos y pretensiones de los sujetos procesales	8
4.1. Caso 127-21-IN	8
4.2. Caso 4-22-IN	10
4.3. PGE	11
4.4. COE Nacional	12
4.5. Asamblea Nacional	12
4.6. Amicus curiae	12
5. Contexto general	13
5.1. Hechos previos a la emisión de la Resolución	13
5.2. Emisión de la Resolución	16
5.3. Hechos posteriores a la emisión de la Resolución	18
6. Cuestiones previas	23
6.1. ¿El numeral 3 de la Resolución está contenido en un acto normativo y es, por tanto, objeto de la acción pública de inconstitucionalidad?	23
6.2. ¿Los Lineamientos se encuentran vigentes o pueden producir efectos jurídicos ultraactivos contrarios a la Constitución?	24
6.3. ¿Los Lineamientos y/o la Resolución se encuentran reproducidos en los Lineamientos V. 2.0?	25
6.4. ¿Los Lineamientos V. 2.0 están contenidos en un acto normativo y son, por tanto, objeto de la acción pública de inconstitucionalidad?	26
7. Análisis constitucional del artículo 6 numeral 4 de la LOS	27
7.1. ¿El artículo 6 numeral 4 de la LOS es incompatible con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado por establecer la competencia para que el MSP declare la obligatoriedad de la inmunización contra enfermedades?	29
8. Análisis constitucional del numeral 3 de la resolución de 21 de diciembre de 2021 emitida por el COE Nacional	32
8.1. ¿El numeral 3 de la Resolución es incompatible con el principio de competencia por regular las actuaciones de las personas?	33
9. Análisis constitucional de los Lineamientos V. 2.0	40
9.1. ¿Los Lineamientos V. 2.0 son incompatibles con el derecho a la reparación por la mala prestación de servicios públicos por no prever expresamente un mecanismo de reclamo para la población en caso de presentar efectos secundarios derivados de la vacuna contra el COVID-19?	43
9.2. ¿El lineamiento general 4 es incompatible con el derecho al acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces y a la integridad personal en la garantía de la prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atente contra los derechos humanos por ser el resultado del empleo de un mecanismo alternativo para la aprobación de vacunas dado el contexto de emergencia?	44
9.3. ¿Los Lineamientos V. 2.0 son incompatibles con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado por prescribir medidas que influyen en la población para que se inmunice contra el COVID-19?	48
9.4. ¿Los lineamientos generales 5, 6 y 7 son incompatibles con los derechos a la libertad de reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad por impedir que la población no	

vacunada ingrese a los lugares de atención al público en los que se realicen actividades no esenciales?	58
9.5.¿Los lineamientos generales 5, 6 y 7 son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación por prever un trato diferenciado para las personas no inmunizadas por no poder ingresar a los lugares de atención al público en los que se realicen actividades no esenciales?.	
10.Consideraciones finales.....	64
11.Decisión	69

Tabla de abreviaturas

COA	Código Orgánico Administrativo
COE Nacional	Comité de Operaciones de Emergencia Nacional
Comité de DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Constitución	Constitución de la República del Ecuador
Corte Constitucional/ Corte/ Organismo	Corte Constitucional del Ecuador
EUL	Lista de uso en emergencias de la Organización Mundial de la Salud
Lineamientos	Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2
Lineamientos V. 2.0	Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2, Versión 2.0
LOS	Ley Orgánica de Salud
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
MSP	Ministerio de Salud Pública
OMS	Organización Mundial de la Salud
PGE	Procuraduría General del Estado
Resolución	Resolución de 21 de diciembre de 2021 emitida por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Caso No. 127-21-IN

1. El 27 de diciembre de 2021, Rosa Andrea Bolaños Arellano, Jorge Alejandro Baño Salcedo e Ignacio Alberto Marchán Gavilanes, por sus propios derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la resolución de 21 de diciembre de 2021 (en adelante “**Resolución**”), emitida por el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional (en adelante “**COE Nacional**”), y los Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2 (en adelante “**Lineamientos**”), emitidos por el Ministerio de Salud Pública (en adelante “**MSP**”) en diciembre de 2021. La causa fue identificada con el No. 127-21-IN y, luego del sorteo automático correspondiente, su sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
2. El 24 de enero de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador¹, conformado por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, admitió la causa a trámite. Además, en el mismo auto, el Tribunal dispuso: i) que el COE Nacional se pronuncie acerca de la constitucionalidad de la Resolución y “remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la resolución impugnada”; ii) notificar con el auto a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado (en adelante “**PGE**”); y, iii) publicar un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en la página web institucional de la Corte Constitucional para que la ciudadanía conozca el proceso².
3. El 22 de febrero de 2022, Marco Proaño Durán, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito en el que expuso argumentos encaminados a defender la constitucionalidad de la Resolución.
4. El 23 de febrero de 2022, Juan Ernesto Zapata Silva, en calidad de director general del sistema integrado del ECU 911 y delegado del presidente de la República para presidir el COE Nacional, presentó un escrito en el que se allanó a los argumentos presentados por la PGE. A su contestación adjuntó, además de los documentos habilitantes, copias certificadas de la Resolución y un enlace que conduce a los Lineamientos.
5. El 3 de marzo de 2022, Galo Francisco Guarderas Villafuerte, en calidad de coordinador general de asesoría jurídica del MSP y delegado de la entonces ministra de salud pública, presentó un escrito en el que, “para aportar elementos de juicio” a

¹ En la sentencia se hará referencia a la Corte Constitucional del Ecuador, indistintamente, como “**Corte Constitucional**”, “**Corte**” u “**Organismo**”.

² Adicionalmente, el Tribunal negó la solicitud de los accionantes referente a la suspensión de la Resolución.

esta Corte, adjuntó, en formato digital, los Lineamientos y dos informes técnicos, de fechas 15 y 25 de febrero de 2022, acerca de la situación de la pandemia.

6. El 18 de mayo de 2022, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa, iniciando así la fase de sustanciación.
7. El 24 de mayo de 2022, Kleber Edmundo Quintana Andrade, presentó un escrito de *amicus curiae* en el que expone argumentos a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución.

1.2. Caso 4-22-IN

8. El 7 de enero de 2022, Agustín Guillén Valdivieso, en calidad de procurador común de doscientas setenta y seis personas pertenecientes al colectivo ‘Resistencia es el camino, la Constitución es nuestra arma’, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del numeral 3 de la Resolución y del artículo 6 numeral 4 de la Ley Orgánica de Salud (en adelante “**LOS**”). La causa fue identificada con el No. 4-22-IN y, luego del sorteo automático correspondiente, su sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
9. El 24 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, admitió la causa a trámite. Además, en el mismo auto, el Tribunal dispuso: i) que el COE Nacional se pronuncie acerca de la constitucionalidad de la Resolución; y, ii) que el caso se acumule a la causa No. 127-21-IN.

1.3. Caso 127-21-IN y acumulado

10. El 7 de junio de 2022, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa No. 4-22-IN. A partir de este punto, la causa se identifica con el No. 127-21-IN y acumulado.
11. El 5 de octubre de 2022, la jueza sustanciadora, para mejor resolver, dispuso que, en el término de 5 días, el COE Nacional y el MSP remitan un informe acerca del estado de la Resolución, los Lineamientos y posibles normas conexas³.

³ Al MSP se le dispuso que: “en el término de (5) cinco días, remita un informe, y de ser el caso adjunte la documentación respectiva, que incluya el detalle de:

- a. El estado actual de los Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2, emitidos por el MSP en diciembre de 2021, en cuanto a la declaración de obligatoriedad de la vacunación y a la medida de implementación que requiere la presentación del carné o certificado de vacunación para el ingreso a lugares de atención al público en donde se realicen ‘actividades no esenciales’.
- b. Los lineamientos, acuerdos o cualquier tipo de norma que haya sido emitida posteriormente por el MSP y que esté relacionada con los Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2.
- c. Otras vacunas que son de obligatoria aplicación en el país, así como las normas que contengan la declaración de obligatoriedad de tales vacunas y las medidas que se adoptan para implementarlo por parte del MSP o en conjunto con otras instituciones del Estado”.

12. El 14 de octubre de 2022, Juan Ernesto Zapata Silva, en su calidad de presidente del COE Nacional, presentó el Oficio Nro. MDI-DMI-2022-2589-OF en el que indica que la Resolución fue derogada por la resolución de 2 de agosto de 2022, emitida también por el COE Nacional. Además, adjuntó los siguientes documentos:
- i) Oficio Nro. SNGRE-SNGRE-2022-1211-O de 13 de octubre de 2022, suscrito por Cristian Eduardo Torres Bermeo, director general del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, en el cual se indica que la Resolución ha sido derogada. Además, remitió las resoluciones y actas emitidas por el COE Nacional en las que se tomaron medidas relacionadas con la presentación obligatoria del certificado de vacunación.
 - ii) Oficio Nro. SNGRE-SGGR-2022-0279-O, suscrito por José Leonardo Ruales Estupiñán, subsecretario general de gestión de riesgos, en el que se hace referencia a las resoluciones de 5 de mayo y 2 de agosto de 2022 del COE Nacional por su relación con la Resolución.
 - iii) Oficio Nro. SNGRE-SNGRE-2022-1408-O, suscrito por José Leonardo Ruales Estupiñán, subsecretario general de gestión de riesgos, en el que se hace referencia a varias resoluciones del COE Nacional, emitidas entre enero y abril de 2022, por su relación con la Resolución.
13. El 17 de octubre de 2022, María Alexandra Benavides Peñafiel, funcionaria de la Dirección de Patrocinio del MSP, presentó el Oficio Nro. MSP-DP-2022-0612-O y adjuntó los siguientes documentos:
- i) Memorando Nro. MSP-DNI-2022-0025-M, suscrito por Melva Karina Rodríguez Burvano, directora nacional de inmunizaciones, en el que se señala que los Lineamientos fueron actualizados en abril de 2022 y que el MSP no ha declarado la obligatoriedad de “ninguna otra vacuna a excepción de la vacuna contra la COVID-19”.
 - ii) Los Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS Cov-2, ‘Versión 2.0’, emitidos por el MSP en abril de 2022 (en adelante “**Lineamientos V. 2.0**”).

Por su parte, al COE Nacional se le dispuso que: “en el término de (5) cinco días, remita un informe y, de ser el caso, adjunte la documentación respectiva que incluya el detalle de:

- a. El estado actual de la resolución emitida por el COE Nacional el 21 de diciembre de 2021, en cuanto a la medida que exige la presentación del carné o certificado de vacunación para el ingreso a lugares de atención al público en donde se realicen ‘actividades no esenciales’.
- b. Las resoluciones que hayan sido emitidas posteriormente por el COE Nacional y que estén relacionadas con la resolución de 21 de diciembre de 2021, en cuanto a la medida que exige la presentación del carné o certificado de vacunación para el ingreso a lugares de atención al público en donde se realicen ‘actividades no esenciales’.
- c. Las actas, informes, o cualquier documento adicional que haya sido tomado en cuenta por el COE Nacional al momento de emitir las resoluciones especificadas en los puntos a y b”.

14. El 19 de abril de 2023, la jueza sustanciadora requirió que la Asamblea Nacional intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad del artículo 6 numeral 4 de la LOS. El 24 de abril de 2023, Christian Fabricio Proaño Jurado, en calidad de procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional, presentó un escrito en el que sostiene que el artículo 6 numeral 4 de la LOS es constitucional por “gozar del principio de legitimidad y legalidad”.
15. El 26 de abril de 2023, la jueza sustanciadora requirió que el Ministerio de Salud Pública se pronuncie acerca de la naturaleza jurídica de los Lineamientos V. 2.0. El 2 de mayo de 2023, María Alexandra Benavides, apoderada del coordinador general de asesoría jurídica del MSP, presentó un escrito en el que adjuntó el informe técnico No. 092 de 27 de abril de 2023, aprobado por Juan Carlos Cagua, subsecretario de vigilancia de la salud pública. En el informe referido, se transcribe fragmentos de los Lineamientos V. 2.0 y del Estatuto por Procesos del MSP.

2. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

3. Actos cuya inconstitucionalidad se demanda

17. Los accionantes⁴ demandan la inconstitucionalidad de:
- i) El artículo 6 numeral 4 de la Ley Orgánica de Salud, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 423 de 22 de diciembre de 2006⁵.
 - ii) El numeral 3 de la resolución de 21 de diciembre de 2021, emitida por el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional⁶.

⁴ Se utilizará la abreviatura “**accionantes**”, sin especificar, para hacer referencia, en conjunto, a todos los accionantes de las causas 127-21-IN y 4-22-IN.

⁵ LOS: “Art. 6.-Es responsabilidad del Ministerio de Salud Pública: [...] 4. Declarar la obligatoriedad de las inmunizaciones contra determinadas enfermedades, en los términos y condiciones que la realidad epidemiológica nacional y local requiera; definir las normas y el esquema básico nacional de inmunizaciones; y, proveer sin costo a la población los elementos necesarios para cumplirlo;”.

⁶ En la demanda del caso No. 127-21-IN, se impugna la constitucionalidad de la Resolución, en su integralidad. Sin embargo, esta Corte constata que los argumentos de la demanda, tanto de forma como de fondo, están dirigidos a objetar, exclusivamente, la constitucionalidad del numeral 3 de la Resolución. Por su parte, en la demanda del caso No. 4-22-IN, se objeta, específicamente, la constitucionalidad del numeral 3 de la Resolución.

Resolución: “El Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional, en sesión permanente del día martes 21 de diciembre de 2021, por unanimidad de los miembros plenos, resolvió: [...] 3. La Autoridad Sanitaria Nacional emitirá la Norma Técnica para exigir de forma obligatoria la presentación del certificado

- iii) Los Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2, emitidos por el Ministerio de Salud Pública en diciembre de 2021⁷.

4. Fundamentos y pretensiones de los sujetos procesales

4.1. Caso 127-21-IN

- 18.** En su demanda, presentada el 27 de diciembre de 2021, los accionantes del caso 127-21-IN alegan que la Resolución es inconstitucional, tanto por la forma como por el fondo. Para justificar la inconstitucionalidad por la forma, plantean dos argumentos: i) incompetencia formal del COE Nacional; y, ii) incompetencia material y reserva de ley. Para justificar la inconstitucionalidad por el fondo, presentan dos argumentos encaminados a sostener que la Resolución es incompatible con: i) el derecho a la igualdad y no discriminación; y, ii) varios derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- 19.** Acerca de la inconstitucionalidad por la forma por incompetencia formal, consideran que el COE Nacional no era competente para emitir “normativa referente a aspectos de control y limitación de derechos” fuera de un estado de excepción. Además, argumentan que la Resolución no cuenta con motivación suficiente en cuanto no se especifica la facultad que utiliza para limitar derechos. Finalmente, cuestionan el

o carnet de vacunación con esquema completo (dos dosis o una dosis según corresponda), para el ingreso a lugares de atención al público a toda persona mayor de 12 años. La presentación obligatoria del certificado aplica exclusivamente para actividades no esenciales, quedando exentas aquellas dedicadas a salud, educación, trabajo y servicios públicos. El control y vigilancia del cumplimiento de esta medida corresponderá a las intendencias de policía en coordinación con los órganos competentes de cada gobierno autónomo descentralizado cantonal”.

⁷ Lineamientos: “La inmunización contra la COVID-19 es universal, gratuita y constituye una de las principales estrategias para la prevención, mitigación y control de la COVID-19.

1. El proceso de vacunación se realiza en los establecimientos del Ministerio de Salud Pública, Centros de Vacunación habilitados para el efecto y Brigadas de Vacunación Móviles.

2. Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud, ‘Declarar la obligatoriedad de las inmunizaciones contra determinadas enfermedades, en los términos y condiciones que la realidad epidemiológica nacional y local requiera; definir las normas y el esquema básico nacional de inmunizaciones; y, proveer sin costo a la población los elementos necesarios para cumplirlo’. Se declara la obligatoriedad de la vacunación contra la COVID19 en el territorio nacional, debido al estado epidemiológico actual, el riesgo de las nuevas variantes, disponibilidad y acceso de vacunas, así como la evidencia científica actual.

3. El Ministerio de Salud Pública emite un carné y un certificado individual de vacunación para las personas vacunadas dentro del territorio nacional.

4. El Ministerio de Salud Pública reconoce los carnés o certificados de las personas vacunadas en el exterior.

5. Se considera esquema completo de vacunación a las personas que cuenten con dos dosis o dosis única, según corresponda el tipo de vacuna.

6. Las autoridades competentes vigilarán el cumplimiento de la Resolución del COE Nacional del 21 de diciembre de 2021 y la aplicación del presente lineamiento, y realizarán el control respectivo a actividades no esenciales, quedando exentas aquellas dedicadas a la salud, educación, trabajo y servicios públicos.

7. La vacunación no será obligatoria para las personas que presenten alguna condición médica o contraindicación debidamente certificada”.

hecho de que el COE Nacional haya conminado al MSP a “emitir normas que se fundamentarían en criterios discriminatorios”.

20. Acerca de la inconstitucionalidad por la forma por incompetencia material y reserva de ley, alegan que la Resolución limita derechos y que aquello tiene reserva de ley. Indican que, si bien es posible que la competencia material sea delegada a funcionarios de la administración, aquello es posible siempre que tal competencia sea para desarrollar derechos ya contenidos en una ley –cuestión que, según su criterio, no sucedió en este caso.
21. Acerca del primer argumento sobre la inconstitucionalidad por el fondo, arguyen que la Resolución es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido, entre otros, en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución. Además, consideran que la medida que dispone la presentación obligatoria del certificado de vacunación para el ingreso a diversos lugares de atención al público es desproporcional y no cumple con el parámetro de necesidad. Dentro de la argumentación, plantean una distinción entre las personas que han decidido no vacunarse por diversos motivos y aquellos casos de “personas que por su condición de salud, lejos de la autonomía de su voluntad, les es imposible ser inoculadas”.
22. Además, ligan este argumento con el derecho a la libertad de expresión, reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta sección objetan las declaraciones de ciertos funcionarios públicos en medios de comunicación.
23. Acerca del segundo argumento sobre la inconstitucionalidad por el fondo, indican que la Resolución es contraria, entre otros, a los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 12 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 66 numeral 24 de la Constitución que reconoce el derecho a “participar en la vida cultural de la comunidad”. Esto, ya que la medida que dispone la presentación obligatoria del certificado de vacunación estaba prevista para limitar el acceso a mercados, ferias, supermercados, museos, templos religiosos, cines, teatros, entre otros.
24. También hacen referencia, sin realizar un análisis concreto, a supuestas limitaciones de los derechos a la autonomía de la voluntad, a la libertad de tránsito, al trabajo, a la vida privada, al libre desarrollo de la personalidad, a la objeción de conciencia, entre otros.
25. Acerca de los Lineamientos, sostienen que estos no fueron emitidos “atendiendo criterios normativos básicos e indispensables, [son] parte de una estructura normativa que responde a políticas públicas específicas al respecto de no inoculados, de modo que han sido percibid[o]s como normas de inmediato y directo cumplimiento”. Además, consideran que los Lineamientos se fundan en criterios discriminatorios.

26. Como pretensión, solicitan que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la Resolución, emitida por el COE Nacional, “emita criterios rectores mediante los cuales se establezcan el cómo y el cuándo deben limitarse derechos” y ordene medidas de no repetición.

4.2. Caso 4-22-IN

27. En su demanda, presentada el 7 de enero de 2022, los accionantes del caso 4-22-IN alegan que el numeral 3 de la Resolución es inconstitucional, tanto por la forma como por el fondo. Para justificar la inconstitucionalidad por la forma, cuestionan la competencia del COE Nacional para limitar derechos. Para justificar la inconstitucionalidad por el fondo, presentan varios argumentos encaminados a sostener que la Resolución es incompatible con varios derechos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales.

28. Acerca de la inconstitucionalidad por la forma, sostienen que la Resolución limita derechos ya que “va más allá de regular los derechos fundamentales, llega a poner límites a los derechos, cuando se obliga –bajo amenaza de sanciones a los particulares, especialmente negocios, y a la administración pública– a exigir la prueba de vacunación para acceder a los bienes y servicios”. También señalan que la limitación de derechos es viable únicamente a través de una ley orgánica o de una declaratoria de estado de excepción y que la actuación del COE Nacional no se enmarca en ninguna de estas vías.

29. Acerca de la inconstitucionalidad por el fondo, consideran que la Resolución es incompatible con: i) los artículos 52, 53, 54, 359, 361, 363 y 366 de la Constitución en vista de que la Resolución no prevé mecanismos para que las personas inoculadas accedan a reparaciones por eventuales daños que causen las vacunas; ii) los artículos 362 y 363 numeral 7 de la Constitución que prevén a la seguridad como una característica de los servicios de salud que debe prestar el Estado; iii) el artículo 66 numeral 3 literal d) de la Constitución que prohíbe el “uso de material genético y la experimentación científica que atenten contra los derechos humanos”; iv) el derecho al consentimiento previo, libre e informado, reconocido en los artículos 66 numeral 10 y 362 de la Constitución; y, v) el derecho a la igualdad y no discriminación, reconocido, entre otros, en los artículos 66 numeral 4 y 11.2 de la Constitución.

30. Sobre el artículo 6 numeral 4 de la LOS, hacen extensivos a este cuerpo normativo todos los argumentos de la demanda que se refieren a la inconstitucionalidad de la Resolución.

31. Como pretensión, solicitan que la Corte Constitucional: i) declare la inconstitucionalidad del numeral 3 de la Resolución; ii) declare que el numeral 3 de la Resolución no tiene ningún efecto jurídico; y, iii) expulse del ordenamiento jurídico al artículo 6 numeral 4 de la LOS.

4.3. PGE

32. En su escrito, presentado el 22 de febrero de 2022, la PGE desarrolla una sección introductoria acerca de la gestión de riesgos y, posteriormente, argumentos para defender la constitucionalidad de la Resolución, tanto por la forma como por el fondo.

33. En la sección introductoria, luego de citar las normas que justificaron la creación del COE Nacional, sostiene que:

[E]l COE Nacional es una instancia encargada de coordinar acciones entre varias instituciones para prevenir, afrontar y responder ante situaciones de emergencia y desastre. Por lo que, se entendería que no es una institución pública *per se*, sino que, dependiendo de las circunstancias, será la instancia en que se reunirán y participarán las entidades públicas necesarias para afrontar un determinado suceso; cada una de ellas con sus respectivas competencias y atribuciones.

34. En la sección titulada ‘Sobre la inconstitucionalidad por la forma’, argumenta que las resoluciones del COE Nacional “son el resultado de la coordinación interinstitucional y reflejan la forma en que se van a afrontar las emergencias y desastres, así como también los mecanismos para prevenirlos”. Acerca de naturaleza de las resoluciones emitidas por el COE Nacional, considera que estas son “la materialización del principio de publicidad de las decisiones tomadas dentro del marco de una coordinación interinstitucional destinada a la gestión de riesgos” y que “detrás de cada decisión se encuentran las atribuciones y facultades de las instituciones que integran el COE”.

35. Por ello, sostiene que el análisis de constitucionalidad de las resoluciones del COE Nacional debe hacerse frente a cada disposición, de forma individualizada, “en conexión con el ámbito de actuación, la entidad que tiene esa competencia, así como la norma que regula sus actuaciones”. Además, calificando a las resoluciones del COE Nacional como política pública, pero como algo distinto a un acto normativo, indica: “En esta línea, la política pública tiene sus propios mecanismos de formulación e implementación que no pueden ser asimilados a los procesos o a la forma en que se realiza y presenta una norma jurídica”.

36. En la sección titulada ‘Sobre la inconstitucionalidad por el fondo’, denota que la disposición del numeral 3 de la Resolución está “relacionada directamente con las competencias de la Autoridad Sanitaria Nacional (MSP)”. Sobre este punto, complementa: “Inclusive se observa que se busca la emisión de una norma técnica. Es decir, el punto 3 de la Resolución del 21 de diciembre de 2021 no se agota en su texto. Sino que, requiere de la revisión de una norma derivada de su aplicación”. Además, argumenta que los Lineamientos cuentan con una sección con antecedentes y justificaciones normativas que deberían tenerse en cuenta al momento de analizar la propia Resolución.

37. Por otro lado, arguye que el trato discriminatorio acusado por los accionantes no tiene justificación en cuanto la obligatoriedad de la vacunación parte de una facultad del

MSP que está regulada en el artículo 6 numeral 4 de la LOS y que se ha aplicado para casos distintos al de la pandemia de COVID-19. Indica que la vacunación no puede realizarse sin el consentimiento libre e informado de la persona y que, por ello, no es posible implementar la vacunación a través de fuerza o dolo. Finalmente, presenta argumentos adicionales encaminados a defender la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida introducida por el numeral 3 de la Resolución.

4.4. COE Nacional

38. En su escrito, presentado el 23 de febrero de 2022, el COE Nacional desarrolla una sección introductoria acerca de su naturaleza jurídica y, posteriormente, argumentos para defender la constitucionalidad de la Resolución, tanto por la forma como por el fondo.
39. En la sección introductoria, al considerar que su naturaleza no corresponde con la de una “institución pública *per se*”, de acuerdo con el artículo 48 del Código Orgánico Administrativo (en adelante “COA”), se allana a la comparecencia de la PGE.
40. Los argumentos que constan en el escrito presentado por el COE Nacional corresponden, en su gran mayoría, con los de la PGE por lo que, a continuación, se presentarán únicamente aquellos aportes adicionales. Así, en la sección titulada ‘Sobre la inconstitucionalidad por la forma: Forma en que se gestionan las Resoluciones’, señala:

En este sentido, quien preside el COE-N no emite resoluciones, sino son todos [sic] las autoridades que lo conforman en razón y facultad de sus competencias y atribuciones, siendo en el caso de los ministerios (autoridades competentes) las de emitir políticas públicas para afrontar o prevenir un problema público emergente o de desastre.

41. Además, en su escrito de 14 de octubre de 2022, indica que la Resolución habría sido derogada por la resolución de 2 de agosto de 2022 del propio COE Nacional.

4.5. Asamblea Nacional

42. En su escrito, presentado el 24 de abril de 2023, la Asamblea Nacional sostiene que el artículo 6 numeral 4 de la LOS es constitucional debido a que goza del principio de “legitimidad y legalidad”. Además, considera que los accionantes no “demuestran con claridad cuáles serían los cargos de inconstitucionalidad” en contra del referido artículo.

4.6. Amicus curiae

43. Entre los argumentos expuestos por el *amicus curiae* se encuentran: i) falta de competencia del MSP y el COE Nacional para limitar derechos; ii) vaguedad e imprecisión de la Resolución y los Lineamientos; iii) vulneración del derecho al

consentimiento previo e informado en la atención de salud; y, iv) trato discriminatorio a las personas no vacunadas.

5. Contexto general

44. Esta Corte estima necesario hacer un recuento de los antecedentes, tanto fácticos como normativos, en el contexto de los cuales se adoptaron los actos cuya inconstitucionalidad se demanda. Esto, en la medida en que ese contexto resulta relevante para la resolución de los problemas jurídicos que se plantean en las secciones de cuestiones previas y análisis constitucional y, en particular, para realizar el juicio de necesidad de las medidas adoptadas (*i.e.* la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación).

5.1. Hechos previos a la emisión de la Resolución

45. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (en adelante “OMS”) categorizó al COVID-19 como una pandemia⁸. En este contexto y ante la confirmación de los primeros casos positivos de COVID-19 en Ecuador, el mismo día⁹, el MSP emitió el Acuerdo Ministerial No. 00126-2020 en el que declaró el estado de emergencia sanitaria en el país y tomó una serie de medidas para “prevenir un posible contagio masivo en la población”¹⁰. Entre estas medidas, convocó a los representantes de las instituciones que conforman la Red Pública Integral de Salud y de la Red Privada Complementaria para conformar una mesa técnica de respuesta frente al COVID-19 que corresponde con la mesa técnica de trabajo No. 2 del COE Nacional¹¹.

⁸ Organización Mundial de la Salud, *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

⁹ El Acuerdo Ministerial No. 00126-2020 fue emitido el 11 de marzo de 2020 y publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 160 de 12 de marzo de 2020.

¹⁰ De acuerdo con el artículo 259 de la LOS, la emergencia sanitaria debe ser declarada por el presidente de la República y tiene la siguiente definición: “Emergencia sanitaria.- Es toda situación de riesgo de afección de la salud originada por desastres naturales o por acción de las personas, fenómenos climáticos, ausencia o precariedad de condiciones de saneamiento básico que favorecen el incremento de enfermedades transmisibles. Requiere la intervención especial del Estado con movilización de recursos humanos, financieros u otros, destinados a reducir el riesgo o mitigar el impacto en la salud de las poblaciones más vulnerables.

La emergencia sanitaria deberá ser declarada por el presidente de la República conforme lo manda la Constitución Política”.

¹¹ Acuerdo Ministerial No. 00126-2020 emitido por el MSP, artículo 3.

- 46.** El 13 de marzo de 2020 se activó el COE Nacional, en plenario, para la “coordinación de la emergencia”¹². La activación del COE Nacional¹³ y su posterior gestión de la pandemia de COVID-19 denotan la aproximación por parte del Estado hacia la situación como la de un desastre, además de una emergencia sanitaria.
- 47.** Un desastre, según el criterio de esta Corte, debe entenderse como una “Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales”¹⁴. Sin duda el caso originado a partir de la pandemia de COVID-19 se enmarca en la definición de desastre en cuanto ha generado una disrupción grave en el funcionamiento de la sociedad –y específicamente de Ecuador– y ha agravado las condiciones de vulnerabilidad ya existentes en el país, además de causar pérdidas humanas y materiales.
- 48.** La conclusión de esta Corte se desprende de, entre otros, los siguientes datos:
- i)** Conforme consta en los Lineamientos V. 2.0, hasta abril de 2022, el Ministerio de Salud Pública registró “865.263 casos confirmados por SARS CoV2 y 24.293 fallecidos confirmados”.
 - ii)** En cuanto a lo económico, de acuerdo con cifras del Banco Central del Ecuador, las pérdidas totales del sector público y privado utilizando la metodología PDNA –siglas en inglés de Evaluación de Necesidades Post-Desastres– sumaron un total de USD 16.381,7 millones durante el período marzo-diciembre de 2020. El PIB cayó en 6,4%¹⁵.
 - iii)** En cuanto al empleo, de acuerdo con cifras del Banco Central del Ecuador: se estima que se perdieron 532.359 empleos en el período marzo-diciembre de 2020¹⁶.
 - iv)** Según datos de la UNICEF, se estima que el cierre de instituciones educativas durante la pandemia afectó a 4.4 millones de estudiantes en Ecuador. Los más afectados fueron aquellos en mayor situación de vulnerabilidad como las niñas y las personas con discapacidad, en situación de pobreza y en situación de movilidad humana. La pandemia ha profundizado el problema por el que miles de estudiantes

¹² Informe de Situación COVID-19 Ecuador No. 001 publicado por el COE Nacional, pág. 1.

¹³ Los COE están definidos en el artículo 24 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado como “instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre”.

¹⁴ Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Nota del Secretario General ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/71/644, 2016, pág. 13.

¹⁵ Banco Central del Ecuador, *Evaluación impacto macroeconómico del COVID-19 en la economía ecuatoriana: período marzo-diciembre 2020*.

¹⁶ *Ibíd.*

estarían fuera del sistema educativo con aproximadamente 90.000 casos. Además, resaltan todas las barreras relacionadas con la educación a distancia como la falta de contacto personal y las dificultades para contar con dispositivos electrónicos y acceder a internet¹⁷.

49. De acuerdo con las posibles categorizaciones de un desastre previstas por el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030¹⁸, el caso podría categorizarse como un desastre de gran escala –por la magnitud de los efectos de la pandemia, de aparición súbita y cuyo origen parte de un evento natural. Ahora bien, la pandemia, *per se*, no debe considerarse como un desastre. El desastre surge a partir de la gestión de la pandemia, ya sea por la imprevisibilidad, magnitud y/o excepcionalidad del evento, la falta de prevención por las debilidades del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, la incapacidad de respuesta por parte del Estado, etc. Es decir, un desastre puede tener un origen natural o antrópico, sin embargo, para que exista un desastre deben confluír varios factores –ligados con la actividad humana– y producirse las consecuencias especificadas en el párrafo anterior que son parte de la propia definición de un desastre.

50. A partir del 16 de marzo de 2020, la gestión de la pandemia se realizó en el marco de declaratorias de estado de excepción sucesivas. Se emitieron 5 decretos de estado de excepción con alcance territorial nacional y, posteriormente, 4 con un alcance territorial focalizado¹⁹. De los decretos de estado de excepción, emitidos por el

¹⁷ UNICEF (enero de 2021), *Priorizar la educación para todos los niños y niñas es el camino a la recuperación*. <https://www.unicef.org/ecuador/comunicados-prensa/priorizar-la-educaci%C3%B3n-para-todos-los-ni%C3%B1os-y-ni%C3%B1as-es-el-camino-la-recuperaci%C3%B3n>.

¹⁸ Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030: “15. El presente Marco se aplicará a los riesgos de desastres de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, debidos a amenazas naturales o de origen humano, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. Tiene por objeto orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples en el desarrollo a todos los niveles, así como en todos los sectores y entre un sector y otro”.

Acerca de esta categorización, esta Corte comparte el criterio plasmado en el Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Nota del Secretario General ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/71/644, 2016: “Para los fines del ámbito de aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (párrafo 15) también se tienen en cuenta los siguientes términos: • Desastre en pequeña escala: tipo de desastre que afecta únicamente a las comunidades locales, que requiere asistencia del exterior de la comunidad afectada. • Desastre en gran escala: tipo de desastre que afecta a una sociedad, que requiere asistencia nacional o internacional. • Desastres frecuentes y poco frecuentes: atendiendo a la probabilidad de que suceda y al período de recurrencia de una amenaza determinada y sus impactos. El impacto de los desastres frecuentes puede ser acumulativo o convertirse en crónico para una comunidad o una sociedad. • Desastres de evolución lenta son los que surgen gradualmente con el paso del tiempo. Pueden estar relacionados con la sequía, la desertificación, el aumento del nivel del mar o las enfermedades epidémicas, entre otros. • Los desastres de aparición súbita están provocados por un suceso peligroso que se produce de forma rápida o inesperada. Pueden estar relacionados, por ejemplo, con terremotos, erupciones volcánicas, crecidas repentinas, explosiones químicas, fallo de infraestructuras vitales o accidentes de transporte”.

¹⁹ Ver, decretos de estado de excepción No. 1017 de 16 de marzo de 2020, 1052 de 15 de mayo de 2020, 1074 de 15 de junio de 2020, 1126 de 14 de agosto de 2020, 1127 de 21 de diciembre de 2020, 1282 de 1

presidente de la República, y sus correspondientes dictámenes de constitucionalidad, emitidos por la Corte Constitucional, se desprende que al COE Nacional se le reconoció únicamente la facultad de ejecutar lo dispuesto por el presidente a través de la declaratoria de estado de excepción, al punto que la Corte precisó que sus actuaciones sólo serían constitucionales si se realizan con la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el presidente en tal declaratoria²⁰.

- 51.** El último decreto de estado de excepción fue emitido el 28 de julio de 2021. En adelante, el COE Nacional, fuera del periodo de vigencia de los estados de excepción, continuó emitiendo resoluciones, como la de 21 de diciembre de 2021, con medidas enfocadas en la respuesta a la emergencia sanitaria y desastre causados por la pandemia de COVID-19.

5.2. Emisión de la Resolución

- 52.** Conforme consta en el ‘ACTA DE SESIÓN – COE NACIONAL’, el 21 de diciembre de 2021 entre las 11h00 y 12h00, se reunió el COE Nacional en plenario y emitió la resolución que lleva la misma fecha de la sesión.

- 53.** En la reunión descrita, tuvieron lugar las siguientes intervenciones relevantes:

- i)** El viceministro de gobernanza y vigilancia de la salud del MSP presentó el informe epidemiológico del COVID-19, en el que se evidencia un incremento diario de 118 casos, pero no del número de defunciones.
- ii)** La ministra de salud indicó que la tendencia epidemiológica en el país era incierta. Además, en el acta consta que la iniciativa para exigir el certificado de vacunación a las personas mayores de 12 años para el ingreso a lugares de atención al público, para actividades no esenciales, provino precisamente del MSP. En la parte relevante del acta consta:

Desde el MSP se ha generado una propuesta con el objetivo de minimizar el impacto de las nuevas variantes y el [sic] evitar el colapso de los sistemas de salud. La propuesta consiste en cambiar los esquemas de vacunación, para enfocarse en una población más joven y como medidas complementarias también

de abril de 2021, 1291 de 21 de abril de 2021, 116 de 14 de julio de 2021, 140 de 28 de julio de 2021 y los dictámenes de constitucionalidad respectivos: 1-20-EE/20, 2-20-EE/20, 3-20-EE/20, 5-20-EE/20, 7-20-EE/20, 1-21-EE/21, 2-21-EE/21, 3-21-EE/21, y 4-21-EE/21.

²⁰ Esto se evidencia, por ejemplo, en los siguientes extractos de los dictámenes 3-20-EE/20: “Toda disposición u orden emitida por el COE N, será constitucional siempre que sea (i) con la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el presidente de la República en la declaratoria [...]” y 2-21-EE/21: “En consecuencia, dentro de un estado de excepción, el COE Nacional está impedido de dictar disposiciones que suspendan o limiten derechos. Sus disposiciones serán meramente instrumentales para lograr el contenido de los mandatos normativos previstos en el Decreto. Sus resoluciones no pueden alterar los términos de la restricción de los derechos, fijados en el decreto por la Presidencia de la República” (Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 140 y dictamen No. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párr. 68).

se requiere respetar aforos e implementar la supervisión del carnet de vacunación, con el propósito de reducir la posibilidad de transmisión del virus, debido a que las personas vacunadas tienen un riesgo muy bajo de contagiar a otras personas.

Por consiguiente, se han establecido los siguientes lineamientos:

- Exigir el carnet o certificado de vacunación con dos dosis y la prueba PCR a todos los mayores de 12 años. [...]

- Las medidas entrarían en vigencia desde el 23 de diciembre de 2021 hasta el 23 de enero de 2022.

iii) Un asesor jurídico del ECU 911 mencionó que, de conformidad con el Dictamen 5-20-EE/20 de la Corte Constitucional y los artículos 62 y 65 de la LOS, “la autoridad sanitaria nacional puede adoptar las medidas que considere necesarias, como por ejemplo solicitar el carnet de vacunación”.

iv) El presidente del COE Nacional hizo referencia a la necesidad de solicitar apoyo a las gobernaciones e intendencias para los controles del certificado de vacunación y control en bares, discotecas, y centros de diversión nocturna.

54. Luego de las intervenciones, por petición del presidente del COE Nacional, se llevó a cabo una votación para “aprobar el pedido del Ministerio de Salud Pública”. El resultado fue: 13 votos a favor de 13 posibles.

55. La sesión concluyó con la adopción, por unanimidad, de la resolución de 21 de diciembre de 2021 del COE Nacional que, en su parte relevante para este caso, establece:

Revisada la situación epidemiológica y el registro de casos de la nueva variante Ómicron en nuestro país reportado por el Ministerio de Salud Pública, exigir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, emitan la normativa correspondiente de conformidad con sus competencias, para dar cumplimiento a los siguientes lineamientos que tendrán vigencia desde el 23 de diciembre a las 00:01 hasta el 23 de enero a las 23:59: [...]

3. La Autoridad Sanitaria Nacional emitirá la Norma Técnica para exigir de forma obligatoria la presentación del certificado o carnet de vacunación con esquema completo (dos dosis o una dosis según corresponda), para el ingreso a lugares de atención al público a toda persona mayor de 12 años. La presentación obligatoria del certificado aplica exclusivamente para actividades no esenciales, quedando exentas aquellas dedicadas a salud, educación, trabajo y servicios públicos. El control y vigilancia del cumplimiento de esta medida corresponderá a las intendencias de policía en coordinación con los órganos competentes de cada gobierno autónomo descentralizado cantonal.

5.3. Hechos posteriores a la emisión de la Resolución

5.3.1. Resoluciones del COE Nacional

56. Con posterioridad a la emisión de la Resolución y hasta la resolución de 19 de octubre de 2022 –en la que se ‘elimina’ la última medida vigente de aquellas creadas por el COE Nacional en el marco de la gestión de la pandemia de COVID-19– el COE Nacional emitió 42 resoluciones, de las cuales 38 tienen relación directa con la gestión de la pandemia de COVID-19²¹.
57. En la siguiente tabla se identifican aquellas disposiciones más relevantes relacionadas con la Resolución y, en concreto, con la medida de su numeral 3:

Resoluciones del COE Nacional, posteriores al 21 de diciembre de 2021, relacionadas con la presentación obligatoria del certificado de vacunación			
No	Fecha	Numeral	Texto
1	3/1/22	3	Solicitar a la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), desarrolle los protocolos para el control de ingreso de pasajeros con certificado o carnet de vacunación COVID en las diferentes modalidades de transporte.
2	7/1/22	2	Disponer al Ministerio de Salud Pública la emisión de los lineamientos necesarios, considerando la situación epidemiológica actual, a fin de que se incluya la obligatoriedad de vacunación a niños y jóvenes de 5 años en adelante, y la consecuente regulación para la solicitud del certificado o carnet de vacunación con esquema completo para acceder a servicios y actividades no esenciales como: <ul style="list-style-type: none"> ○ Servicios públicos y privados de diversión infantil y juvenil; ○ Espectáculos tales como teatros, circos, cines y estadios; ○ Ingreso de niñas, niños y adolescentes a centros comerciales; ○ Otros
3	10/1/22	1	Aprobar el protocolo presentado por la Agencia Nacional de Tránsito para el control obligatorio del certificado o carnet de vacunación con esquema completo para el transporte interprovincial, intraprovincial y de turismo [...]

²¹ Posteriormente, a inicios de 2022, debido a un nuevo aumento significativo de casos, el COE Nacional emitió 3 resoluciones adicionales de fechas 7 y 21 de diciembre de 2022 y 7 de febrero de 2023. Las resoluciones tienen relación directa con la gestión de la pandemia de COVID-19, pero no son relevantes para el caso en cuanto no se refieren a la obligatoriedad de la vacunación y/o su implementación.

4	16/1/22	4.2.15	<p>4. De conformidad con la evaluación de riesgo epidemiológico del Ministerio de Salud Pública el esquema de clases para la educación básica y preescolar durante la semana del 17 al 23 de enero de 2022 será el siguiente: [...]</p> <p>2. Medidas de protección personal, distanciamiento y saneamiento ambiental [...]</p> <p>15. Presentación de carnet de vacunación con esquema completo para asistencia presencial a clases.</p>
5	22/1/22	7	<p>Se ratifica la obligatoriedad de la presentación del certificado o carnet de vacunación con esquema completo (dos dosis o una dosis según corresponda), para el ingreso a lugares de atención al público a toda persona mayor de 12 años de edad. La presentación obligatoria del certificado aplica exclusivamente para actividades no esenciales, quedando exentas aquellas dedicadas a salud, educación, trabajo y servicios públicos.</p> <p>El control y vigilancia del cumplimiento de esta medida corresponderá a las intendencias de policía en coordinación con los órganos competentes de cada gobierno autónomo descentralizado cantonal. Para efecto del control se dispone al Ministerio de Gobierno emita la disposición normativa necesaria para garantizar la actuación de los intendentes.</p>
6	2/2/22	7.c	<p>7. Disponer al Ministerio de Gobierno, se emita la disposición normativa correspondiente para que los intendentes provinciales aprueben la realización de eventos públicos masivos, en aquellos cantones que se encuentran en amarillo y verde, conforme el protocolo para espectáculos públicos presentados por el Ministerio de Cultura y aprobado por la plenaria del COE Nacional en resolución del 17 de octubre y de conformidad con los siguientes lineamientos: [...]</p> <p>c. Los organizadores de un evento deberán garantizar mecanismos de prevención de entrada con identificación y certificado de vacunación con esquema completo.</p>
7	17/2/22	2	<p>A partir del 21 de febrero del 2022 a las 00:01, se adoptarán las siguientes medidas generales de prevención aplicable a todo el territorio nacional, en el marco de las competencias del gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados conforme corresponda:</p> <p>Medidas de bioseguridad [...]</p>

			<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de certificado de vacunación con código QR o carnet para ingreso a actividades no esenciales y transporte [...] • Trabajo presencial manteniendo medidas de bioseguridad y certificado de vacunación en entidades públicas y privadas.
8	17/3/22	1	[...] Mantener la presentación del certificado o carnet de vacunación con esquema completo (dos dosis o una dosis según corresponda), para el ingreso a lugares de atención al público a toda persona mayor de 12 años de edad. La presentación obligatoria del certificado aplica exclusivamente para actividades no esenciales, quedando exentas aquellas dedicadas a salud, educación, trabajo y servicios públicos.
9	1/4/22	2	Solicitar al Ministerio de Gobierno, en el marco de sus competencias disponga a las Intendencias de Policía, continuar con los operativos para verificar el control de carnet de vacunación en establecimientos de atención al público.
10	12/4/22	2	Solicitar al Ministerio de Salud Pública realizar la actualización del esquema completo para la vacunación contra COVID-19. Este lineamiento entrará en vigencia desde el 18 de abril del 2022. Los lineamientos de ingreso al Ecuador vía aérea, marítima y terrestres se mantienen sin cambios.
11	28/4/22	1.e	Se mantiene vigente la disposición de presentar el certificado de vacunación con esquema completo para acceder a actividades no esenciales de conformidad con la norma técnica emitida por la autoridad sanitaria.
12	2/8/22	1. a y b	1. Conocer el informe epidemiológico presentado por el Ministerio de Salud Pública, y en función de los principales indicadores se aprueba la actualización del protocolo respecto a la obligatoriedad de la vacuna en los siguientes términos: a. El esquema completo consiste en dosis única o dos dosis, más la dosis de refuerzo. b. Se deja sin efecto la resolución que exigía la presentación de certificado de vacunación con dos dosis en lugares no esenciales [...]
13	4/10/22	1	Conocer el informe de la situación epidemiológica presentado por el Ministerio de Salud Pública, y en función de la reducción de incidencia registrada en los principales indicadores se solicita al Ministerio de Salud en su calidad de líder de la Mesa Técnica de Trabajo Nro.2:

			Analizar la pertinencia de eliminar los lineamientos de ingreso al país vigentes (carné de vacunación con esquema completo, prueba negativa de antígenos con 72 horas de anticipación, prueba negativa de PCR, declaración de salud del viajero) como única medida restrictiva que se mantiene en el país previo a la normalidad. [...].
--	--	--	--

Tabla elaborada por la Corte Constitucional del Ecuador

58. A partir del análisis de la tabla, se observa que el COE Nacional emitió:

- i) Resoluciones en las que dispone a autoridades distintas al MSP que tomen medidas similares a las de la Resolución o bien aprueba medidas ya tomadas por ellos en ese sentido. Aquellas descritas en las filas 1, 3, 4 y 6 de la tabla se enmarcan en esta descripción.
- ii) Una resolución en la que se solicita la actualización del esquema completo de vacunación. Aquella descrita en la fila 10 de la tabla se enmarca en esta descripción.
- iii) Resoluciones en las que se da seguimiento a la Resolución, en el sentido de ratificarla, ampliarla o dejarla sin efecto. Aquellas descritas en las filas 2, 5, 7, 8, 9, 11 y 12 de la tabla se enmarcan en esta descripción.
- iv) Una resolución a partir de la cual se puede inferir que ninguna de las medidas previstas en la Resolución se encuentra vigente. Aquella descrita en la fila 13 de la tabla se enmarca en esta descripción.

5.3.2. Lineamientos del MSP

- 59.** En diciembre de 2021 –sin especificarse el día en el documento respectivo, el viceministro de gobernanza y vigilancia de la salud del MSP aprobó los Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2 (“**Lineamientos**” de acuerdo con la abreviatura introducida previamente).
- 60.** En los Lineamientos se presenta un recuento sobre el origen y avance de la pandemia de COVID-19, tanto a nivel mundial como en Ecuador, y sobre el estado del proceso de vacunación en Ecuador. Además, en lo esencial, se crean dos medidas: i) la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19; y, ii) la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación. Además, se definen los componentes del esquema completo de vacunación (*i.e.* números de dosis y marcas).
- 61.** En abril de 2022, la misma autoridad del MSP aprobó una actualización de los Lineamientos, en la llamada ‘Versión 2.0’. El cambio más relevante tiene que ver con la inclusión de la primera dosis de refuerzo como parte del esquema completo de

vacunación aplicable para las personas mayores de 18 años. Además, existe una actualización de estadísticas y, en general, cambios menores de contenido y redacción.

62. A pesar de que no fueron remitidos por el MSP en el requerimiento de información realizado por la jueza sustanciadora, según se describió en el párrafo 11 *supra*, esta Corte verifica que existen documentos posteriores, emitidos por el MSP, en los que se hace referencia a la vacunación obligatoria.

i) Como parte del cuerpo del memorando Nro. MSP-MSP-2022-1551-M, de 27 de mayo de 2022, se emitió la ‘Actualización de Lineamientos de vacunación COVID-19. Vacuna Cansino OMS’ que, en el numeral 5, señala: “En el Ecuador, la vacunación contra la COVID-19 es obligatoria, con esquemas completos: esquema primario + 1er refuerzo, para mayores de 18 años”.

ii) Como parte del cuerpo del memorando Nro. MSP-MSP-2022-1617-M, 1 de junio de 2022, se emitieron los ‘Lineamientos para vacunación contra la COVID-19 para personas inoculadas con vacuna no disponible en el Ecuador (Versión 3)’ que, en la recomendación 2, señala: “En el Ecuador, la vacunación contra la COVID-19 es obligatoria, con esquemas completos: esquema primario + 1er refuerzo, para mayores de 18 años”.

iii) Como parte del cuerpo del memorando Nro. MSP-MSP-2022-1678-M, de julio de 2022, se emitieron los ‘Lineamientos Actualización Primer y Segundo refuerzo contra la COVID-19’ que, en el numeral 5, señalan: “En el Ecuador, la vacunación contra la COVID-19 es obligatoria, con esquemas completos: esquema primario + 1er refuerzo, para mayores de 18 años”.

*

63. A partir de lo expuesto en esta sección, en cuanto el caso en general y la emisión de los actos cuya inconstitucionalidad se demanda se enmarcan dentro del contexto de un desastre y emergencia sanitaria de una proporción sin antecedentes en, por lo menos, los últimos cien años, la aproximación de esta Corte al momento de analizar las actuaciones de las autoridades estatales será a partir de una visión acorde con el contexto y en el marco de los derechos y principios consagrados en la Constitución. Debe reconocerse pues que todas las autoridades actuaron en una situación fuera de lo ordinario, con características únicas y en la que tanto el funcionamiento del Estado como el ejercicio de los derechos de la población corrían un riesgo sin precedentes.

64. En el análisis de esta causa, la Corte tomará en cuenta, para su decisión, únicamente los documentos –y posibles actos normativos– emitidos por el COE Nacional y el MSP que se han descrito en la sección de contexto general y que constan en el expediente. Esto, teniendo en cuenta que se ha requerido a las autoridades correspondientes (*i.e.* COE Nacional y MSP) que remitan a este Organismo todas las resoluciones, lineamientos o cualquier tipo de documento que pueda tener relación

con el caso y que tales documentos han sido complementados con otros provenientes de la investigación realizada por esta Corte.

6. Cuestiones previas

65. Previo a entrar al fondo del caso, es necesario resolver cuestiones procesales previas que están relacionadas con la competencia de este Organismo para realizar el control abstracto de constitucionalidad de una norma.

66. La Corte Constitucional plantea las siguientes cuestiones previas:

- i)** ¿El numeral 3 de la Resolución está contenido en un acto normativo y es, por tanto, objeto de la acción pública de inconstitucionalidad?
- ii)** ¿Los Lineamientos se encuentran vigentes o pueden producir efectos jurídicos ultraactivos contrarios a la Constitución?
- iii)** ¿Los Lineamientos y/o la Resolución se encuentran reproducidos en los Lineamientos V. 2.0?
- iv)** ¿Los Lineamientos V. 2.0 están contenidos en un acto normativo y son, por tanto, objeto de la acción pública de inconstitucionalidad?

67. A continuación, se presenta el análisis y la respuesta a las cuestiones previas planteadas.

6.1. ¿El numeral 3 de la Resolución está contenido en un acto normativo y es, por tanto, objeto de la acción pública de inconstitucionalidad?

68. De acuerdo con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con el artículo 75 de la LOGJCC, la Corte Constitucional tiene la atribución de “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado”.

69. La Corte Constitucional ha definido al acto normativo, para efectos de su análisis de objeto en el marco de la acción pública de inconstitucionalidad, como aquel que “independientemente de su fuente, es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden”²². De esta definición se sigue que, en principio, lo relevante para determinar la naturaleza del acto tiene que ver con los efectos, mas no con la fuente. Un criterio absoluto en sentido contrario implicaría que

²² Ver, por ejemplo, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 107-20-IN/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 33.

toda normativa emitida por autoridades públicas sin competencia normativa quedaría fuera del control constitucional.

70. En cuanto a los efectos, a primera vista y desde una perspectiva material, la Resolución cumple con las características de un acto normativo en la medida en que: i) se redacta en abstracto (*i.e.* sin direccionamiento a individuos o casos concretos); ii) sus efectos obligatorios fueron de público conocimiento y ha sido aplicada a nivel nacional por parte de las autoridades del Estado; iii) sus efectos no se agotan con su cumplimiento; y, iv) contiene mandatos generales de prohibición, permisión u orden, al usar lenguaje prescriptivo²³.
71. En cuanto a la fuente, esta Corte nota que uno de los principales argumentos de los accionantes justamente tiene que ver con la falta de competencia del COE Nacional para emitir actos normativos que regulen las actuaciones de las personas. Si bien, desde la perspectiva formal, la conclusión del análisis de este cargo podría tener implicaciones directas en la determinación de si la Resolución es o no objeto de esta acción, este Organismo considera pertinente que tal análisis se realice en el marco del control abstracto de constitucionalidad por la forma y no como una cuestión previa²⁴.
72. En conclusión, respondiendo a la primera cuestión previa planteada, esta Corte concluye que, en apariencia e independientemente de su fuente, el numeral 3 de la Resolución estaría contenido en un acto normativo por lo que se considerará como objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Esto sin perjuicio del análisis que se realizará en la sección de control abstracto de constitucionalidad por la forma para determinar si el COE Nacional es competente para regular las actuaciones de las personas.

6.2. ¿Los Lineamientos se encuentran vigentes o pueden producir efectos jurídicos ultraactivos contrarios a la Constitución?

73. A partir de lo prescrito por el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC, se infiere que la Corte Constitucional es competente para realizar el control abstracto de

²³ Por ejemplo, en el numeral 3 de la Resolución se prevé una disposición para el MSP y otras autoridades: “3. La Autoridad Sanitaria Nacional emitirá la Norma Técnica para exigir de forma obligatoria la presentación del certificado o carnet de vacunación con esquema completo (dos dosis o una dosis según corresponda), para el ingreso a lugares de atención al público a toda persona mayor de 12 años. La presentación obligatoria del certificado aplica exclusivamente para actividades no esenciales, quedando exentas aquellas dedicadas a salud, educación, trabajo y servicios públicos. El control y vigilancia del cumplimiento de esta medida corresponderá a las intendencias de policía en coordinación con los órganos competentes de cada gobierno autónomo descentralizado cantonal”.

²⁴ Esta Corte nota que, además, la Resolución habría sido ‘derogada’ por la resolución de 2 de agosto de 2022, emitida por el COE Nacional, que contiene el siguiente texto: “Se deja sin efecto la resolución que exigía la presentación de certificado de vacunación con dos dosis en lugares no esenciales”. Esto no se considerará un impedimento para que este Organismo realice el control abstracto de constitucionalidad de la Resolución en cuanto la resolución de 2 de agosto de 2022 también corresponde con un acto de igual naturaleza que la Resolución, emitido por la misma autoridad, que podría incurrir en los mismos problemas en cuanto a la competencia y cuya emisión y permanencia en el ordenamiento jurídico podría tener los mismos efectos adversos que la Resolución.

constitucionalidad de los actos normativos que se encuentran vigentes al momento en que se emite la sentencia o, en su defecto, aquellos que, a pesar de estar derogados, “tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución”.

74. De acuerdo con la información entregada por el MSP, conforme el detalle que consta en el párrafo 61 *supra*, los Lineamientos fueron ‘actualizados’ en abril de 2022. Los Lineamientos V. 2.0 corresponden con aquella ‘actualización’ y, si bien en ellos no existe una derogatoria expresa de los Lineamientos, se entiende que la derogatoria tácita ha operado en vista de la existencia de una antinomia entre ambas normas y de que, entre normas de igual jerarquía, debe prevalecer aquella emitida con posterioridad. Esto en cuanto los Lineamientos V. 2.0 establecen un nuevo esquema completo de vacunación –al prever la inclusión de una dosis de refuerzo– que está directamente relacionado con la medida de la presentación obligatoria del certificado de vacunación. Además, queda clara la intención del MSP de reemplazar a los Lineamientos con los Lineamientos V. 2.0 para presentar estadísticas actualizadas y un panorama actualizado del avance de la pandemia y del proceso de vacunación en el país.
75. Por otro lado, esta Corte no ha identificado un escenario posible en el que los Lineamientos tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos ultraactivos contrarios a la Constitución. Al ser reemplazada por los Lineamientos V. 2.0, la obligatoriedad de vacunación contra el COVID-19 dejó de estar regulada por los Lineamientos, sin que sus efectos se puedan extender en el futuro más allá del momento de su derogación.
76. En conclusión, respondiendo a la segunda cuestión previa planteada, debido a que los Lineamientos no se encuentran vigentes y a que no tienen la potencialidad de producir efectos jurídicos ultraactivos contrarios a la Constitución, no procede que este Organismo se pronuncie sobre su constitucionalidad.

6.3. ¿Los Lineamientos y/o la Resolución se encuentran reproducidos en los Lineamientos V. 2.0?

77. El 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé los casos en los que se presume la existencia de unidad normativa²⁵. En caso de verificarse que una de las normas impugnadas se encuentra reproducida en otra norma del ordenamiento jurídico, corresponde que esta

²⁵ LOGJCC: “Art. 76.-Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos:

- a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;
- b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y,
- c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.

Corte también realice el control abstracto de constitucionalidad de esta segunda norma.

- 78.** En primer lugar, existe unidad normativa entre los Lineamientos y los Lineamientos V. 2.0 en cuanto el contenido de los Lineamientos se encuentra reproducido en los Lineamientos V. 2.0. En efecto, como se señaló en el párrafo 61 *supra*, los Lineamientos V. 2.0 corresponden con una actualización de los Lineamientos en la que, más allá de los cambios en los componentes del esquema completo de vacunación y en la sección introductoria (en la que se presentan estadísticas sobre el avance de la pandemia y del plan de vacunación en Ecuador y sus efectos), el contenido es, en su esencia, el mismo. Los dos cuerpos normativos contienen los mismos objetivos y alcance y prevén tanto la declaratoria de la vacunación obligatoria contra el COVID-19 como, para asegurar su cumplimiento, la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación.
- 79.** En segundo lugar, existe unidad normativa entre la Resolución y los Lineamientos V. 2.0 en cuanto la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación –originalmente prevista por el numeral 3 de la Resolución– fue incorporada en los Lineamientos y, posteriormente, en los Lineamientos V. 2.0. En el lineamiento general 7 de los Lineamientos V. 2.0 inclusive existe una referencia expresa a la Resolución.
- 80.** En conclusión, respondiendo a la tercera cuestión previa planteada, esta Corte verifica que los Lineamientos y la Resolución se encuentran reproducidos los Lineamientos V 2.0. Toda vez que se ha verificado que ciertas normas cuya inconstitucionalidad se demanda se encuentran reproducidas en los Lineamientos V 2.0, corresponde que esta Corte realice también el control abstracto de constitucionalidad de los Lineamientos V 2.0.

6.4. ¿Los Lineamientos V. 2.0 están contenidos en un acto normativo y son, por tanto, objeto de la acción pública de inconstitucionalidad?

- 81.** De acuerdo con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con el artículo 75 de la LOGJCC, la Corte Constitucional tiene la atribución de “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado”.
- 82.** La Corte Constitucional ha definido al acto normativo, para efectos de su análisis de objeto en el marco de la acción pública de inconstitucionalidad, como aquel que “independientemente de su fuente, es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden”²⁶. De esta definición se sigue que, en

²⁶ Ver, por ejemplo, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 107-20-IN/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 33.

principio, lo relevante para determinar la naturaleza del acto tiene que ver con los efectos, mas no con la fuente. Un criterio absoluto en sentido contrario implicaría que toda normativa emitida por autoridades públicas sin competencia normativa quedaría fuera del control constitucional.

- 83.** En cuanto a los efectos, a primera vista y desde una perspectiva material, los Lineamientos V. 2.0. cumplen con las características de un acto normativo en la medida en que: i) se redactan en abstracto (*i.e.* sin direccionamiento a individuos o casos concretos); ii) producen efectos obligatorios; en este sentido, en los Lineamientos, sobre su alcance, se establece: “El presente lineamiento es de aplicación obligatoria para las personas dentro del territorio ecuatoriano”; iii) sus efectos no se agotan con su cumplimiento; y, iv) contienen mandatos generales de prohibición, permisión u orden, al usar lenguaje prescriptivo²⁷.
- 84.** En conclusión, respondiendo a la cuarta cuestión previa planteada, esta Corte verifica que, en apariencia e independientemente de su fuente, los Lineamientos V 2.0 estarían contenidos en un acto normativo por lo que se considerarán como objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.

*

- 85.** En vista de lo concluido en la sección de cuestiones previas, es procedente realizar el análisis de control abstracto de constitucionalidad del artículo 6 numeral 4 de la LOS, la Resolución y los Lineamientos V. 2.0.

7. Análisis constitucional del artículo 6 numeral 4 de la LOS

- 86.** Si bien, como se señaló en el párrafo 30 *supra*, los accionantes hacen extensivos todos los argumentos que constan en la demanda de la causa 4-22-IN –dirigidos en principio a objetar la constitucionalidad de la Resolución– al artículo 6 numeral 4 de la LOS, este Organismo nota que tales argumentos (expuestos en los párrafos 27-29 *supra*) en general se centran en cuestionar la constitucionalidad de medidas concretas aplicables específicamente al caso de la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 y la medida de aseguramiento. Esta Corte considera que el único argumento que podría hacerse extensivo al artículo 6 numeral 4 de la LOS, dada su naturaleza (norma que, en abstracto, reconoce una competencia para una autoridad) es aquel que sostiene una posible incompatibilidad con el derecho al consentimiento previo, libre e informado. Los demás argumentos se descartan en vista de que no son “claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa” como lo exige el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC.

²⁷ Por ejemplo, el lineamiento general 7, esencial para este caso, presenta una orden: “Las autoridades competentes que vigilarán el cumplimiento de la Resolución del COE Nacional del 21 de diciembre realizarán el control con base a los lineamientos establecidos ‘a actividades no esenciales, quedando exentas aquellas dedicadas a la salud, educación, trabajo y servicios públicos’.”.

87. De acuerdo con el artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC, en aplicación del principio *iura novit curia*, “la jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, el principio *iura novit curia* se puede emplear para analizar las posibles incompatibilidades entre la norma que se considera inconstitucional y derechos constitucionales no alegados por los accionantes²⁸ con miras a asegurar la coherencia entre las normas impugnadas y la Constitución. En consideración de este principio:

[L]a ley permite que el caso pueda ser mejor resuelto tomando en cuenta el sistema jurídico en su integralidad y que no se restrinja al uso limitado del derecho invocado por las partes, toda vez que la finalidad del control abstracto de inconstitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. Además, dado que la norma faculta a la Corte Constitucional a realizar incluso un control integral –que implica una actuación de oficio– también esté facultada para aplicar el principio *iura novit curia*, que parte de las alegaciones del accionante²⁹.

88. Por lo expuesto, esta Corte, en aplicación del principio *iura novit curia* y teniendo en cuenta el principio de control integral³⁰ de constitucionalidad, procederá a analizar la norma impugnada también a la luz del derecho al libre desarrollo de la personalidad para determinar si existe, o no, incompatibilidad frente a este derecho.

89. Para ello, tomando en cuenta los argumentos de los accionantes y las consideraciones plasmadas en los párrafos anteriores, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 6 numeral 4 de la LOS es incompatible con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado por establecer la competencia para que el MSP declare la obligatoriedad de la inmunización contra enfermedades?

90. A continuación, se analizará y responderá el problema jurídico planteado.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 114-20-IN/22 de 8 de junio de 2022, párr. 32. Ver también, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 51; sentencia No. 65-16-IN/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 25; sentencia No. 40-18-IN/21 de 25 de septiembre de 2021, párrs. 27 y 28.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 40-18-IN/21 de 25 de septiembre de 2021, párr. 27.

³⁰ LOGJCC: “Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios:

1. Control integral.- Se deberá confrontar la disposición acusada con todas las normas constitucionales, incluso por aquellas que no fueron invocadas expresamente por el demandante”.

7.1. ¿El artículo 6 numeral 4 de la LOS es incompatible con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado por establecer la competencia para que el MSP declare la obligatoriedad de la inmunización contra enfermedades?

- 91.** El derecho al libre desarrollo de la personalidad está reconocido en el artículo 66 numeral 5 de la Constitución en los siguientes términos: “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás”.
- 92.** Sobre este derecho, este Organismo ha considerado que: “protege de manera general la capacidad de las personas para autodeterminarse siempre y cuando no afecten derechos de terceros. En ese sentido, toda decisión que afecte cuestiones que sólo interesan a la propia persona debe estar libre de intervenciones arbitrarias”³¹. También ha reconocido que “implica la posibilidad de manifestar y preservar libremente, aquellos elementos físicos y psíquicos inherentes a cada persona, los cuales la individualizan y permiten ser quien es acorde a su voluntad”³².
- 93.** El derecho al libre desarrollo de la personalidad es un derecho amplio que busca proteger a la libertad en todas sus manifestaciones –muchas de las cuales se encuentran reconocidas en el propio artículo 66 de la Constitución. Este derecho, en el contexto de recibir un tratamiento o cualquier tipo de procedimiento médico, se ejerce a través de un derecho que está estrechamente interrelacionado y que ciertamente constituye una de las formas de expresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad: el derecho al consentimiento previo, libre e informado³³.
- 94.** El derecho al consentimiento previo, libre e informado está reconocido en los artículos 66 numeral 10 de la Constitución que reconoce el derecho de las personas a “tomar decisiones libres, responsables e informadas sobre su salud” y 362 de la Constitución que establece que los servicios de salud “garantizarán el consentimiento informado”.
- 95.** Además, está desarrollado en el artículo 7 literales e y h de la LOS que prescriben:

Art. 7.- Toda persona, sin discriminación por motivo alguno, tiene en relación a la salud, los siguientes derechos: [...]

e) Ser oportunamente informada sobre las alternativas de tratamiento, productos y servicios en los procesos relacionados con su salud, así como en usos, efectos, costos y calidad; a recibir consejería y asesoría de personal capacitado antes y después de los procedimientos establecidos en los protocolos médicos. Los integrantes de los pueblos indígenas, de ser el caso, serán informados en su lengua materna; [...]

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.751-15/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 117.

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 133-17-SEP-CC de 10 de mayo de 2017, caso No. 0288-12-EP, pág. 34.

³³ La Corte Constitucional también se ha referido a este derecho como el derecho al consentimiento válido. En este sentido, ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2951-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021.

h) Ejercer la autonomía de su voluntad a través del consentimiento por escrito y tomar decisiones respecto a su estado de salud y procedimientos de diagnóstico y tratamiento, salvo en los casos de urgencia, emergencia o riesgo para la vida de las personas y para la salud pública;

96. El derecho al consentimiento para recibir tratamientos o someterse a cualquier tipo de procedimiento médico cuenta con los siguientes componentes: i) el consentimiento debe ser previo, ya que debe tener lugar antes de que se realice el procedimiento médico –salvo que el estado de salud de la persona no le permita expresar el consentimiento por sí misma; ii) el consentimiento debe ser libre, ya que debe expresarse sin que intermedie el uso de la fuerza, la amenaza o presiones; y, iii) el consentimiento debe ser informado, lo que implica que la persona que va a recibir el tratamiento médico debe contar con toda la información que sea relevante para el caso (e.g. contraindicaciones, efectos a largo plazo, beneficios del tratamiento, alternativas terapéuticas, etc.).

97. Acerca del segundo componente de este derecho, este Organismo ha considerado:

Toda persona paciente tiene derecho a elegir, libre y voluntariamente, sin presiones, si acepta o rechaza el tratamiento médico que incluya o no los medicamentos prescritos o si opta por otras alternativas terapéuticas, en función de sus propios valores, capacidades y expectativas. Cuando esta voluntad se manifieste y sea contraria a la del profesional de salud, éste no tendrá responsabilidad alguna. El MSP ofrecerá progresivamente otras alternativas terapéuticas y que estén al alcance de todas las personas sin discriminación³⁴.

98. El objeto del presente control abstracto de constitucionalidad es el artículo 6 numeral 4 de la LOS. El citado artículo establece que es responsabilidad del MSP “declarar la obligatoriedad de las inmunizaciones contra determinadas enfermedades”. Además, prevé requisitos y condiciones para que la declaratoria de obligatoriedad de la inmunización sea viable ya que esta debe hacerse “en los términos y condiciones que la realidad epidemiológica nacional y local requiera” y el MSP debe “definir las normas y el esquema básico nacional de inmunizaciones; y, proveer sin costo a la población los elementos necesarios para cumplirlo”.

99. Entonces, para que el MSP pueda declarar la obligatoriedad de la inmunización contra una enfermedad, es necesario que:

- i) Defina los términos aplicables y condiciones que la realidad epidemiológica y local requiera –lo cual implica delimitar, bajo criterios técnicos, al grupo poblacional frente al cual aplica la medida conforme la edad, residencia, estado de salud u otros factores relevantes;

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 679-18-JP y acumulados (Derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces) de 5 de agosto de 2020, párr. 189.

- ii)** Defina las normas y el esquema básico nacional de inmunizaciones –lo cual implica la determinación precisa del tipo de vacunas, cantidad de dosis, periodicidad, entre otros datos, que brinden certeza a la población acerca del medicamento al que deben acceder y cómo deben hacerlo; y,
- iii)** Provea sin costo a la población los elementos necesarios para cumplirlo –lo cual implica que, cuando una vacuna sea obligatoria en territorio nacional, el MSP debe asegurar que la población pueda acceder a ella al contar con suficiente número de dosis y asegurar la logística y distribución del medicamento en todo el país (incluyendo zonas remotas y de difícil acceso), todo ello sin costo alguno para la ciudadanía.
- 100.** Esta Corte considera que la norma objeto de análisis le brinda a la autoridad nacional de salud la competencia para que tome medidas que podrían coadyuvar para la protección de la salud pública en contextos en los que sea necesario inmunizar a la población para frenar la transmisión de enfermedades que podrían poner en peligro la vida, la integridad personal y la salud de las personas. En este sentido, el ejercicio responsable de esta competencia podría permitir que se protejan derechos reconocidos en la Constitución como, entre otros, los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud reconocidos en los artículos 66 numerales 1 y 3 y 32 de la Constitución, respectivamente. Asimismo, tal competencia coadyuva para que se materialice lo prescrito por el artículo 358 de la Constitución, según el cual el sistema nacional de salud tiene como finalidad “el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva”.
- 101.** Más allá, al prescribir que el MSP debe definir las normas y el esquema básico nacional de inmunizaciones y proveer el medicamento sin costo a la población, la norma es coherente con el artículo 363 numeral 7 de la Constitución que establece que, en el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales.
- 102.** Por otro lado, en cuanto al cargo referente a una posible incompatibilidad del artículo 6 numeral 4 de la LOS con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado, reconocidos en los artículos 66 numeral 10 y 362 de la Constitución, esta Corte considera que la norma impugnada, *per se*, no limita derecho constitucional alguno ya que corresponde con una norma que crea y regula una competencia del MSP mas no regula directamente el ejercicio de algún derecho.
- 103.** Sin embargo, no se puede pasar por alto que el ejercicio de la competencia prevista por el artículo 6 numeral 4 de la LOS limitaría los derechos al libre desarrollo de la personalidad, reconocido en el artículo 66 numeral 5 de la Constitución, y al consentimiento previo, libre e informado, reconocido en los artículos 66 numeral 10 y 362 de la Constitución. Esto se debe a que la declaratoria de obligatoriedad de la inmunización, por sí misma, frente a cualquier enfermedad e independientemente de

las condiciones fijadas por la autoridad de salud y de las medidas complementarias de aseguramiento, ejercería presión sobre la población al momento de decidir sobre la aplicación o no del medicamento. Tal limitación podría, sin embargo, ser razonable y por ello es necesario realizar un análisis caso a caso.

- 104.** En este sentido, para declarar la obligatoriedad de la inmunización contra una enfermedad y que la consecuente limitación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado sea razonable y compatible con la Constitución, el MSP debe asegurarse de que, de conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC³⁵: i) el fin perseguido sea el de proteger derechos reconocidos en la Constitución y, especialmente, la salud pública –cuestión que el artículo 7 literal h de la LOS prevé expresamente como un fin válido para la limitación de los derechos referidos; y, ii) que la medida cumpla con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Todo ello, además de cumplir con los propios requisitos previstos por el artículo 6 numeral 4 de la LOS, que han sido detallados en el párrafo 99 *supra*, ya que estos coadyuvan para la toma de medidas razonables con el menor impacto posible sobre los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado.
- 105.** Por las consideraciones expuestas, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte concluye que, en abstracto, el artículo 6 numeral 4 de la LOS –que establece la competencia para que el MSP declare la obligatoriedad de la inmunización contra enfermedades– no es incompatible con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, reconocido en el artículo 66 numeral 5 de la Constitución, y al consentimiento previo, libre e informado, reconocido en los artículos 66 numeral 10 y 362 de la Constitución. Cabe aclarar que el análisis de los actos normativos que sean producto del ejercicio de la competencia prevista por el artículo 6 numeral 4 de la LOS debe realizarse caso a caso.

8. Análisis constitucional del numeral 3 de la resolución de 21 de diciembre de 2021 emitida por el COE Nacional

- 106.** Entre los argumentos de los accionantes encaminados a objetar la constitucionalidad por la forma de la Resolución, se aduce una presunta inobservancia del principio de competencia. En caso de concluir que el numeral 3 de la Resolución es inconstitucional por este cargo, no sería estrictamente necesario que esta Corte se pronuncie sobre el resto de los cargos de los accionantes, toda vez que la consecuencia

³⁵ Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- [...]

Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos: [...]

2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

de la declaratoria de inconstitucionalidad es la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico.

- 107.** En función de lo anterior, para realizar el análisis abstracto de constitucionalidad de la Resolución, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico: ¿El numeral 3 de la Resolución es incompatible con el principio de competencia por regular las actuaciones de las personas?
- 108.** A continuación, se analizará y responderá el problema jurídico planteado.

8.1. ¿El numeral 3 de la Resolución es incompatible con el principio de competencia por regular las actuaciones de las personas?

- 109.** De acuerdo con el artículo 84 de la Constitución, manteniendo una estrecha relación con el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución, todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las normas jurídicas que emite a los derechos previstos en la Constitución. Dentro de esos requisitos formales, tiene especial relevancia el proceso de formación de las normas jurídicas. Esto implica, entre otros aspectos, que las normas jurídicas deben provenir de autoridades competentes para regular aquello que es objeto de las normas de acuerdo con las facultades que les han sido otorgadas por la Constitución o la ley en sentido estricto. Esto se materializa en el principio de competencia que ha sido reconocido expresamente por el artículo 226 de la Constitución³⁶.
- 110.** Para emitir un acto normativo cuyo objeto sea la regulación de las actuaciones de las personas, de acuerdo con el artículo 130 del COA, es necesario que tal competencia le sea “expresamente atribuida en la ley” al órgano emisor del acto³⁷.
- 111.** En este sentido, para responder el problema jurídico, es necesario verificar cuál es la naturaleza y el proceso de formación de las resoluciones del COE Nacional y, en caso de constatar que el numeral 3 de la Resolución regula las actuaciones de las personas, verificar si el COE Nacional tenía tal competencia reconocida expresamente en una ley.
- 112.** En primer lugar, la PGE, el COE Nacional y los accionantes exponen lo siguiente:

³⁶ Constitución: “Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

³⁷ COA: “Artículo 130.- Competencia normativa de carácter administrativo. Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública. La competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley”.

- 113.** La PGE considera que las resoluciones emitidas por el COE Nacional son “la materialización del principio de publicidad de las decisiones tomadas dentro del marco de una coordinación interinstitucional destinada a la gestión de riesgos” y que “detrás de cada decisión se encuentran las atribuciones y facultades de las instituciones que integran el COE”.
- 114.** Por añadidura, la PGE sostiene que las resoluciones del COE Nacional no crean normas jurídicas y que, por tanto, sus procesos de creación son distintos y no deben observar los mismos requisitos. En este sentido, luego de afirmar que las resoluciones del COE Nacional son simplemente instrumentos de política pública, indica: “En esta línea, la política pública tiene sus propios mecanismos de formulación e implementación que no pueden ser asimilados a los procesos o a la forma en que se realiza y presenta una norma jurídica”. Como se indicó en el párrafo 39 *supra*, el COE Nacional se allanó a lo expuesto por la PGE.
- 115.** A partir de lo expuesto se desprende que, según el propio COE Nacional y la PGE, las resoluciones del COE Nacional no tienen, *per se*, valor normativo alguno ya que se tratarían simplemente de un instrumento de política pública y, en todo caso, de un mecanismo de publicidad que difundiría el contenido de los actos normativos que toman las autoridades que componen al COE Nacional.
- 116.** Por su parte, los accionantes son enfáticos en resaltar que el COE habría actuado por fuera de sus competencias en vista de que la Resolución fue emitida cuando ya no estaba vigente un decreto de estado de excepción. Al respecto, vale la pena indicar que, conforme se expuso en el párrafo 50 *supra*, en el marco de los decretos de estado de excepción enfocados en la respuesta a la emergencia sanitaria y desastre causados por la pandemia de COVID-19, el presidente de la República se apoyó en el COE Nacional para implementar medidas concretas que se introdujeron en los referidos decretos. Este Organismo, en los dictámenes de constitucionalidad correspondientes, reconoció que el COE debía limitarse a ejecutar lo dispuesto por el presidente en los decretos de estado de excepción, determinando si fuera necesario los detalles o contornos de las medidas de suspensión y limitación dispuestas por el presidente a través de los decretos. Así también, esta Corte recordó al presidente la posibilidad de adoptar medidas a través de las autoridades competentes, incluido el COE, con base en las atribuciones del régimen constitucional ordinario sin que sea necesario recurrir a las potestades extraordinarias previstas para un estado de excepción³⁸.
- 117.** En esa línea, es claro para esta Corte que, tanto en el régimen de estado de excepción como en el régimen constitucional ordinario, el COE debe actuar de acuerdo con sus facultades. Por ello, independientemente de si la Resolución fue emitida dentro o fuera de un estado de excepción, es necesario determinar si el COE Nacional tiene competencia regulatoria ordinaria de las actuaciones de las personas y que aquella le haya sido expresamente atribuida en la ley.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 7-20-EE/20, párr. 69.

- 118.** En segundo lugar, la Corte considera lo siguiente acerca de la competencia del COE Nacional para regular las actuaciones de las personas:
- 119.** Como se indicó en el párrafo 110 *supra*, para emitir un acto normativo cuyo objeto sea la regulación de las actuaciones de las personas es necesario que tal competencia le sea expresamente atribuida en la ley al órgano emisor del acto. Los Comités de Operaciones de Emergencia, incluido el COE Nacional, fueron creados por el artículo 24 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado³⁹. Además, su estructura y funcionamiento está regulado por el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia que fue acogido por la resolución No. SGR-142-2017 de la Secretaría de Gestión de Riesgos.
- 120.** Del artículo 24 del Reglamento a Ley de Seguridad Pública y del Estado se desprende que el COE Nacional tiene competencias únicamente relacionadas con la coordinación entre instituciones. No existe pues, en nuestro ordenamiento jurídico, una ley que le otorgue expresamente competencia regulatoria de las actuaciones de las personas. Como consecuencia, mientras no exista esa ley, el COE Nacional no puede emitir actos normativos que regulen las actuaciones de las personas. Desde este punto de vista, este Organismo concuerda con el criterio de la PGE en el sentido de que el COE Nacional no puede crear normas jurídicas cuyo fin sea regular las actuaciones de las personas.
- 121.** Sin embargo, se observa que el COE Nacional, incluso después de concluidos los estados de excepción emitidos con el fin de responder a la emergencia sanitaria y desastre causados por la pandemia de COVID-19, a pesar de no tener competencia, reguló la conducta de las personas. Aquello sucedió, entre otras⁴⁰, con la resolución que ha sido impugnada en esta acción pública de inconstitucionalidad, adoptada cuando el país había regresado al régimen constitucional ordinario.
- 122.** El numeral 3 de la Resolución regula las actuaciones de las personas al disponer la presentación obligatoria del certificado de vacunación contra el COVID-19, a las personas mayores de 12 años, para ingresar a los lugares de atención al público en donde se realicen actividades no esenciales. Por ello, al haber regulado las actuaciones

³⁹ Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado: “Art. 24.- De los Comités de Operaciones de Emergencia (COE).- son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República. Existirán Comités de Operaciones de Emergencia Nacionales, provinciales y cantonales, para los cuales la Secretaría Nacional Técnica de Gestión de Riesgos normará su conformación y funcionamiento”.

⁴⁰ Esta Corte ha hecho referencia a otras resoluciones emitidas por el COE Nacional en cuanto ha tenido que analizarlas necesariamente para emitir esta sentencia ya que este Organismo debía: i) constatar la vigencia de los actos cuya inconstitucionalidad se demanda; ii) verificar si el COE Nacional actuó conforme lo señalado por la PGE al emitir resoluciones que tenían el objetivo de publicitar actos normativos emitidos por las instituciones que componen al COE Nacional; iii) identificar posibles normas que guarden unidad normativa con otras que no fueron oportunamente informadas por el COE Nacional o el MSP.

de las personas a pesar de no tener tal competencia reconocida en una ley, el numeral 3 de la Resolución es contrario al principio de competencia.

- 123.** A partir del análisis de la disposición que ha sido impugnada en la presente acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte ha identificado un patrón en el que el COE Nacional no ha respetado sus competencias al haber regulado las actuaciones de las personas sin que una ley le reconozca tal facultad.
- 124.** El ejemplo más claro en donde se regulan las actuaciones de las personas, aparte de la Resolución, consta en aquellas resoluciones en las que el COE Nacional dispuso a la población el uso obligatorio de mascarillas⁴¹. Asimismo, en la resolución de 2 de agosto de 2022, emitida por el COE Nacional, se ‘deroga’ la “resolución que exigía la presentación de certificado de vacunación con dos dosis en lugares no esenciales” sin que exista un acto normativo previo que haya sido emitido por el MSP en este sentido⁴².
- 125.** En tercer lugar, la Corte considera necesario realizar las siguientes consideraciones adicionales:
- 126.** Esta Corte es consciente del contexto de emergencia y la necesidad de respuesta frente a un desastre que guiaron las actuaciones del COE Nacional. No obstante, para esta Corte también es claro que, en ausencia de una ley que así lo establezca, el COE Nacional no puede, sin más, asumir las competencias de las instituciones que lo conforman –como lo ha sugerido la PGE– o expedir resoluciones con base en decisiones que se toman en las reuniones plenarias de forma oral o mediante documentos que no corresponden con actos normativos –lo cual sucedió con la Resolución. El COE Nacional tiene competencias en el marco de la coordinación entre autoridades mas no competencia regulatoria de las actuaciones de las personas.
- 127.** La PGE ha afirmado que las resoluciones del COE Nacional son una medida de publicidad. Al respecto, Este Organismo considera que las resoluciones del COE Nacional sí podrían servir como un mecanismo eficiente y deseable de publicidad de las medidas tomadas en el marco de las competencias de los órganos que conforman al COE Nacional. Esto, en cuanto es deseable la mayor difusión, certeza y coordinación institucional posible en situaciones de emergencia sanitaria y desastre tales como los causados por el COVID-19.

⁴¹ Por ejemplo, en la resolución de 7 de diciembre de 2022, el COE Nacional ‘dispuso’: “a) Para toda la ciudadanía:

- Utilizar mascarilla de forma obligatoria en espacios cerrados, lugares poco ventilados y donde no se pueda mantener el distanciamiento (trabajo, transporte público, aulas, etc).
- Utilizar mascarilla de forma obligatoria en entidades sanitarias (Hospitales, Centros de Salud, Laboratorios).
- Utilizar mascarilla de forma obligatoria todas las personas con sintomatología respiratoria [...]”.

⁴² Otros ejemplos se encuentran en la tabla que consta en el párrafo 57 *supra*.

- 128.** La Corte resalta que la publicidad de los actos normativos toma mayor relevancia en los contextos de desastre. En efecto, es importante que el Estado publicite de forma efectiva todas las medidas que se tomen en el marco de la gestión del riesgo de desastres en todas sus etapas. Para ello, no solo se debe recurrir a la fuente de conocimiento reconocida y exigida por la ley (*i.e.* el Registro Oficial) sino a todos los mecanismos disponibles para asegurar que la población efectivamente conozca el contenido de estas normas. Estos métodos de difusión incluyen pero no se limitan a la publicación en las páginas web de las instituciones del Estado, en todo tipo de medios convencionales y digitales de comunicación y a través de campañas comunicacionales en el territorio.
- 129.** Sin embargo, para que las resoluciones del COE Nacional puedan servir como una medida de publicidad, es necesario que existan actos normativos emitidos, lógicamente de forma previa⁴³, siguiendo los procedimientos correspondientes y en el marco de sus competencias, por las autoridades que conforman al COE Nacional.
- 130.** En el caso concreto de la Resolución, se verifica, conforme consta en la cronología expuesta en la sección de contexto general, que esta fue emitida de forma previa a los Lineamientos. A pesar de ello, la PGE considera lo siguiente:

Lo primero que se debe tomar en cuenta respecto a esta disposición es que está relacionada directamente con las competencias de la Autoridad Sanitaria Nacional (MSP). Inclusive se observa que se busca la emisión de una norma técnica. Es decir, el punto 3 de la Resolución del 21 de diciembre de 2021 no se agota en su texto. Sino que, requiere de la revisión de una norma derivada de su aplicación. En este caso, los “Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2”.

- 131.** Detrás de la disposición del numeral 3 de la Resolución no existía ningún acto normativo que pudiera haber sido difundido por el COE Nacional. Si bien, como se describió en el párrafo 53 *supra*, fue el propio MSP el que llevó a la sesión plenaria del COE Nacional la propuesta de adopción de la medida que se plasmaría finalmente en el numeral 3 de la Resolución, no se había emitido hasta ese momento acto normativo alguno por parte del MSP. Tan es así que, en la Resolución, el COE Nacional le dispone al MSP la creación de una norma técnica.
- 132.** El análisis que este Organismo ha plasmado en esta sentencia no debe entenderse como una afirmación de que las instituciones del Estado y el propio COE Nacional están incapacitados para actuar en situaciones de emergencia sanitaria y/o desastre. Por el contrario, se reconoce la capacidad que tiene cada una de las instituciones que conforman al COE Nacional, a través de sus máximas autoridades, para tomar las medidas necesarias en el marco de sus competencias. El COE Nacional, de acuerdo con sus competencias, debe procurar que exista coordinación entre las autoridades que lo conforman para que se guarde armonía entre los actos normativos que estas

⁴³ Es decir, para que el COE Nacional pueda publicitar la medida A en una resolución necesita que, previamente, un órgano del COE que tenga la competencia para regular las actuaciones de las personas (como el MSP, por ejemplo) haya dispuesto la medida A en un acto normativo.

expidan; asimismo, si existen actos normativos adoptados por las autoridades que conforman al COE Nacional, este último puede difundirlos a través de resoluciones o con la denominación que considere adecuada.

- 133.** En el contexto inédito y emergente causado por la pandemia del COVID-19, resulta de fundamental importancia la existencia de un organismo como el COE Nacional que sea capaz de coordinar a las distintas entidades públicas y de guiar a la población de manera articulada respecto de las decisiones interinstitucionales adoptadas.
- 134.** El artículo 226 de la Constitución establece que “Las instituciones del Estado [...] [t]endrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”. Específicamente en los contextos de desastre y emergencia, el artículo 389 numerales 5 y 6 de la Constitución establece las obligaciones de coordinación y articulación entre instituciones del Estado en todas las etapas de la gestión del riesgo de desastres⁴⁴.
- 135.** Esta Corte subraya que la coordinación institucional es de vital importancia en contextos de emergencia sanitaria y/o desastre⁴⁵ y que el COE Nacional juega un rol fundamental para coadyuvar a dicha coordinación. El Estado, como un todo, debe afrontar la fase de respuesta a un desastre de forma ágil, coordinada, con eficiencia en el manejo de recursos, con un enfoque de prioridad hacia los grupos vulnerables e interseccionalidad, con respeto irrestricto a los derechos constitucionales y con medidas que, a más de los mecanismos de publicidad previstos por la ley, deben ser difundidas por todos los medios que se encuentren al alcance del Estado considerando las circunstancias de cada caso.
- 136.** La necesidad de que las autoridades actúen de forma coordinada en situaciones de emergencia sanitaria y/o desastre se debe a que, en este tipo de contextos –y particularmente como lo ha demostrado la pandemia de COVID-19– su gestión frecuentemente requiere de la intervención de múltiples instituciones del Estado y de la toma de decisiones críticas que frecuentemente implican un impacto directo y la limitación de derechos constitucionales. Por ello, esta Corte, para la gestión de la pandemia de COVID-19, ha reconocido los múltiples mecanismos con los que contaba –y cuenta para futuras ocasiones– el Estado para gestionar este tipo de desastre cuando se requiere de medidas que limitan derechos:

⁴⁴ Constitución: “Art. 389.- El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras: [...]”

5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre.

6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional”.

⁴⁵ Sobre la importancia del deber de coordinación, ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. No. 63-18-EP/23 de 1 de marzo de 2023.

- i) En el corto plazo, la declaratoria de estados de excepción: en un primer momento, dada la imprevisibilidad de la aparición y expansión de la enfermedad, así como sus graves efectos en la salud de las personas y en el funcionamiento del Estado inclusive, se justificaba acudir a la emisión de decretos de estado de excepción que corresponden con un mecanismo reconocido por los artículos 164 a 166 de la Constitución. Este Organismo, a través de varios dictámenes de constitucionalidad, ratificó esta opción⁴⁶.
- ii) En el mediano plazo, la emisión de una ley orgánica: dada la naturaleza de temporalidad de los estados de excepción, en un segundo momento, la Corte exhortó, en múltiples ocasiones, a la Asamblea Nacional y al presidente de la República para que aprueben una ley que regule la materia⁴⁷.
- iii) En el corto, mediano y largo plazo, el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos: de acuerdo con el artículo 389 de la Constitución, el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos requiere de la creación de un organismo técnico establecido en la ley⁴⁸. Esta es la oportunidad de dotar de competencias claras al COE Nacional y a todas las instituciones e instancias que conformen este sistema.

*

137. Finalmente, la Corte le recuerda al COE Nacional que, mientras no exista una ley que le otorgue una competencia distinta, debe limitar su actuación estrictamente al marco

⁴⁶ Ver, Corte Constitucional del Ecuador, dictámenes: 1-20-EE/20, 2-20-EE/20, 3-20-EE/20, 5-20-EE/20, 1-21-EE/21, 2-21-EE/21, 3-21-EE/21, y 4-21-EE/21.

⁴⁷ En el dictamen 5-20-EE/20, por ejemplo, la Corte Constitucional dispuso que aceptaría la declaratoria de estado de excepción por una última ocasión en vista de los múltiples exhortos para que las autoridades nacionales y seccionales enfrenten la pandemia con las herramientas del régimen ordinario, lo cual incluye la creación de leyes por parte de la Asamblea Nacional. (Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, Decisión párrs. 1.i-ii y 4).

⁴⁸ Constitución: Art. 389.- [...] El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras:

1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.
2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo.
3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión.
4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos.
5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre.
6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.
7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo.

de las competencias de las que goza actualmente, conforme se ha desarrollado en esta sentencia. Ante la falta de la referida ley y en caso de que se produjera una nueva emergencia sanitaria y/o desastre, las autoridades que sí cuentan con competencia normativa –muchas de las cuales son parte del COE Nacional– deberán actuar para afrontar la situación en el marco de sus competencias.

138. Por las consideraciones expuestas, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte concluye que el numeral 3 de la Resolución emitida por el COE Nacional es inconstitucional por ser incompatible con el principio de competencia.

9. Análisis constitucional de los Lineamientos V. 2.0

139. Esta Corte identifica que la sección normativa, en sentido estricto, de los Lineamientos V. 2.0 se encuentra en la sección de ‘lineamientos generales’ y que en ella se toman dos medidas: **i) la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19; y, ii) la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación.** Esto se desprende del análisis sistemático de los lineamientos generales conforme lo expuesto a continuación:

- i) En los lineamientos generales 1, 2, 3, 4 y 8, el MSP declara la “obligatoriedad de la vacunación contra la COVID-19 en el territorio nacional”, prevé la excepción para quienes cuenten con una “condición médica o contraindicación debidamente certificada”, caracteriza al esquema completo de vacunación e indica en qué establecimientos se llevaría a cabo el proceso de vacunación⁴⁹.
- ii) En los lineamientos generales 5, 6 y 7, se establece que el MSP es el encargado de emitir y homologar los certificados de vacunación y se dispone a las autoridades competentes realizar el control para que, en los lugares de atención al público en los que se realicen “actividades no esenciales, quedando exentas

⁴⁹ Lineamientos generales, dentro de los Lineamientos V. 2.0: “1. El proceso de vacunación se realiza en los establecimientos del Ministerio de Salud Pública, Centros de Vacunación habilitados para el efecto y Brigadas de Vacunación Móviles.

2. Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud, ‘Declarar la obligatoriedad de las inmunizaciones contra determinadas enfermedades, en los términos y condiciones que la realidad epidemiológica nacional y local requiera; definir las normas y el esquema básico nacional de inmunizaciones; y, proveer sin costo a la población los elementos necesarios para cumplirlo’. Se declara la obligatoriedad de la vacunación contra la COVID19 en el territorio nacional, debido al estado epidemiológico actual, el riesgo de las nuevas variantes, disponibilidad y acceso de vacunas, así como la evidencia científica actual.

3. El esquema de vacunación para mayores de 18 años se define como COMPLETO cuando se aplica el Esquema Primario más el Primer Refuerzo, siempre y cuando se cumplan 5 meses desde la finalización del esquema primario.

4. Se considera esquema primario completo de vacunación cuando los usuarios cuentan con dos dosis de los siguientes biológicos (Pfizer, AstraZeneca, Sinovac) o dosis única del biológico (Cansino), y posterior a los 5 meses desde la finalización de su esquema primario cuentan con una dosis de refuerzo de los siguientes biológicos (Pfizer, AstraZeneca, Cansino, Sinovac). [...]

8. La vacunación no será obligatoria para las personas que presenten alguna condición médica o contraindicación debidamente certificada por Médico especialista en Alergología o Inmunología”.

aquellas dedicadas a la salud, educación, trabajo y servicios públicos”, se exija la presentación del certificado de vacunación de acuerdo con el esquema completo⁵⁰.

- 140.** Es necesario recordar que el control abstracto de constitucionalidad de los Lineamientos V. 2.0. se realiza en virtud de la facultad de este Organismo para analizar la posible inconstitucionalidad de una norma que guarda unidad normativa con aquellas impugnadas (*i.e.* la Resolución y los Lineamientos). Como se concluyó en el párrafo 80 *supra*, tanto el contenido de la Resolución como el de los Lineamientos fue reproducido en los Lineamientos V. 2.0 al disponer la presentación obligatoria del certificado de vacunación para ingresar a lugares de atención al público en los que se realicen actividades no esenciales. En este contexto, para la formulación de los problemas jurídicos, se tomará en cuenta únicamente aquellos argumentos de las demandas de inconstitucionalidad –originalmente dirigidos a impugnar los Lineamientos y la Resolución– que puedan ser, según el criterio de esta Corte, razonablemente extrapolables a los Lineamientos V. 2.0 en la medida en que reproducen su contenido.
- 141.** En primer lugar, a partir del análisis de los cargos dirigidos en contra de los Lineamientos, expuestos en el párrafo 25 *supra*, no se puede concluir que estos sean “claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa” de conformidad con el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC. Por ello, esta Corte considera que en las demandas de inconstitucionalidad no existen argumentos dirigidos a impugnar los Lineamientos que puedan ser razonablemente extrapolables para realizar el examen abstracto de constitucionalidad de los Lineamientos V. 2.0.
- 142.** En segundo lugar, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 18 *supra*, los accionantes presentan argumentos para sostener la inconstitucionalidad de la Resolución tanto por la forma como por el fondo. Sin embargo, esta Corte considera que, en principio, los argumentos de forma no son extrapolables porque los vicios de forma de la norma originaria (*i.e.* la Resolución) no se transmiten a la norma en la que se reproducen (*i.e.* los Lineamientos V. 2.0). Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que los argumentos de las demandas se dirigen a cuestionar la competencia del COE Nacional para emitir la Resolución. Al haber sido los Lineamientos V. 2.0 emitidos por una entidad distinta (el MSP), que actuó con base en una competencia distinta y siguiendo procedimientos distintos a los del COE Nacional, esta Corte no identifica argumentos de las demandas que ameriten un pronunciamiento sobre supuestos vicios de inconstitucionalidad formal en los Lineamientos V. 2.0. En consecuencia, el control abstracto de constitucionalidad de los Lineamientos V. 2.0. se realizará con

⁵⁰ Lineamientos generales, dentro de los Lineamientos V. 2.0: “5. El Ministerio de Salud Pública emite un carné y un certificado individual de vacunación para las personas vacunadas dentro del territorio nacional. 6. El Ministerio de Salud Pública reconoce los carnés o certificados de las personas vacunadas en el exterior. 7. Las autoridades competentes que vigilarán el cumplimiento de la Resolución del COE Nacional del 21 de diciembre realizarán el control con base a los lineamientos establecidos ‘a actividades no esenciales, quedando exentas aquellas dedicadas a la salud, educación, trabajo y servicios públicos’.”

base en los argumentos de las demandas relativos a una supuesta incompatibilidad por el fondo.

- 143.** En las demandas de inconstitucionalidad, conforme se describe en los párrafos 21-24 y 29 *supra*, se hace referencia a posibles incompatibilidades –en principio de la Resolución y que, de acuerdo con lo indicado en el párrafo 142 *supra*, se tomarán como referencia para realizar el control abstracto de constitucionalidad por el fondo de los Lineamientos V. 2.0– con varios artículos de la Constitución. Sin embargo, esta Corte únicamente tomará en cuenta aquellos argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa” de conformidad con el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC. En este sentido, se analizará la posible incompatibilidad con los derechos: i) a la reparación por la mala prestación de servicios públicos; ii) a recibir medicamentos de calidad, seguros y eficaces; iii) a la integridad personal en la garantía de la prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atente contra los derechos humanos; iv) al consentimiento previo, libre e informado; v) a participar en la vida cultural de la comunidad; y, vi) a la igualdad y no discriminación.
- 144.** En el párrafo 87 *supra*, se hizo referencia a cómo puede aplicarse principio *iura novit curia* en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. En aplicación de este principio y teniendo en cuenta el principio de control integral de constitucionalidad, esta Corte procederá también a analizar las medidas creadas por los Lineamientos V. 2.0 a la luz de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de reunión para determinar si existe, o no, incompatibilidad entre estos derechos y las normas objeto de análisis.
- 145.** Para realizar el análisis abstracto de constitucionalidad de los Lineamientos V. 2.0 en cuanto al fondo, la Corte Constitucional plantea los siguientes problemas jurídicos:
- i)** ¿Los Lineamientos V. 2.0 son incompatibles con el derecho a la reparación por la mala prestación de servicios públicos por no prever expresamente un mecanismo de reclamo para la población en caso de presentar efectos secundarios derivados de la vacuna contra el COVID-19?
 - ii)** ¿El lineamiento general 4 es incompatible con el derecho al acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces y a la integridad personal en la garantía de la prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atente contra los derechos humanos por ser el resultado del empleo de un mecanismo alternativo para la aprobación de vacunas dado el contexto de emergencia?
 - iii)** ¿Los Lineamientos V. 2.0 son incompatibles con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado por prescribir medidas que influyen en la población para que se inmunice contra el COVID-19?

- iv) ¿Los lineamientos generales 5, 6 y 7 son incompatibles con los derechos a la libertad de reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad por impedir que la población no vacunada ingrese a los lugares de atención al público en los que se realizan actividades no esenciales?
- v) ¿Los lineamientos generales 5, 6 y 7 son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación por prever un trato diferenciado para las personas no inmunizadas por no poder ingresar a los lugares de atención al público en los que se realizan actividades no esenciales?

146. A continuación, se analizarán y responderán los problemas jurídicos planteados.

9.1. ¿Los Lineamientos V. 2.0 son incompatibles con el derecho a la reparación por la mala prestación de servicios públicos por no prever expresamente un mecanismo de reclamo para la población en caso de presentar efectos secundarios derivados de la vacuna contra el COVID-19?

147. El artículo 52 de la Constitución establece que:

Art. 52.- Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.

148. Los accionantes alegan, en términos generales, que: “Algunos países han prohibido enjuiciar a los fabricantes de vacunas, pero la Constitución del Ecuador no permite la inmunidad general a las entidades que proporcionan bienes y servicios”. Además, sostienen que:

[E]l gobierno limita el ejercicio de los derechos constitucionales [...] sin que las personas inoculadas puedan o tengan acceso a medios de reclamo, queja o informe de los efectos secundarios que las vacunas producen a las personas. Los medios han informado estos días que los hospitalizados son personas, en su mayoría que han recibido dos dosis de vacunas, incluido el mismo Vicepresidente de la República tanto como el mismo responsable de la inconstitucionalidad que estamos alegando.

149. Luego de la revisión integral de los Lineamientos V. 2.0 (*i.e.* los 8 lineamientos generales y las secciones previas), se verifica que no existe ningún indicio que permita presumir una limitación del ejercicio del derecho reconocido en el artículo 52 de la Constitución. En efecto, en los Lineamientos V. 2.0. no se prevé ninguna prohibición para que se presenten reclamos en caso de que se presenten efectos secundarios derivados de la vacuna contra el COVID-19. El hecho de no incluir expresamente una

norma que avale la presentación de reclamos no puede interpretarse como una prohibición de aquello.

150. Por lo expuesto, respondiendo al primer problema jurídico planteado, esta Corte concluye que los Lineamientos V. 2.0 no son incompatibles con el derecho a la reparación por la mala prestación de servicios públicos, reconocido en el artículo 52 de la Constitución.

9.2. ¿El lineamiento general 4 es incompatible con el derecho al acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces y a la integridad personal en la garantía de la prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atente contra los derechos humanos por ser el resultado del empleo de un mecanismo alternativo para la aprobación de vacunas dado el contexto de emergencia?

151. El artículo 363 numeral 7 de la Constitución prevé que el Estado será responsable de “garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces”⁵¹. Este Organismo ha considerado que este derecho se deriva del derecho a la salud y que tiene dimensiones individuales y colectivas:

En lo individual, la persona tiene derecho a que el medicamento contribuya al más alto nivel posible de salud; en lo colectivo, la disponibilidad y el acceso de medicamentos deben contribuir, en el marco de una política pública de salud basada en derechos, a que prevalezcan los intereses de la salud pública por sobre los intereses económicos, comerciales o particulares, conforme lo dispuesto en los artículos 83 (7) y 363 de la Constitución⁵².

152. De acuerdo con el artículo 361 de la Constitución, el MSP, como autoridad sanitaria nacional, es el órgano rector encargado de la formulación de políticas públicas con relación a medicamentos. De acuerdo con la sentencia No. 679-18-JP/20, la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, el Servicio Nacional de Contratación Pública, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Función Judicial “deben actuar de forma coordinada y eficiente, según sus competencias específicas, para poder garantizar el derecho a la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces”. Además, las “labores de coordinación eficiente corresponden al MSP, organismo rector de la política de salud”⁵³.

153. Para el caso concreto, es particularmente relevante el criterio sentado por esta Corte acerca del deber de promoción del Estado frente a este derecho según el cual “el

⁵¹ Constitución, artículo 363 numeral 7: “Garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población. En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales”.

⁵² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 679-18-JP/20 y acumulados (Derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces) de 5 de agosto de 2020, párr. 58.

⁵³ *Ibíd.*, párr. 67.

Estado debe establecer la normativa que sea necesaria para la realización del derecho y formular políticas públicas para el acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces”⁵⁴.

- 154.** Para definir al parámetro de seguridad de los medicamentos, esta Corte ha utilizado el siguiente concepto planteado por la OMS: “la característica de un medicamento que garantiza su uso con una probabilidad muy pequeña de causar reacciones adversas o efectos colaterales. Son excepciones las reacciones alérgicas y otras menos frecuentes, denominadas reacciones de idiosincrasia”⁵⁵. Además, ha planteado los siguientes criterios para ser tomados en cuenta al momento de analizar la seguridad de un medicamento:

Todo medicamento produce reacciones adversas y deben ser analizados caso por caso. Las reacciones adversas si son leves permiten considerar que el medicamento es seguro. Si las reacciones son graves y muy graves, y pueden empeorar la enfermedad o producir la muerte, entonces se considerará que el medicamento no es seguro. Para efectos prácticos, en cada caso, la seguridad se apreciará por la gravedad y frecuencia de los efectos del medicamento en el paciente (véase párrafo 322)⁵⁶. [...]

La seguridad del medicamento se apreciará por las reacciones que provoque en el paciente. Si las reacciones o eventos adversos son graves, severos o fatales, de acuerdo con los estándares de agencias reguladoras de alta vigilancia tales como la EMA o FDA (cuando publica alertas de seguridad o warning box). Si presenta reacciones fatales, se considerará que no cumple con el requisito de seguridad. Si son graves o severas, pero necesarias, y si presentan leves o no presentan, se considerará que cumple con el requisito de seguridad ⁵⁷.

- 155.** El rol del Estado, a través de todas las instituciones referidas en el párrafo 152 *supra*, es fundamental al momento de garantizar que en el país se distribuyan medicamentos seguros. Esta obligación cobra mayor relevancia y debe considerarse con mayor rigurosidad en casos, como el actual, en que el Estado se reserva para sí el monopolio de toda la cadena de suministro de cierto medicamento y, más aún, cuando se declara la obligatoriedad del uso de ese medicamento.
- 156.** Los accionantes alegan que, en vista de la necesidad imperiosa de luchar contra la pandemia de COVID-19, se han saltado o acortado las fases de pruebas clínicas de las vacunas por lo que, sostienen, no existiría certeza acerca de la seguridad de estos medicamentos. Además, indican que existe evidencia empírica acerca de efectos secundarios derivados de las vacunas. De esta argumentación se desprende que, lo

⁵⁴ *Ibíd.*, párr. 77.

⁵⁵ OMS, *Guía Metodológica para las buenas prácticas de prescripción: metodología para la prescripción racional de medicamentos [Internet]*, Ministerio de Salud Pública de Chile, 2010. <https://apps.who.int/medicinedocs/documents/s19008es/s19008es.pdf>. El concepto fue utilizado en la sentencia No. 679-18-JP/20 y acumulados (Derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces) de 5 de agosto de 2020, párr. 116.

⁵⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 679-18-JP/20 y acumulados (Derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces) de 5 de agosto de 2020, párr. 117.

⁵⁷ *Ibíd.*, párr. 322.

que se impugna es la seguridad de las vacunas contra el COVID-19 (especificadas en el lineamiento general 4) que fueron declaradas como obligatorias en los Lineamientos V. 2.0. Al respecto, en la tercera consideración de los Lineamientos V. 2.0. consta que: “La Autoridad Sanitaria Nacional cuenta con el abastecimiento de vacunas seguras y efectivas en el territorio nacional”.

- 157.** El análisis acerca de si un medicamento específico debe, o no, calificarse como seguro, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, rebasaría la competencia de esta Corte además de sus capacidades técnicas –competencia y capacidades que sí las tienen, el MSP y la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria. Sin embargo, esta Corte sí es competente para analizar, en abstracto, si el empleo de un mecanismo alternativo para determinar la seguridad de las vacunas por parte del MSP –con el objetivo de reglar qué vacunas podrían ser aceptadas en el país para efectos de la emisión del certificado de vacunación– es incompatible con la Constitución y, en concreto, con el derecho a acceder a medicamentos de calidad, seguros y eficaces.
- 158.** Esta Corte verifica que, en los Lineamientos V. 2.0, el MSP efectivamente ha hecho referencia a un mecanismo alternativo en relación con la aprobación de vacunas. El mecanismo de aprobación está ligado a que las vacunas consten en la Lista para Uso en Emergencias (“EUL” por sus siglas en inglés) de la OMS. Si bien en los Lineamientos V. 2.0. no se dice expresamente que las vacunas aprobadas que constan en el lineamiento general 4 fueron consideradas debido a su inclusión a la EUL, esto se infiere a partir de la lectura de la parte considerativa de los Lineamientos V. 2.0⁵⁸ y de la ‘Actualización de Lineamientos de vacunación COVID-19. Vacuna Cansino OMS’, referida en el párrafo 62 *supra*, que confirma el criterio empleado por el MSP⁵⁹.
- 159.** La EUL es un procedimiento para evaluar vacunas u otros medicamentos durante emergencias de salud pública con el fin de agilizar la disponibilidad de esos productos⁶⁰. La EUL permite que se utilicen medicamentos que todavía no cuentan

⁵⁸ En la parte relevante de la sección introductoria de los Lineamientos V. 2.0 se establece: “La vacunación contra la COVID-19 ha constituido una prioridad mundial para evitar nuevos contagios, enfermedad grave - muerte y lograr la reactivación económica y social. Así el 31 de diciembre del 2020 **la OMS incluyó en la Lista para Uso en Emergencias** la vacuna Comirnaty de Pfizer/BioNTech, el 15 de febrero se incluyó las vacunas Covishield del SII y AZD1222 AstraZeneca/Oxford, el 12 de marzo se aceptó la inclusión de la vacuna Janssen/Ad26 desarrollada por Johnson & Johnson. El 30 de abril se incluyó la vacuna mRNA/1273 de Moderna, el 7 de mayo a vacuna Sinopharm y el 1 de junio se autorizó la vacuna CoronaVac de Sinovac” (énfasis añadido).

⁵⁹ En la ‘Actualización de Lineamientos de vacunación COVID-19. Vacuna Cansino OMS’, en la que se incluye a la vacuna Cansino al esquema de vacunación, se señala: “La Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 19 de mayo del 2022, incluyó en la lista para uso en emergencias a la vacuna CanSinoBIO Ad5-nCoV-S [recombinant] vaccine (Convidecia™), el Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico sobre Inmunización (SAGE) recomienda su uso en usuarios mayores de 18 años. Las vacunas Pfizer, AstraZeneca y Sinovac se encuentran en la lista para su uso de emergencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) contra la COVID-19”.

⁶⁰ OMS, *Use of Emergency Use Listing procedure for vaccines against Covid-19 Q&A*. https://extranet.who.int/pqweb/sites/default/files/documents/QA_EUL_Covid-19_July2020.pdf

con una aprobación y que la OMS evalúe la calidad, seguridad y eficacia del medicamento durante su desarrollo y que, con base en un análisis de costo beneficio, decida si el medicamento puede, o no, utilizarse a pesar de no haber completado las pruebas clínicas⁶¹.

- 160.** Esta Corte considera que, en el tipo de contextos como el de la gestión de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, los estándares desarrollados en la sentencia No. 679-18-JP/20 deben flexibilizarse en consideración de dicha situación emergente, extraordinaria y única. Con el objetivo de afrontar un escenario de emergencia sanitaria y salvar vidas, los requisitos para asegurar la seguridad de un medicamento no pueden aplicarse con la misma rigurosidad que en una situación ordinaria y, por ello, es viable y acorde con la Constitución que la autoridad competente (*i.e.* el MSP en su calidad de autoridad sanitaria nacional y de organismo técnico en la materia en coordinación con la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria) emplee un método alternativo para la aprobación de vacunas u otros medicamentos. La propia OMS mantiene este criterio y, por ello, ha previsto el mecanismo de la Lista para Uso en Emergencias (“EUL” por sus siglas en inglés) –que el MSP ha usado en este caso.
- 161.** En este sentido, el empleo de un mecanismo alternativo para la aprobación de vacunas y su inclusión en el esquema completo de vacunación obligatorio, dada la situación extraordinaria de emergencia sanitaria y desastre, como se ha previsto en los Lineamientos V. 2.0, no es incompatible con el derecho a acceder a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, reconocido en el artículo 363 numeral 7 de la Constitución.
- 162.** Los accionantes presentan los mismos argumentos utilizados para objetar la seguridad de la vacuna, que se describieron en el párrafo 156 *supra*, para alegar la presunta incompatibilidad de la norma con el derecho a la integridad personal en la garantía de la prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atenten contra los derechos humanos, reconocido en el artículo 66 numeral 3 literal d) de la Constitución.
- 163.** Determinar si las vacunas que constan en el lineamiento general 4 utilizan material genético y de qué forma lo hacen, así como si se encontraban en una fase que podría catalogarse como de ‘experimentación científica’, también rebasa la competencia de este Organismo en el marco del control abstracto de constitucionalidad, así como sus capacidades técnicas –capacidades que sí las tiene el MSP. En todo caso, de la lectura de la sección introductoria y especialmente los objetivos de los Lineamientos V. 2.0, se desprende que la experimentación científica no es un fin contemplado por parte de la autoridad nacional en materia de salud.
- 164.** A partir de un análisis estrictamente abstracto de constitucionalidad, esta Corte no constata que el uso de vacunas, *per se*, pueda atentar contra derechos humanos –

⁶¹ *Ibíd.*

cuestión que, en términos del artículo 66 numeral 3 literal d) de la Constitución, debe verificarse para que exista la prohibición de usar material genético o realizar experimentación científica. Por el contrario, el uso de las vacunas, en general, permite precautelar, entre otros, los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, y la salud pública. Como lo destaca también la OMS:

La vacunación es una forma sencilla, inocua y eficaz de protegernos contra enfermedades dañinas antes de entrar en contacto con ellas. Las vacunas activan las defensas naturales del organismo para que aprendan a resistir a infecciones específicas, y fortalecen el sistema inmunitario [...] Los beneficios de la vacunación superan con creces los riesgos a los que exponen, y sin vacunas habría muchos más casos de enfermedades y de defunciones⁶².

165. Por lo expuesto, respondiendo el segundo problema jurídico planteado, esta Corte concluye que el lineamiento general 4 de los Lineamientos V. 2.0. no es incompatible con los derechos a acceder a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, reconocido en el artículo 363 numeral 7 de la Constitución, y a la integridad personal en la garantía de la prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atentan contra los derechos humanos, reconocido en el artículo 66 numeral 3 literal d) de la Constitución.

9.3. ¿Los Lineamientos V. 2.0 son incompatibles con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado por prescribir medidas que influyen en la población para que se inmunice contra el COVID-19?

166. Como ya se indicó en el párrafo 93 *supra*, el derecho al libre desarrollo de la personalidad es un derecho amplio que busca proteger a la libertad en todas sus manifestaciones –muchas de las cuales se encuentran reconocidas en el propio artículo 66 de la Constitución. Este derecho, en el contexto de recibir un tratamiento o cualquier tipo de procedimiento médico, se ejerce a través de un derecho que está estrechamente interrelacionado y que ciertamente constituye una de las formas de expresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad: el derecho al consentimiento previo, libre e informado.

167. Como se indicó en los párrafos 96 y 97 *supra*, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, el derecho al consentimiento libre se limita cuando existen presiones para que la población decida sobre la aplicación o no de un medicamento. Además, la declaratoria de la vacunación obligatoria, por sí misma, frente a cualquier enfermedad e independientemente de las condiciones fijadas por la autoridad de salud y de las medidas complementarias de aseguramiento, ejerce presión sobre la población al

⁶² Organización Mundial de la Salud, *Vacunas e inmunización: ¿Qué es la vacunación?*, https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/vaccines-and-immunization-what-is-vaccination?adgroupsurvey={adgroupsurvey}&gclid=CjwKCAiA19efBhAkEiwA4TorinaN_fh0LrVLqZEUf_-DKZyLWTup6p3n8cpIotTGHNQCG82tmF8u9hoCscgQAvD_BwE

momento de decidir sobre la aplicación o no del medicamento, por lo que limita los derechos analizados (ver el párrafo 103 *supra*).

- 168.** En este caso, se identifica que tanto la medida de la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 (lineamientos generales 1, 2, 3, 4 y 8) como la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación (lineamientos generales 5, 6 y 7) influyen y ejercen presión sobre la población para que se vacune contra el COVID-19. Por ello, ambas medidas, siendo la segunda el mecanismo de aseguramiento de la primera, limitan los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado.
- 169.** En este sentido, para determinar si tal limitación es razonable o no, es decir, para determinar si la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación son compatibles con la Constitución, es necesario aplicar un test de proporcionalidad para cada una de las medidas creadas por los Lineamientos V. 2.0. En aplicación del artículo 3.2 de la LOGJCC, para determinar si una norma que limita derechos cumple con el test de proporcionalidad debe verificarse que: i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, ii) sea (1) idónea, (2) necesaria y (3) proporcional en relación a dicho fin. Por ello, la Corte se plantea las siguientes cuestiones:
- i)** ¿La declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación persiguen un fin constitucionalmente válido?
 - ii)** ¿La declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación son idóneas por ser conducentes para la protección de, entre otros, los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública?
 - iii)** ¿La declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación son necesarias por no existir otras medidas razonablemente posibles, capaces de cumplir con el fin constitucionalmente válido en el mismo grado de satisfacción?
 - iv)** ¿La declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación son proporcionales en sentido estricto en la medida que la limitación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado, no resulte excesiva en comparación con el fin constitucionalmente válido perseguido?
- 170.** A continuación, se analizará y responderá a las cuestiones planteadas.

9.3.1. ¿La declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación persiguen un fin constitucionalmente válido?

- 171.** Para esta Corte queda claro que el fin que buscan los Lineamientos V. 2.0, tanto con la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 como con la medida de aseguramiento a través de la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación, es precautelar la salud pública –cuestión que el artículo 7 literal h de la LOS prevé expresamente como un fin válido para la limitación de los derechos referidos.
- 172.** A partir de la lectura de la integralidad de los Lineamientos V. 2.0. y del análisis de las medidas establecidas, este Organismo considera que, al pretender la reducción de contagios, complicaciones y mortalidad por COVID-19, se busca proteger derechos que mantienen una estrecha relación de interdependencia con el derecho a la salud, reconocido en el artículo 32 de la Constitución: i) el derecho a la integridad personal, en el componente de la integridad física, reconocido en el artículo 66 numeral 3 literal a) de la Constitución; y, ii) el derecho a la vida, reconocido en el artículo 66 numeral 1 de la Constitución.
- 173.** Las medidas pretenden, más allá del interés particular que se ve afectado por limitaciones de derechos, priorizar el interés general de la población al mitigar los efectos de la enfermedad y, por tanto, sus consecuencias en la salud y en la vida de las personas. Esto, de conformidad con el artículo 83 numeral 7 de la Constitución que establece que el Estado tiene el deber de “promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir”⁶³.
- 174.** Este Organismo nota, además, que en los Lineamientos V. 2.0. se hace referencia a la intención de “lograr la reactivación económica y social”. Más allá de los efectos inmediatos y directos analizados en los párrafos anteriores, al buscar la reactivación económica y social, lo que incluye la reapertura de centros educativos y otros establecimientos cuyo funcionamiento regular es vital en la sociedad, las medidas creadas por los Lineamientos V. 2.0. perseguirían un fin constitucionalmente válido ligado a: i) el derecho a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva, reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución; ii) el deber del Estado de erradicar la pobreza, establecido en el artículo 3 numeral 5 de la Constitución; y, iii) el derecho a la educación, reconocido, entre otros, en el artículo 26 de la Constitución.
- 175.** Por lo expuesto, se concluye que, tanto la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 como su medida de aseguramiento a través de la

⁶³ En la sección de ‘Antecedentes y justificación’ de los Lineamientos V. 2.0. se aprecia que, como parte de la base legal, el MSP hace referencia expresa, entre otros, al artículo 32 de la Constitución que reconoce y dota de contenido al derecho a la salud y al artículo 83 numeral 7 de la Constitución que establece que el Estado tiene el deber de “promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir”.

disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación, persiguen un fin constitucionalmente válido: buscar la reducción de contagios, complicaciones y mortalidad por COVID-19 para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública, priorizando el interés general sobre el particular y en pro de la reactivación económica y social.

9.3.2. ¿La declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación son idóneas por ser conducentes para la protección de, entre otros, los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública?

176. Una medida es idónea siempre y cuando permita la consecución del fin constitucionalmente válido que se persigue. Es decir, debe existir una relación de causalidad entre la medida adoptada y el fin legítimo que se persigue.

177. En los Lineamientos V. 2.0. se expone lo siguiente:

- i)** Los datos disponibles hasta la fecha evidenciaban un efecto real en la disminución de la mortalidad. En los Lineamientos V. 2.0. se presentan gráficos acerca de la evolución de los casos confirmados, el índice de mortalidad y el avance del proceso de vacunación.
- ii)** La práctica internacional confirmaba que la vacunación era una prioridad: “La vacunación contra la COVID-19 ha constituido una prioridad mundial para evitar nuevos contagios, enfermedad grave - muerte y lograr la reactivación económica y social. Así el 31 de diciembre del 2020 la OMS incluyó en la Lista para Uso en Emergencias la vacuna Comirnaty de Pfizer/BioNTech [...]”.
- iii)** El Estado, en ese punto, estaba en capacidad de garantizar la disponibilidad de vacunas. Se presentaron estadísticas que reflejaban la existencia de un saldo de 4’536.419 de vacunas disponibles, hasta el 12 de abril de 2022.
- iv)** El plan de nacional de vacunación avanzaba con rapidez. Hasta la fecha de elaboración de los Lineamientos V. 2.0. se habían inoculado 33’813.553 dosis de acuerdo con el siguiente detalle: 14’514.402 primeras dosis, 13’273.649 segundas dosis, 556.267 dosis únicas y 5’469.235 dosis de refuerzo. Además, la cobertura con segunda dosis llegaba al 100% de la población mayor a 80 años, 89,88% en el rango 70-79 años, 90,55% en el rango 60-69 años, 90,01% en el rango 50-59 años, 90,23% en el rango 25-49 años y 86,92% en el rango 18-24 años.
- v)** Al momento, existían 550 centros de vacunación habilitados, 250 brigadas móviles y jornadas masivas de vacunación a nivel nacional.
- vi)** Existían planes específicos que tomaban en cuenta a grupos vulnerables como las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios, personas privadas de la libertad y personas en situación de movilidad humana.

- vii)** Existía un proceso de emisión del certificado de vacunación claro y bien definido por los propios Lineamientos V. 2.0.
- 178.** Las razones expuestas son válidas para concluir que la vacunación era un mecanismo efectivo para combatir contra la transmisión y los efectos adversos del COVID-19 en la población –en vista de la realidad nacional y la práctica internacional. Además, el MSP ha demostrado que la implementación de la vacunación obligatoria, a nivel nacional, era viable al existir disponibilidad de vacunas, asegurar su gratuidad, contar con un plan de vacunación en marcha y logística adecuada –asegurando además el acceso de los grupos vulnerables al medicamento. El MSP lo ha justificado con base en criterios estrictamente técnicos conforme corresponde en este tipo de escenarios.
- 179.** Al declarar la obligatoriedad de la vacunación y su aseguramiento a través de la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación, se logra generar un incentivo para que la población –en su gran mayoría– acuda a recibir el medicamento. Esto permite que la efectividad de la vacunación sea mayor al existir menos personas expuestas a sufrir consecuencias graves por la enfermedad y una disminución de los contagios –lo cual, además, permite la descongestión del sistema de salud. Asimismo, la prohibición de ingreso a los establecimientos en los que se realicen actividades no esenciales permite también que el contacto social sea menor y, por tanto, que disminuya la transmisión de la enfermedad.
- 180.** El colapso de los servicios de salud debido a la propagación del COVID-19 derivó en la emisión de decretos de estados de excepción, conforme se explicó en los párrafos 50 *supra*, en los que se tomaron medidas preventivas como toques de queda y limitación de aforos. Además, el avance de la enfermedad difundió un sentido generalizado de miedo en la población para retomar sus actividades cotidianas que, entre otros, incluyen a las actividades económicas de todo tipo. La progresiva remisión de la enfermedad y descongestión del sistema de salud, como efecto positivo directo de la aplicación de las medidas creadas por los Lineamientos V. 2.0, ciertamente contribuye también para la reactivación económica y social al reducir la posibilidad de nuevos brotes que requieran la toma de medidas más drásticas –como toques de queda– y permitir que la población retorne a la ‘normalidad’ pre pandemia.
- 181.** Al coadyuvar para la disminución de contagios, complicaciones y mortalidad causadas por el COVID-19, esta Corte verifica que las medidas de los Lineamientos V. 2.0 son idóneas para alcanzar los fines legítimos perseguidos en cuanto son conducentes para proteger la salud pública y precautelar los derechos a la integridad personal, a la vida y la salud de la población. Esto, además de permitir la garantía de, entre otros, el derecho a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva y el cumplimiento del deber del Estado de erradicar la pobreza.

9.3.3. ¿La declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación son necesarias por no existir otras medidas razonablemente posibles, capaces de cumplir con el fin constitucionalmente válido en el mismo grado de satisfacción?

182. El requisito de necesidad se cumple cuando la medida escogida, a pesar de limitar derechos, es la que tiene un impacto menor en ellos; es decir, no debe existir otra medida razonablemente posible, capaz de cumplir con el fin constitucionalmente válido en el mismo grado de satisfacción.

183. Los accionantes consideran que no se cumple con el parámetro de necesidad. Al respecto, indican:

Lo razonable frente a las personas que no pueden acceder a la vacunación no es alejarlas de todo su contexto social, además de privarles del goce del ejercicio de otros servicios o derechos; sino reforzar mecanismos de protección y prevención para la COVID-19. Debe señalarse que para tal fin la vacunación no es la única medida posible, pues ya se habían venido aplicando medidas que resultan ser menos lesivas para la restricción de derechos y en la autonomía de las personas. Por ejemplo, las medidas de distanciamiento y el uso obligatorio de mascarillas, pues según la OMS: “Las mascarillas son esenciales para eliminar la transmisión y salvar vidas” [...].

184. Este Organismo verifica que el MSP ha actuado de forma progresiva en cuanto a la toma de decisiones para enfrentar la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, en cuanto al uso de mascarillas, por sí solo –alternativa propuesta por los accionantes– se verifica que esta opción fue tomada en cuenta por el MSP al momento de emitir las normas objeto de análisis. En efecto, en los propios Lineamientos V. 2.0. existe una referencia, específicamente en la quinta consideración, a la necesidad del uso de la mascarilla y de que aquello se exija por parte de las autoridades competentes. La medida relativa al uso obligatorio de mascarilla ya había sido implementada con anterioridad en el país, lo cual demuestra el accionar progresivo por parte del MSP.

185. Esta Corte observa que, en el presente caso, la obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19, con esquema completo, aplica para las personas mayores de 18 años que no cuenten con una condición médica o contraindicación y que aplica para los establecimientos de atención al público en los que se llevan a cabo actividades consideradas como no esenciales. Para definir los parámetros de aplicación de la medida, ciertamente el MSP ha debido definir el grupo humano para el que aplica la medida, así como los establecimientos en los que es exigible.

186. En este sentido, esta Corte es consciente de que la declaración de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 –y su aseguramiento a través de la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación para ingresar a diversos establecimientos– era una decisión que debía tomarse con base en criterios técnicos y de que la autoridad de salud debía asegurar su viabilidad y cumplimiento en la práctica. En este contexto, sin excluir la posibilidad de analizar la razonabilidad de

las medidas en cuanto a su impacto a derechos constitucionales en casos concretos, esta Corte debe reconocer un margen de apreciación para que las autoridades actúen y tomen las decisiones que consideren idóneas y necesarias, más aún en temas técnicos y delicados, siempre que lo justifiquen y actúen de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

187. Teniendo en cuenta el margen de apreciación referido y en vista de que esta Corte no ha podido identificar otra medida razonablemente posible, capaz de cumplir con el fin constitucionalmente válido en el mismo grado de satisfacción y que sea menos restrictiva de derechos en comparación con la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación, se concluye que las 2 medidas creadas por los Lineamientos V. 2.0 cumplen con el requisito de necesidad.

9.3.4. ¿La declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación son proporcionales en sentido estricto en la medida que la limitación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado, no resulte excesiva en comparación con el fin constitucionalmente válido perseguido?

188. El requisito de proporcionalidad, en sentido estricto, se cumple en la medida que la limitación de derechos no resulte excesiva en comparación con el beneficio buscado al imponer la medida. Debe existir un equilibrio entre la protección y la limitación de derechos constitucionales.
189. Para obtener una respuesta es necesario realizar un ejercicio de ponderación, en este caso determinando si el sacrificio en el ejercicio de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado, no resulta desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante las medidas de la declaración de la vacunación obligatoria y su aseguramiento a través de la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación (*i.e.* la reducción de contagios, complicaciones y mortalidad por COVID-19 para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública, priorizando el interés general sobre el particular y en pro de la reactivación económica y social).
190. En primer lugar, es necesario considerar, nuevamente, el contexto en el que se emitieron los Lineamientos V. 2.0 para resaltar en qué medida la vacunación obligatoria y la medida de aseguramiento, a través de la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación, tuvieron un impacto positivo en los derechos que se buscaron proteger principalmente: a la vida, a la integridad personal y la salud pública.
191. Como también lo han señalado distintos órganos internacionales de protección de derechos humanos, esta Corte resalta que el derecho a la vida es un derecho fundamental de tal importancia que su vulneración tiene un efecto directo e

irremediable sobre el ejercicio de todos los demás derechos. Acerca de la relevancia de este derecho, con lo que esta Corte concuerda, el Comité de Derechos Humanos ha considerado:

El derecho a la vida es el derecho supremo respecto del cual no se permite suspensión alguna, ni siquiera en situaciones de conflicto armado u otras situaciones de emergencia pública que amenacen la vida de la nación. El derecho a la vida tiene una importancia crucial tanto para las personas como para el conjunto de la sociedad. Constituye en sí mismo el valor máspreciado, en cuanto derecho inherente a todo ser humano, pero también es un derecho fundamental, cuya protección efectiva es un requisito indispensable para el disfrute de todos los demás derechos humanos y cuyo contenido se puede inspirar en otros derechos humanos⁶⁴.

192. Los derechos a la integridad personal y a la salud tienen una interrelación estrecha con el derecho a la vida y, de igual manera, son indispensables para el ejercicio de los demás derechos⁶⁵. Su protección es, por tanto, también fundamental para la convivencia en un Estado de Derechos.

193. El escenario en el que entonces se encontraba la pandemia se detalla en los propios Lineamientos V. 2.0:

- i) La OMS había declarado al COVID-19 como una pandemia en 2020: “el 30 de enero la OMS declaró el Evento de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) y posteriormente el 11 de marzo declaró la COVID-19 como una pandemia”.
- ii) La naturaleza de la enfermedad era particularmente grave en vista de su transmisibilidad y de las posibles complicaciones que puede generar: “La COVID-19 es una enfermedad altamente infecciosa que se transmite de persona a persona, incluso a través de la transmisión por aerosol de partículas producidas cuando una persona infectada exhala, habla, vocaliza, estornuda o tose. COVID-19 es altamente transmisible y puede ser transmitida por personas que no presentan síntomas. La enfermedad se caracteriza por sintomatología respiratoria y sistémica que puede presentarse como enfermedad leve, moderada o severa que puede requerir unidad de cuidados intensivos”.
- iii) Al momento de la emisión de los Lineamientos V. 2.0 se reportaban millones de muertes alrededor del mundo y decenas de miles en Ecuador: “Hasta el 10 de abril del 2022, se han reportado 497.960.492 casos confirmados de COVID19, incluyendo 6.181.850 muertes en todo el mundo. En la región de las Américas hasta el 12 de abril del 2022, la tasa de incidencia más alta es de 257.000 casos por cada 100.000 habitantes. En el Ecuador se han reportado 865.263 casos confirmados por SARS CoV2 y 24.293 fallecidos confirmados”.

⁶⁴ Comité de Derechos Humanos, ‘Observación general núm. 36 Artículo 6: derecho a la vida’, CCPR/C/GC/36, párr. 2.

⁶⁵ Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 328-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 42.

- iv) El riesgo de que surjan nuevas variantes del virus estaba latente: “El SARS-CoV-2 evoluciona constantemente a medida que se producen cambios en el código genético (mutaciones genéticas) durante la replicación del genoma. Una variante tiene una o más mutaciones que la diferencian de las otras variantes de los virus del SARS-CoV-2, estas variantes de SARS Cov-2 generan diferente comportamiento de la enfermedad y de la transmisibilidad [...]”.
194. Como se destaca en el informe del secretario general de la ONU ‘COVID-19 and Human Rights: We are all in this together’, con la pandemia de COVID-19, el mundo experimentó una crisis sin precedentes acompañada de una emergencia de salud pública de gran escala para la cual la prioridad debía ser salvar vidas⁶⁶. Ha destacado, a partir de un enfoque de interseccionalidad, que la pandemia ha afectado de forma distinta a mujeres, niños, personas en situación de movilidad, entre otros grupos humanos, y ha exacerbado las condiciones de vulnerabilidad existentes⁶⁷. En este contexto, ha reconocido la necesidad de que, ante la excepcionalidad de la situación y la necesidad de proteger el derecho a la vida, los Estados tomen medidas extraordinarias que podrían ciertamente limitar muchos derechos⁶⁸.
195. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también declaró estar consciente de los “problemas y desafíos extraordinarios que los Estados americanos [...] están afrontando como consecuencia de la pandemia global causada por el coronavirus COVID-19”⁶⁹, situación en la que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están realizando esfuerzos para “abordar y contener esta situación que concierne a la vida y salud pública”⁷⁰.
196. En este contexto, como se destacó en el análisis de idoneidad, el Estado tomó una medida que había probado ser efectiva y tener un gran impacto para precautelar los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública, al reducir el número de contagios, complicaciones y la mortalidad relacionados con el COVID-19.
197. Esta Corte considera importante destacar que, durante la pandemia de COVID-19, se encontraban en riesgo los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de la totalidad de la población y, particularmente, de los grupos humanos que se encontraban en condición de vulnerabilidad –que inclusive podría ser múltiple. Es decir, los derechos que se buscaba precautelar a través de la medida tenían una trascendencia amplia, abarcando a los grupos de atención prioritaria y en general a toda la población. Además, como se expuso anteriormente, el riesgo que corrían estos

⁶⁶ Organización de las Naciones Unidas, *COVID-19 and Human Rights: We are all in this together*, abril de 2020. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID-19-and-Human-Rights.pdf>

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Covid-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, 9 de abril de 2020, pág.1. https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf.

⁷⁰ *Ibíd.*

derechos por los efectos de la pandemia eran de particular gravedad por las propias características de la enfermedad, la imprevisibilidad del comportamiento de esta y la falta de preparación de las instituciones para responder adecuadamente ante una emergencia sanitaria y desastre de tal magnitud.

- 198.** Por otro lado, como se concluyó en el párrafo 168 *supra*, tanto la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 como la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación limitan los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado al ejercer presión sobre la población para que se vacune.
- 199.** El derecho al consentimiento previo, libre e informado, en la dimensión del consentimiento libre para recibir medicamentos, puede ser afectado en distintos niveles. Existe una afectación grave cuando las personas reciben un medicamento, en contra de su voluntad, por estar sometidos a situaciones en las que se emplee la fuerza o amenaza. Por otro lado, la afectación será menor cuando la decisión acerca del uso del medicamento es tomada por el propio paciente, pero, por ejemplo: i) existe presión por parte de una autoridad para que lo haga –como ocurre con la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación; o, ii) si una respuesta negativa repercute en alguna esfera del desarrollo normal de la vida del paciente –como ocurre con la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación para ingresar a los establecimientos de atención al público en los que se realicen actividades no esenciales.
- 200.** Además, la afectación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado, por la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación se ve reducida en vista de que se prevé una excepción para quienes cuenten con una condición médica o contraindicación debidamente certificada (lineamiento general 8) y está dirigida para un grupo poblacional que, en principio y en su gran mayoría, está en capacidad de tomar una decisión informada por su cuenta (mayores de 18 años).
- 201.** Por otro lado, la afectación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado, por la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación se ve reducida en la medida en que se hace una distinción entre los lugares de atención al público en los que se realizan actividades esenciales y no esenciales. Al excluirse a los lugares relacionados con salud, educación, trabajo y servicios públicos, se evita que exista una limitación mucho más grave y que pueda conllevar consecuencias en el mediano y largo plazo para las personas que han decidido no vacunarse. Estas consideraciones derivan en que la medida ejerza una presión menor sobre la población para vacunarse.
- 202.** Luego de realizar un ejercicio de ponderación en el que: i) se ha tomado en cuenta el contexto de pandemia, emergencia sanitaria y desastre en el que se emitieron los Lineamientos V. 2.0; ii) resaltado la importancia de los derechos protegidos por las medidas y el impacto favorable de estas sobre toda la población; iii) medido el

impacto sobre los derechos limitados; y, iv) considerado el derecho comparado a través de la jurisprudencia de altas cortes y otros organismos de alta jerarquía que se expone en el acápite 10 *infra*; se concluye que tanto la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 como la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación no han limitado los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al consentimiento previo, libre e informado, de forma excesiva en comparación con el fin legítimo perseguido (*i.e.* la reducción de contagios, complicaciones y mortalidad por COVID-19 para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública, priorizando el interés general sobre el particular y en pro de la reactivación económica y social). Por ello, se concluye que las medidas creadas por los Lineamientos V. 2.0 cumplen con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

- 203.** Respondiendo al tercer problema jurídico planteado, al haber verificado que tanto la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 (lineamientos generales 1, 2, 3, 4 y 8) como la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación (lineamientos generales 5, 6 y 7) han pasado el test de proporcionalidad, se concluye que los Lineamientos V. 2.0, en su integralidad, no son incompatibles con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, reconocido en el artículo 66 numeral 5 de la Constitución, y al consentimiento previo, libre e informado, reconocido en los artículos 66 numeral 10 y 362 de la Constitución.

9.4. ¿Los lineamientos generales 5, 6 y 7 son incompatibles con los derechos a la libertad de reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad por impedir que la población no vacunada ingrese a los lugares de atención al público en los que se realicen actividades no esenciales?

- 204.** El artículo 66 numeral 13 de la Constitución reconoce el derecho a “asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”. En concreto, de acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, la libertad de reunión es un derecho que protege la “yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas”⁷¹ y garantiza “la posibilidad de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado”⁷².
- 205.** Por su parte, el artículo 66 numeral 24 de la Constitución reconoce el derecho a “participar en la vida cultural de la comunidad”⁷³.

⁷¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 30 y sentencia No. 56-09-IN y acumulados/22 de 27 de enero de 2022, párr. 53. El concepto se ha extraído a partir de cómo la Corte ha dotado de contenido y ha diferenciado al derecho de reunión del de asociación en las sentencias citadas.

⁷² *Ibíd.*

⁷³ Este derecho también está reconocido en el artículo 15 párrafo 1 literal a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y también en el artículo 27 párrafo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

206. A continuación, se tomará como referencia a la Observación General No. 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “**Comité de DESC**”) sobre el ‘Derecho de toda persona a participar en la vida cultural’ en vista de: i) el escaso desarrollo jurisprudencial de este derecho en el país; ii) que el Comité de DESC es el órgano encargado de velar por el cumplimiento e interpretar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –tratado internacional ratificado por Ecuador; y, iii) que esta Corte concuerda con los criterios desarrollados por el mencionado órgano que se citan a continuación.

207. El Comité de DESC ha considerado que “El derecho a participar en la vida cultural puede calificarse como libertad. Para realizarlo, es necesario que el Estado parte se abstenga de hacer algo (no injerencia en el ejercicio de las prácticas culturales y en el acceso a los bienes culturales)”⁷⁴. Esto es coherente con la ubicación de este derecho en la Constitución en cuanto el artículo 66 numeral 24 de la Constitución es parte del capítulo de los derechos de libertad.

208. Además, el Comité de DESC ha indicado que, para efectos del ejercicio de este derecho, la cultura:

[C]omprende, entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La cultura refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades⁷⁵.

209. Acerca del elemento de disponibilidad de este derecho, el Comité de DESC ha planteado que:

Es la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones; espacios abiertos compartidos esenciales para la interacción cultural, como parques, plazas, avenidas y calles [...] ⁷⁶.

210. En el caso concreto, esta Corte observa que la medida creada por los lineamientos generales 5, 6 y 7, limita los derechos a la libertad de reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad. Se tratan los dos derechos de forma conjunta en cuanto las limitaciones para ocupar un mismo espacio físico, en los lugares de atención al público en donde se realicen actividades no esenciales, incluyen a los establecimientos en los que se desarrollan actividades culturales.

⁷⁴ Comité de DESC, Observación General No. 21, párr. 6.

⁷⁵ *Ibíd.*, párr. 13.

⁷⁶ *Ibíd.*, párr. 16 a).

- 211.** El derecho a la libertad de reunión se limita en vista de que la medida impide que las personas mayores de 18 años que no cuenten con el certificado de vacunación o presenten una condición médica o contraindicación debidamente certificada ingresen, físicamente, a los lugares de atención al público en donde se realicen actividades no esenciales. Es decir, de acuerdo con los términos de la citada jurisprudencia de esta Corte, la medida impide que estas personas puedan ocupar un mismo espacio físico.
- 212.** El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad se limita ya que la medida impide que las personas mayores de 18 años que no cuenten con el certificado de vacunación o presenten una condición médica o contraindicación debidamente certificada ingresen a establecimientos en los que se desarrollan actividades culturales. Se incluyen los establecimientos citados, ejemplificativamente, por el Comité de DESC, incluyendo cines, teatros, museos, estadios deportivos, entre otros⁷⁷.
- 213.** Para concluir si la medida creada por los lineamientos generales 5, 6 y 7 es constitucional, es necesario verificar si la medida pasa el respectivo test de proporcionalidad.
- 214.** Conforme lo indicado en el párrafo 175 *supra*, al buscar la reducción de contagios, complicaciones y mortalidad por COVID-19 para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública, priorizando el interés general sobre el particular y en pro de la reactivación económica y social, la disposición de la presentación obligatoria de la vacunación busca un fin constitucionalmente válido.
- 215.** Conforme lo indicado en el párrafo 181 *supra*, al coadyuvar para la disminución de contagios, complicaciones y mortalidad causadas por el COVID-19, esta Corte verifica que la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación es idónea para alcanzar el fin legítimo perseguido en cuanto es conducente para proteger la salud pública y precautelar los derechos a la integridad personal, a la vida y la salud de la población.
- 216.** Conforme lo indicado en el párrafo 187 *supra*, teniendo en cuenta el margen de apreciación del MSP y en vista de que esta Corte no ha podido identificar otra medida razonablemente posible, capaz de cumplir con el fin constitucionalmente válido en el mismo grado de satisfacción y que sea menos restrictiva de derechos en comparación con la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación, se concluye que la medida creada por los lineamientos generales 5, 6 y 7 cumple con el requisito de necesidad.

⁷⁷ Los accionantes consideran que la medida sería incompatible con el derecho a participar en la vida cultural debido a que la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación “aplica exclusivamente para actividades no esenciales, en articulación con los lugares de aforo limitado, esto es: mercados, ferias, supermercados, museos, templos religiosos, cines, teatros, entre otros”.

- 217.** El requisito de proporcionalidad, en sentido estricto, se cumple en la medida que la limitación de derechos no resulte excesiva en comparación con el beneficio buscado al imponer la medida. Para obtener una respuesta es necesario realizar un ejercicio de ponderación, en este caso, determinando si el sacrificio en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad, no resulta desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante la medida de la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación (*i.e.* la reducción de contagios, complicaciones y mortalidad por COVID-19 para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública, priorizando el interés general sobre el particular y en pro de la reactivación económica y social).
- 218.** Como ya se indicó en el párrafo 197 *supra*, la medida se implementó en un contexto de pandemia, emergencia sanitaria y desastre en el que la vida, la integridad y la salud de toda la población se encontraba en grave riesgo. Además, buscó proteger la vida, integridad y salud de toda la población y, en especial, de grupos de atención prioritaria.
- 219.** Por otro lado, esta Corte nota que la limitación de los derechos a la libertad de reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad para las personas que han optado por no vacunarse es de una magnitud considerable en cuanto la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación aplica para una gran cantidad de posibles espacios físicos de reunión –únicamente excluyendo aquellos en dedicados a las áreas de salud, educación, trabajo y servicios públicos– que incluyen a la gran mayoría de establecimientos en los que se pueden llevar a cabo actividades culturales (*e.g.* cines, teatros, museos, estadios deportivos, entre otros).
- 220.** Ahora bien, la afectación de los derechos a la libertad de reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad, por la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación se ve reducida en la medida en que se hace una distinción entre los lugares de atención al público en los que se realizan actividades esenciales y no esenciales. Al excluirse a los lugares relacionados con salud, educación, trabajo y servicios públicos, se evita que exista una limitación mucho más grave y que pueda conllevar consecuencias en el mediano y largo plazo para las personas que han decidido no vacunarse. Estas consideraciones derivan en que la medida no limite la posibilidad de reunión en todos los establecimientos públicos, incluidos aquellos dedicados a la educación en los que ciertamente se pueden realizar actividades culturales.
- 221.** Luego de realizar un ejercicio de ponderación en el que: i) se ha tomado en cuenta el contexto de pandemia, emergencia sanitaria y desastre en el que se emitieron los lineamientos generales 5, 6 y 7; ii) resaltado la importancia de los derechos protegidos por las medidas y el impacto favorable de estas sobre toda la población; iii) medido el impacto sobre los derechos limitados; y, iv) considerado el derecho comparado a través de la jurisprudencia de altas cortes y otros organismos de alta jerarquía que se expone en el acápite 10 *infra*; se concluye que la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación no ha limitado los derechos a la libertad de

reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad de forma excesiva en comparación con el fin legítimo perseguido (*i.e.* la reducción de contagios, complicaciones y mortalidad por COVID-19 para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública, priorizando el interés general sobre el particular y en pro de la reactivación económica y social).

222. Por lo expuesto, respondiendo al cuarto problema jurídico planteado, al haber verificado que la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación ha pasado el test de proporcionalidad, esta Corte concluye que los lineamientos generales 5, 6 y 7 de los Lineamientos V. 2.0 no son incompatibles con los derechos a la libertad de reunión y a participar en la vida cultural de la comunidad, reconocidos en los artículos 66 numerales 13 y 24 de la Constitución, respectivamente.

9.5. ¿Los lineamientos generales 5, 6 y 7 son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación por prever un trato diferenciado para las personas no inmunizadas por no poder ingresar a los lugares de atención al público en los que se realicen actividades no esenciales?

223. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución⁷⁸. Asimismo, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución establece una prohibición de la discriminación y prevé una lista de categorías especialmente protegidas entre las que se encuentran las razones de estado de salud⁷⁹.

224. La Corte Constitucional ha determinado que deben verificarse 3 elementos para que se configure un tratamiento discriminatorio:

(i) la comparabilidad, es decir, que existan sujetos de derechos en igual o semejantes condiciones; (ii) la constatación de un trato diferenciado respecto de las categorías protegidas enunciadas en el artículo 11.2 de la Constitución; y, (iii) la verificación del resultado, por el trato diferenciado. La diferencia será justificada cuando sea objetiva, razonable y tenga por finalidad promover derechos; y, será discriminatoria si tiene como resultado anular o disminuir el contenido de los derechos⁸⁰.

⁷⁸ Este derecho también se encuentra reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 3 y 26) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (artículos 1 y 24), tratados internacionales ratificados por Ecuador.

⁷⁹ Constitución: “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de [...] estado de salud [...] ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos [...]”.

⁸⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 40-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 33. Ver también, Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 603-12-JP/19 de 05 de noviembre de 2019; 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019; 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021; entre otras.

- 225.** Dependiendo de la identificación del o de los criterios a partir de los cuales se realiza la diferenciación, se debe fijar el nivel de escrutinio aplicable que puede ser estricto o de mera razonabilidad⁸¹. El escrutinio es: “(i) bajo cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida; (ii) medio cuando se diferencia a partir de categorías protegidas, y (iii) estricto o alto cuando la distinción se basa en categorías sospechosas”⁸².
- 226.** Cuando el nivel de escrutinio es bajo, procede la aplicación de un test de razonabilidad⁸³. Este test consiste en la verificación de si: i) la norma objeto de análisis persigue un fin constitucionalmente válido; y, ii) existe una conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él.
- 227.** En el caso concreto existe comparabilidad ya que la presentación obligatoria del certificado de vacunación aplica, de forma generalizada, para las personas mayores de 18 años que no cuentan con una condición médica o contraindicación que les impida vacunarse y buscan ingresar a lugares de atención al público en donde se realicen actividades no esenciales. Entre ellos, se diferencia a quienes han decidido vacunarse y cuentan con un certificado de vacunación con esquema completo.
- 228.** El criterio bajo el cual se ha introducido la diferenciación bajo análisis no es parte de una categoría sospechosa ya que no se presenta un trato diferenciado respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados.
- 229.** La diferenciación tampoco corresponde con una categoría protegida enunciada en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución. Si bien podría argumentarse, como lo hacen los accionantes, que el hecho de contar o no con una vacuna tiene relación directa con el ‘estado de salud’ de las personas, este Organismo considera que el estado de salud, para efectos de la consideración de una categoría sospechosa, hace referencia al porte de una enfermedad –cuestión que no se relaciona de forma directa con la vacunación⁸⁴. En consecuencia, el nivel de escrutinio aplicable es bajo.

⁸¹ Esta Corte también ha establecido que el nivel de escrutinio: “respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato; y cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad”. (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 74).

⁸² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 147.

⁸³ Ver, por ejemplo, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 9-22-IN/22 de 19 de septiembre de 2022.

⁸⁴ El Comité de DESC, en su observación general No. 14 relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud reconocido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el párrafo 18, señala que no debe existir discriminación en el acceso a la atención de salud por motivos de “estado de salud (incluidos el VIH/SIDA)” –lo cual denota una aproximación similar al que este Organismo plantea en esta sentencia.

- 230.** Acerca de la consecuencia o resultado de la distinción, la Corte observa que las personas que han decidido no vacunarse y no se enmarcan en la única excepción no podrían ingresar a los lugares de atención al público en donde se realicen actividades no esenciales; por su parte, quienes sí cuentan con un certificado de vacunación con esquema completo sí podrían acceder a estos lugares.
- 231.** Al haber comprobado que los lineamientos generales 5, 6 y 7 suponen un trato diferenciado para las personas mayores de 18 años que no cuentan con el certificado de vacunación ni con una condición médica o contraindicación debidamente certificada y al haber fijado el nivel de escrutinio como bajo, corresponde que esta Corte realice el test de razonabilidad para determinar si la medida objeto de análisis es, o no, incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación.
- 232.** De conformidad con la conclusión de párrafo 175 *supra*, para esta Corte queda claro que la medida creada en los lineamientos generales 5, 6 y 7 tiene un fin constitucionalmente válido en cuanto busca la reducción de contagios, complicaciones y mortalidad por COVID-19 para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública, priorizando el interés general sobre el particular y en pro de la reactivación económica y social.
- 233.** Al verificar que el objetivo de los lineamientos generales 5, 6 y 7 está directamente ligado a la protección de derechos reconocidos en la Constitución, se concluye que el trato diferenciado que ha sido creado por la medida está, en principio, justificado por buscar la consecución de un fin constitucionalmente válido.
- 234.** Además, existe una conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él. Conforme se explicó en el párrafo 181 *supra*, la medida es idónea en cuanto es conducente para reducir el número de contagios, complicaciones y la mortalidad por COVID-19, precautelando los derechos a la integridad personal, a la vida y la salud pública. Por otro lado, como ya se ha mencionado en esta sentencia, se verifica que el MSP ha tomado la medida con base en criterios estrictamente técnicos y dentro de un margen de razonabilidad en el marco de un contexto tan delicado como la gestión de una pandemia, emergencia sanitaria y desastre como el COVID-19.
- 235.** Al haberse comprobado que el trato diferenciado identificado supera el test de razonabilidad, esta Corte concluye que la medida creada por los lineamientos generales 5, 6 y 7 de los Lineamientos V. 2.0 no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, reconocido, entre otros, en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución.

10. Consideraciones finales

- 236.** La pandemia de COVID-19 es un evento que ha tenido una trascendencia global y ha impactado, en mayor o menor medida, al normal funcionamiento de las instituciones de todos los Estados y al desarrollo de la vida diaria de toda la población en el mundo.

Por ello, esta Corte considera importante, con el siempre presente riesgo de caer en el vicio conocido como *cherry picking* o falacia de omisión de pruebas, acudir al derecho comparado y exponer cómo altas cortes y otros organismos de alta jerarquía de otros Estados han enfrentado y resuelto casos similares al de la presente acción pública de inconstitucionalidad.

- 237.** Si bien los criterios expuestos a partir de la inclusión de Derecho comparado no constituyen una fuente formal principal de Derecho en Ecuador y, por ende, no son vinculantes, esta Corte considera que acudir a ellos y tenerlos como referencia permite enriquecer la discusión y argumentación de la sentencia. En efecto, tales criterios brindan luces adicionales para la resolución de casos similares en los que se analizaron medidas que fueron tomadas en un mismo contexto: la gestión de la pandemia de COVID-19.
- 238.** Conforme se ha indicado en los párrafos 202 y 221 *supra*, estos criterios han sido tomados en cuenta por este Organismo al momento de realizar los respectivos test de proporcionalidad para concluir que los Lineamientos V.2.0 establecieron medidas que, en cuanto al fondo, no son incompatibles con la Constitución.
- 239.** Acerca de la inevitable necesidad de tomar medidas que podrían limitar derechos –tal como lo han hecho las dos medidas de los Lineamientos V. 2.0– destaca la argumentación del Tribunal Federal de Australia:

Ningún gobierno puede implementar medidas de salud pública de respuesta a una pandemia que “causen o no causen daño”. Toda la situación implica sopesar el daño potencial aprehendido por la propagación del virus COVID-19 contra los impactos en una comunidad de medidas diseñadas para minimizar ese daño, reconociendo que el daño causado por el virus no se puede evitar por completo. El ejercicio efectivo de los poderes de salud pública necesariamente tendrá impactos adversos en algunos o quizás en la mayoría de los miembros de la comunidad (traducción libre)⁸⁵.

- 240.** El Consejo de Estado de Colombia analizó el decreto presidencial No. 1615 de 2021 en el que se estableció la presentación obligatoria del certificado de vacunación para ingresar a “(i) eventos presenciales de carácter público o privado que impliquen asistencia masiva y, (ii) bares, gastrobares, restaurantes, cines, discotecas, lugares de baile, conciertos, casinos, bingos y actividades de ocio, así como escenarios deportivos, parques de diversiones y temáticos, museos, y ferias”⁸⁶. Acerca del alcance y relevancia del problema, consideró:

Cabe poner de relieve, adicionalmente, que las medidas sanitarias implementadas no pueden ser analizadas únicamente desde el contexto nacional, por cuanto, se itera, la problemática de la pandemia es un asunto que afecta a toda la humanidad. En el anterior contexto, es del caso destacar que la exigencia de un pasaporte sanitario o carné de

⁸⁵ Federal Court of Australia, caso Knowles v Commonwealth of Australia [2022] FCA 741, sentencia de 27 de junio de 2022, párr. 242.

⁸⁶ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Medio de Control de Nulidad 11001-03-24- 000-2021- 00884-00.

vacunación para el ingreso a determinados lugares o eventos, es una medida de bioseguridad que también ha sido implementada por otros países como: España, Holanda, Dinamarca, Francia, Italia, Austria, Hungría, Portugal, Bulgaria, Irlanda, Corea del Sur, Emiratos Árabes, entre otros; lo que evidencia que la medida se encuentra acorde con las medias sanitarias internacionales utilizadas en distintas naciones para evitar la propagación del virus y para controlar sus efectos en la salud pública⁸⁷.

- 241.** Con base en aquello, el Consejo de Estado razonó que muchos países ya habían tomado medidas similares, con el visto bueno de los órganos de justicia encargados de su control, en cuanto las consideraron necesarias para combatir la pandemia de COVID-19⁸⁸. Este mismo razonamiento es aplicable para el caso de Ecuador que, sin duda, ha adoptado una medida similar a las de muchos países.
- 242.** Además, el Consejo de Estado identificó que la medida buscaba el mismo fin legítimo que esta Corte, en este caso, ha identificado: “garantizar el derecho a la salud pública de la población; derecho colectivo que tiene una incidencia directa en la vida y salud individual de las personas”⁸⁹. En esta misma línea, también concluyó que, al momento de emitir su decisión, no se podía concluir que “la medida que propende por garantizar y disminuir los factores de riesgo para la salud de la colectividad y de su derecho a vivir, sea desproporcionada por el hecho de limitar parcial y temporalmente los derechos de circulación y de recreación de quienes deciden no vacunarse”⁹⁰.
- 243.** La Corte Suprema de Chile analizó la resolución exenta No. 644, emitida por el Ministerio de Salud, en la que se implementó el ‘Pase de Movilidad’. Del porte, o no, de este documento dependía, de forma similar a lo dispuesto por los lineamientos generales 5, 6, y 7 de los Lineamientos V. 2.0, la posibilidad de ingresar a una gran cantidad de establecimientos.
- 244.** La Corte Suprema consideró que la medida se tomó a partir de criterios técnicos que comprobaban que la “vacuna es efectiva para prevenir los casos graves y la muerte por COVID-19”⁹¹ –cuestión que el MSP también ha sostenido en el caso objeto de análisis de este Organismo– y, en este contexto, concluyó, tal como lo ha hecho esta Corte, que “las restricciones que deben soportar los recurrentes por no vacunarse no resultan desproporcionadas ni poco razonables, ya que los derechos sanitarios colectivos deben privilegiarse por sobre el interés individual de los actores”⁹².
- 245.** El Tribunal Supremo de España analizó la Orden de la Consejería de Sanidad de 22 de julio de 2021 en la que se implementó el ‘pasaporte covid’. Se prohibió el ingreso a establecimientos de ocio nocturno a quienes no contaban con este documento. El Tribunal identificó que la medida proseguía el mismo fin que ha identificado esta

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ Corte Suprema de Chile, Tercera Sala, Rol No 66.424-2021 de 1 de febrero de 2022, párr. 3.

⁹² *Ibíd.*, párr. 4.

Corte para el caso de los lineamientos generales 5, 6 y 7 de los Lineamientos V. 2.0: la protección “del derecho a la vida y a la integridad física, y a la defensa y protección de la salud de los ciudadanos”⁹³.

- 246.** Concluyó que la “medida de exhibición de determinada documentación”, entre los que se incluía al pasaporte covid, para ingresar al “interior de determinados establecimientos en los que se produce una gran afluencia de personas, tales como los de ocio nocturno” resultaba “adecuada y acorde con las exigencias derivadas de protección de la salud, porque se refiere a locales donde la entrada es voluntaria y donde no se realizan actividades esenciales, a los que se tenga la obligación de acudir”⁹⁴. El criterio en cuanto a la realización de actividades esenciales es el mismo que ha tenido en cuenta el MSP al momento de emitir los Lineamientos V. 2.0 y que este Organismo ha tomado en cuenta para medir el impacto sobre los derechos analizados.
- 247.** El Consejo Constitucional de Francia analizó la “ley que fortalece las herramientas para el manejo de la crisis sanitaria y modifica el código de salud pública” que permitía que el primer ministro exija la presentación de un certificado de vacunación para el ingreso a diversos establecimientos (incluyendo lugares en donde se realicen actividades de ocio, ferias, seminarios, ferias comerciales, espacios interregionales transporte público, así como en determinados almacenes grandes y centros comerciales). El Consejo consideró que el ejercicio de tal competencia podría limitar el derecho a la libertad de reunión⁹⁵. Por otro lado, identificó que la medida pretendía proteger la salud de la población⁹⁶.
- 248.** De hecho, de forma contraria a lo concluido por esta Corte pero que con mayor fuerza apoyaría la proporcionalidad de los lineamientos generales 5, 6 y 7 de los Lineamientos V. 2.0, el Consejo determinó que las medidas que prevén “que el acceso del público a determinados lugares puede estar supeditado a la presentación de un comprobante del estado de vacunación [...] [ni siquiera] pueden considerarse, dada la naturaleza del local y de las actividades que en él se desarrollan, que establecen la obligación de vacunar”⁹⁷. El Consejo llegó a tal conclusión, luego de tener en cuenta que, si bien se restringía el ingreso a lugares en los que la actividad desarrollada presente por su propia naturaleza un riesgo particular de propagación del virus, se debía garantizar el acceso de las personas a los bienes y servicios de primera necesidad –siendo una previsión similar a la que consta en los lineamientos generales 5, 6 y 7 al limitarse a lugares en los que se llevan a cabo actividades no esenciales.
- 249.** El Supremo Tribunal Federal de Brasil ha sostenido en su jurisprudencia que la vacunación obligatoria, mas no forzada, es constitucional y puede “ser incentivada

⁹³ Tribunal Supremo de España, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia No. 1112/2021 de 14 de septiembre de 2021, p. 7.

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ Consejo Constitucional de Francia, decisión No. 2022-835 DC de 21 de enero de 2022, párr. 10.

⁹⁶ *Ibíd.*, párr. 11

⁹⁷ *Ibíd.*, párr. 18.

por medidas indirectas, como la exigencia del certificado de vacunación para ingresar a los establecimientos de uso colectivo”⁹⁸. Precisamente, en el caso que es objeto de análisis de este Organismo, se identifica que el MSP ha declarado la obligatoriedad de la vacunación y ha buscado asegurar su cumplimiento con una medida indirecta: la disposición de la presentación obligatoria del certificado de vacunación para ingresar a lugares en donde se realicen actividades no esenciales.

- 250.** El Supremo Tribunal de Brasil, mediante la resolución de una medida cautelar, suspendió los efectos de una ley municipal que prohibía “la imposición de restricciones a las personas no vacunadas” por desalentar la “adherencia a la inmunización, creando un riesgo para la salud de la comunidad”⁹⁹.
- 251.** La experiencia internacional demuestra que la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación y su aseguramiento a través de la disposición de la presentación obligatoria de certificados de vacunación, o medidas de similar naturaleza, han sido comunes al momento de enfrentar los peores momentos de la pandemia de COVID-19. En este contexto, se verifica que, constantemente, se ha identificado más o menos el mismo fin legítimo perseguido: buscar la reducción de contagios, complicaciones y mortalidad por COVID-19 para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal y la salud pública, priorizando el interés general sobre el particular y en pro de la reactivación económica y social.
- 252.** De igual manera, uniformemente se ha reconocido que las medidas de aseguramiento de la obligatoriedad de la vacunación limitan derechos y, sin embargo, han probado ser indispensables para gestionar la pandemia –tal como este Organismo ha considerado en el caso de Ecuador. Además, se ha hecho referencia a la necesidad de que las medidas de esta naturaleza se tomen con base en criterios técnicos y bajo la responsabilidad de un organismo técnico –como el MSP en el caso de Ecuador– y estableciendo criterios razonables que permitan asegurar que la medida cumpla con los requisitos de necesidad y proporcionalidad –por ejemplo, con la exclusión de los establecimientos en los que se llevan a cabo actividades esenciales.
- 253.** Finalmente, en los casos citados, la conclusión ha sido favorable a la declaratoria de obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 y/o a su aseguramiento a través de la exigencia de certificados de vacunación para el ingreso a diversos establecimientos o medidas similares. Las conclusiones de este Organismo han ido en la misma línea al considerar que tanto el artículo 6 numeral 4 de la LOS como los Lineamientos V. 2.0 no son incompatibles, en cuanto al fondo, con la Constitución.

*

- 254.** Considerando que esta Corte ha concluido que: i) tanto el artículo 6 numeral 4 de la LOS como los Lineamientos V. 2.0 no son incompatibles con las normas de la

⁹⁸ Supremo Tribunal Federal de Brasil, decisión No. ADPF 946 MC/MG de 6 de abril de 2022, párrs. 2 y 3 (en los que se citan las decisiones ADI 6.586 Y 6.587).

⁹⁹ *Ibíd.*, párr. 4.

Constitución analizadas en esta sentencia a partir de los cargos de los accionantes; y, ii) el numeral 3 de la Resolución es inconstitucional por ser incompatible con el principio de competencia reconocido en el artículo 226 de la Constitución; corresponde que este Organismo emita su decisión sin necesidad de realizar consideraciones adicionales.

11. Decisión

255. En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve lo siguiente:

- 1. Aceptar parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad No. 127-21-IN y acumulado.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad del numeral 3 de la resolución de 21 de diciembre de 2021, emitida por el COE Nacional.

256. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión ordinaria de miércoles 10 de mayo de 2023; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 127-21-IN/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y con profundo respeto hacia la sentencia de mayoría, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia No. 127-21-IN/23 y acumulado (“**sentencia de mayoría**”) por las razones que se sintetizan a continuación:
2. En los párrafos 83 y 84 de la sentencia de mayoría se establece que los Lineamientos de obligatoriedad de la vacunación contra SARS CoV-2, Versión 2.0 (“**lineamientos V.2.0**”), constituyen un acto normativo por los efectos que han producido y, por tanto, pueden ser objeto de una acción pública de inconstitucionalidad. Sin embargo, aun cuando comparto dicha apreciación, pues en la práctica surtieron efectos de un acto normativo, disiento con la sentencia de mayoría pues estimo que su fuente y proveniencia son relevantes y considero que era posible y deseable extrapolar los argumentos planteados por los accionantes para pronunciarse también sobre una inconstitucionalidad por la forma. A mi consideración, y como los accionantes sostienen, los lineamientos no fueron emitidos “*atendiendo criterios normativos básicos e indispensables (...)*”, pues estos no cumplen, en realidad, con los requisitos constitucionales de forma necesarios en cuanto a la competencia y reserva de ley.
3. La Corte Constitucional ha considerado que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales previstos para su formación y emisión. Para ello, es preciso tomar en consideración que, en esta causa, respecto a: i) la naturaleza jurídica de los Lineamientos V.2.0.; y, ii) a la competencia o delegación del viceministro de Gobernanza y Vigilancia de la Salud -quien aprobó los lineamientos referidos- el Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) se limitó a citar las facultades del viceministro reconocidas en el Estatuto por Procesos del MSP¹, referidas a cuestiones únicamente internas, sin demostrar que los lineamientos respetaron la competencia legal y constitucional otorgada privativamente al Ministro del ramo ni probar la existencia de una delegación que le autorice a emitir dicho acto.
4. El artículo 130 del Código Orgánico Administrativo prescribe, expresamente, que “*las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública. La competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley*”.

¹ Tras una verificación de lo citado por MSP y el texto que se encuentra vigente, se determina que el primero se encuentra derogado.

5. En concordancia con este artículo, el numeral 4 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud (“LOS”) otorga la competencia para declarar la obligatoriedad de inmunizaciones contra determinadas enfermedades al MSP. Además, se debe tener siempre presente que el artículo 84 de la CRE prevé que todo órgano con potestad normativa -como el MSP- tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, a la Constitución todas las normas jurídicas que emite.
6. En este caso, es evidente que el ministro -al ser la máxima autoridad de esta entidad- es el único competente para emitir un acto normativo a través del cual se declare la obligatoriedad de la vacunación en contra del SARS CoV-2. Esto debido a que la LOS delegó una competencia constitucional exclusiva de la Asamblea Nacional al MSP, para que sea este organismo el que pueda determinar una obligatoriedad de vacunación que implica la imposición de una limitación de derechos constitucionales.
7. Aun cuando comparto con la sentencia de mayoría en que la obligatoriedad de la vacunación y de la presentación del carnet de vacunación son limitaciones que, materialmente, respetan la Constitución, pues cumplen con ser medidas idóneas, necesarias y proporcionales, especialmente tomando en consideración la complejidad y la gravedad de la pandemia que tuvimos que enfrentar, aquello no quita el hecho crucial de que este tipo de medidas, por sus implicaciones, deben cumplir también con requerimientos formales que garanticen las competencias previstas en la Constitución y aseguren la reserva de ley dispuesta constitucionalmente para el desarrollo y limitación de derechos. Por tanto, aun en periodos de grave crisis como fue la pandemia, estas deben ser dictadas exclusivamente por aquellas autoridades que la Constitución y la ley han autorizado para el efecto.
8. Ahora bien, de acuerdo con la ley y teniendo en consideración la excepcional situación que enfrentaba el país en el momento en que se expidieron los lineamientos, podríamos admitir que el ministro de salud se encuentra facultado para delegar el ejercicio de esta competencia a otras autoridades de la entidad. Sin embargo, en el presente caso, no existió una delegación hacia el viceministro de gobernanza y vigilancia de salud. Por lo que, estimo que este actuó sin competencia para emitir este acto normativo y, por consiguiente, los lineamientos V.2.0. son inconstitucionales.
9. Por lo expuesto, considero que la Corte Constitucional debió también efectuar este análisis respecto de los lineamientos V.2.0., y a partir de ello determinar su inconstitucionalidad y expulsarlos con efectos hacia el futuro como manda la LOGJCC.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 127-21-IN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 24 de mayo de 2023, mediante correo electrónico a las 15:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL