

# INFORME DE VEEDURÍA AL PROCESO DE VACUNACIÓN EN ECUADOR

**O.** | **DERECHOS Y JUSTICIA**  
O B S E R V A T O R I O

2021



**O.** | **DERECHOS Y JUSTICIA**  
O B S E R V A T O R I O

## RESUMEN EJECUTIVO

El 20 de enero de 2021 arribaron las primeras dosis de vacunas contra el COVID-19 al Ecuador; sin lugar a duda, un acontecimiento que todos los ecuatorianos esperaban con ansias desde el primer momento en que se anunció la creación del primer medicamento capaz de mitigar los efectos del virus y, aún más, luego de que el propio Presidente Lenín Moreno asegurase que el gobierno nacional iniciaría con la elaboración de un plan de vacunación para inmunizar a todos los ecuatorianos.

En definitiva, hasta la fecha han llegado al país nuevos lotes de vacunas contra el mortal virus del COVID-19 y el gobierno nacional ha venido ejecutando un programa de vacunación masiva que, hasta la fecha de emisión del presente informe, ha sido dirigido por cuatro autoridades del Ministerio de Salud Pública, todas designadas tras la renuncia de su respectivo antecesor en medio de denuncias sobre irregularidades en el proceso.

Además de lo anterior, este proceso se ha caracterizado por su opacidad y las denuncias sobre favoritismos o preferencias en la asignación o administración, en favor de personajes públicos, familiares, amigos y conocidos de las autoridades de turno o de las personas encargadas de la creación de las listas de grupos prioritarios beneficiarios de las vacunas en cada institución de salud del país.

Todos estos nudos críticos brevemente descritos en este apartado se analizan de forma detallada a lo largo del presente informe de veeduría al proceso de vacunación en Ecuador.

## ABSTRACT

On January 20, 2021, the first doses of vaccines against COVID-19 arrived in Ecuador; undoubtedly, an event that all Ecuadorians were eagerly awaiting since the first moment when the creation of the first medicine capable of mitigating the effects of the virus was announced and, even more, after President Lenín Moreno himself assured that the national government would start with the elaboration of a vaccination plan to immunize all Ecuadorians.

In short, to date new batches of vaccines against the deadly COVID-19 virus have arrived in the country and the national government has been implementing a massive vaccination program that, as of the date of issuance of this report, has been led by four authorities of the Ministry of Public Health, all appointed after the resignation of their respective predecessor amid allegations of irregularities in the process.

In addition to the above, this process has been characterized by its opacity and allegations of favoritism or preferences in the allocation or administration, in favor of public figures, relatives, friends and acquaintances of the authorities in office or of the persons in charge of creating the lists of priority groups benefiting from the vaccines in each health institution of the country.

All these critical knots briefly described in this section are analyzed in detail throughout the present report on the monitoring of the vaccination process in Ecuador.

# INFORME DE VEEDURÍA AL PROCESO DE VACUNACIÓN EN ECUADOR

Créditos:

**José Andrés Murgueytio Jara**

Diseño:

**Bernardo Sosa Salvador**

Todos los derechos reservados:

**Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ)**

**ELABORADO EN LA CIUDAD DE QUITO, ECUADOR**

El presente material ha sido elaborado por el Observatorio de Derechos y Justicia, y publicado en abril de 2021. Se autoriza su libre distribución o su reproducción total o parcial en tanto se reconozca a ODJ como la fuente del documento.

**[www.odjec.org](http://www.odjec.org)**

**[info@odjec.org](mailto:info@odjec.org)**

# ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	ANTECEDENTES	1
III.	ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE SALUD EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD	4
	1. DERECHO A LA SALUD EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.	4
	2. DERECHO A LA SALUD EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19.	6
IV.	ANÁLISIS DEL CASO ECUATORIANO	7
	1. OPACIDAD EN EL PROCESO DE VACUNACIÓN EN ECUADOR.	7
	2. VACUNACIÓN VIP CONTRA EL COVID-19 EN ECUADOR.	9
V.	CONCLUSIONES	13

## **REDES SOCIALES**

**Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ)**

**Página web:** [www.odjec.org](http://www.odjec.org)

**Twitter:** @ODJEcuador

**Instagram:** @odjecuador

**LinkedIn:** Observatorio de Derechos y Justicia



## I. INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios, el proceso de vacunación en Ecuador se ha caracterizado por las denuncias sobre irregularidades que han acompañado la gestión gubernamental en tal labor, que va acompañada de la extrema opacidad de las autoridades en relación con la información sobre sus labores o planes a futuro en cuanto a la contención del virus.

En este sentido hasta la emisión del presente informe, se conoce de más de una veintena de personas que habrían sido vacunadas sin pertenecer a los grupos prioritarios señalados por las autoridades, aunque existe la posibilidad de que esta cifra se eleve conforme avanzan las investigaciones realizadas por medios independientes y la propia sociedad civil. No obstante, cabe recalcar que las autoridades han decidido mantener una injustificada reserva de la información sobre la vacunación, por lo cual, estas labores de contraloría independientes se tornan cada vez más complicadas.

En el presente informe se recoge un detalle de los casos sobre presuntas preferencias en la administración de las vacunas contra el COVID-19, así como un análisis de hechos a la luz de estándares internacionales en materia de derechos humanos, enfatizando aquellas pautas emitidas o aplicables en el contexto de la actual pandemia.

## II. ANTECEDENTES

El 6 de enero de 2021, el Presidente de la República, Lenín Moreno, anunció ante la prensa que las primeras 50.000 dosis de vacunas contra el COVID-19 llegarían al país el 18 de enero del mismo año y que corresponderían a las desarrolladas por las farmacéuticas Pfizer/BioNTech<sup>18</sup>. El primer mandatario también informó que las dosis adquiridas serían suministradas de manera inmediata al personal de primera línea en la lucha contra el mortal virus<sup>19</sup>.

El día de la supuesta llegada de las vacunas, el entonces ministro de Salud, Juan Carlos Zevallos, comentó que en realidad no había una fecha exacta para su arribo, en tanto existían retrasos en sus procesos de distribución a nivel global; no obstante, aseguró que las dosis adquiridas, que por cierto eran menos de las anunciadas por el Presidente, llegarían entre el miércoles 20 o jueves 21 de enero del referido año<sup>20</sup>.

En definitiva, el 20 de enero de 2021, llegaron al país del primeras 8.000 dosis de vacunas contra el COVID-19<sup>21</sup>, y un día después, inició formalmente el proceso de inmunización en En definitiva, el 20 de enero de 2021, llegaron al país del primeras 8.000 dosis de vacunas contra el COVID-19, y un día después, inició formalmente el proceso de inmunización en todo el territorio nacional<sup>22</sup>. Cabe acotar que, para dicho momento, se desconocía de la existencia de un plan de vacunación debidamente estructurado, aun cuando desde hace algún tiempo atrás varios sectores como la academia u organizaciones sociales recomendaban su elaboración y publicación con miras a garantizar la transparencia y efectividad del programa en su totalidad.

<sup>18</sup> Redacción El Mercurio. Las primeras dosis de la vacuna de Pfizer llegarán a Ecuador el 18 de enero, confirma el presidente Moreno. El Mercurio. Las primeras dosis de la vacuna de Pfizer llegarán a Ecuador el 18 de enero, confirma el presidente Moreno | Diario El Mercurio

<sup>19</sup> Ibíd

<sup>20</sup> Valeria Heredia. 'Primeras vacunas llegarán entre miércoles y jueves a Ecuador, no se conoce fecha exacta': Ministro Zevallos. Diario El Comercio. 'Primeras vacunas llegarán entre miércoles y jueves a Ecuador, no se conoce fecha exacta': Ministro Zevallos | El Comercio

<sup>21</sup> Valeria Heredia. 8 000 vacunas contra el covid-19 llegaron a Ecuador este 20 de enero. Diario El Comercio. 8 000 vacunas contra el covid-19 llegaron a Ecuador este 20 de enero | El Comercio

<sup>22</sup> Associated Press. Inicia proceso de vacunación para COVID-19 en Ecuador. AP News. Inicia proceso de vacunación para COVID-19 en Ecuador (apnews.com)

Pocos días después del arribo de las primeras dosis de la vacuna, puntualmente el 23 de enero de 2021, el entonces presidente del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Jorge Wated, confirmó que dos funcionarios administrativos del Hospital Carlos Andrade Marín de la ciudad de Quito accedieron a la inmunización sin si quiera estar en el listado del personal beneficiario seleccionado por las autoridades de dicha casa de salud<sup>23</sup>.

El mismo día en que se hizo público este hecho, circularon por redes sociales denuncias acerca de que el representante de la cartera de Salud, había llevado a una residencia privada de un conocido hospital privado quiteño, una brigada médica del Hospital Pablo Arturo Suárez para que inmunice a su madre -residente del lugar- y al personal encargado de su cuidado<sup>24</sup>. Días más tarde, este hecho sería confirmado por el propio funcionario a través de un video<sup>25</sup>.

Desde que tuvieron lugar estos hechos, y hasta la fecha de emisión del presente informe, las denuncias sobre irregularidades en el proceso de vacunación en Ecuador no han cesado y, más bien, con extrema regularidad se conoce de casos donde no solo personal administrativo o familiares de quienes laboran en hospitales ecuatorianos, sino también familiares, amigos o partidarios del gobierno de turno y sus respectivas autoridades, logran inmunizarse a pesar de no coadyuvar a la contención del virus en primera línea ni mucho menos poseer una situación de vulnerabilidad severa, agravada por otros factores como el socioeconómico.

En este punto, vale mencionar que dentro de esta lista de vacunados VIP -como los han llamado ciertos medios de comunicación- constan: periodistas afines al gobierno, un dirigente deportivo, un expresidente de la República, autoridades universitarias, funcionarios cercanos al primer mandatario, familiares o amigos de trabajadores de casas de salud, representantes de medios de comunicación, entre otros. A estos se suman otros casos que han venido siendo denunciados por ciudadanos alrededor de todo el país a través de redes sociales y que, quizá por su falta de relevancia en comparación con la lista de 'personales mediáticos, no han hecho el debido eco en la opinión pública.

Por otro lado, y más allá de los casos brevemente mencionados en el párrafo precedente y que serán analizados con mayor detenimiento en los párrafos siguientes, se conoce que hasta la fecha de emisión del presente informe han llegado seis cargamentos de vacunas contra el COVID-19; tal y como lo demuestra la siguiente tabla.

---

23 Redacción Guayaquil y Redacción Sociedad. Dos funcionarios del HCAM recibieron la vacuna contra el covid-19 sin estar en el listado de personal seleccionado. Diario El Comercio. Dos funcionarios del HCAM recibieron la vacuna contra el covid-19 sin estar en el listado de personal seleccionado | El Comercio

24 Adrián Acosta. La madre del ministro de Salud es una de las internas del centro geriátrico del Hospital de Los Valles. Pichincha Comunicaciones. La madre del ministro de Salud es una de las internas del centro geriátrico del Hospital de Los Valles - Pichincha Universal (pichinchacomunicaciones.com.ec)

25 Redacción Expreso. Juan Carlos Zevallos justifica la razón por la que su madre fue vacunada. Diario Expreso. Juan Carlos Zevallos justifica la razón por la que su madre fue vacunada (expreso.ec)



FECHA LLEGADA	FARMACEUTICA/INICIATIVA	LOTE	CANTIDAD
2021/01/20	Pfizer/BioNTech	Primero	8.190
2021/02/17		Segundo	16.380
2021/02/24		Tercero	17.500
2021/03/03		Cuarto	31.590
2021/03/06	Sinovac (Gobierno de Chile)	Donación	20.000
2021/03/10	Pfizer/BioNTech	Quinto	73.710
2021/03/17		Sexto	62.010
2021/03/17	COVAX (AztraZeneca/Oxford)	Primero	84.000
2021/03/23	Pfizer/BioNTech	Séptimo	65.520
2021/03/31		Octavo	66.690
2021/04/05		Noveno	53.820
2021/04/07	Sinovac	Primero	300.000
2021/04/10	Sinovac	Segundo	700.000

Así mismo, se conoce que el gobierno dio por terminada la Fase 0 de su supuesto plan de vacunación y que ha iniciado la Fase 1, donde se pretende inmunizar a todo el personal de salud o grupos vulnerables que no recibieron la vacuna en la primera etapa del proceso, así como a docentes, consejeros estudiantiles, conserjes, personas de la tercera edad, personal de recolección de desechos, población vulnerable, miembros de las fuerzas del orden y personas que laboran en los sectores estratégicos<sup>26</sup>.

Finalmente, y como acotación a este segmento introductorio, se debe decir que, en el marco del cuestionado proceso de vacunación, Ecuador ha tenido cuatro titulares del Ministerio de Salud Pública: 1. Juan Carlos Zevallos<sup>27</sup>, quien renunció en medio de críticas por favorecer a familiares en la fase 0 de inmunización; 2. Rodolfo Farfán<sup>28</sup>, quien desistió de sus labores luego de conocerse un amplio listado de personas afines al gobierno vacunadas aun sin pertenecer a grupos vulnerables o de médicos; 3. Mauro Antonio Falconí, quien renunció diecinueve días después de su asumir el cargo y en medio de críticas a la vacunación de adultos mayores en Quito; y, 4. Camilo Salinas, quien permanece frente a la cartera de salud desde el 8 de abril del 2021<sup>29</sup>.

26 Redacción Política. Ministro de Salud, Rodolfo Farfán, anuncia que Fase 1 de vacunación incluye a docentes consejeros estudiantiles y conserjes. Diario El Comercio. Ministro de Salud, Rodolfo Farfán, anuncia que Fase 1 de vacunación incluye a docentes, consejeros estudiantiles y conserjes | El Comercio

27 Redacción El Mercurio. El ministro de Salud, Juan Carlos Zevallos, renuncia al cargo en medio de las críticas por el proceso de vacunación. El Mercurio. El ministro de Salud, Juan Carlos Zevallos, renuncia al cargo en medio de las críticas por el proceso de vacunación | Diario El Mercurio

28 Rodolfo Farfán renunció tan solo 18 días después de asumir la cartera de salud. Lo hizo el mismo día en que el medio independiente La Posta publicó una lista de supuestos vacunados VIP, entre quienes consta un expresidente, autoridades de prestigiosas universidades del país, allegados al presidente de la República, entre otros.

29 Camilo Salinas fue designado como ministro de Salud a través del Derecho Ejecutivo N°1286 del 8 de abril de 2021. Se puede acceder al documento a través del siguiente enlace: [https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/Decreto\\_Ejecutivo\\_Nro.1286\\_20210308120951.pdf](https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/Decreto_Ejecutivo_Nro.1286_20210308120951.pdf)

De entre todas las autoridades que han liderado del MSP durante el corto periodo de ejecución del proceso de inmunización, se debe destacar la gestión del exministro Falconi; quien pocos días después de asumir el cargo, confirmó la inexistencia de un plan de vacunación debidamente estructurado, a la par que autorizó a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Quito y Guayaquil<sup>30</sup> la importación directa de vacunas para la inmunización de quienes se encuentran bajo sus respectivas jurisdicciones.

En contraste con lo anterior, llama la atención las gestiones que los exministros Zevallos y Farfán, puesto que durante estas se conoció que el gobierno nacional había priorizado la vacunación de allegados de las autoridades de turno y de personas con un estatus socioeconómico alto, por sobre el resto de la población. Ejemplos de esto son el caso de la madre y suegra de Juan Carlos Zevallos o de los miembros del Club Rotario de la ciudad de Guayaquil.

En cuanto al caso del exministro Juan Carlos Zevallos, al momento se conoce que es investigado por la Fiscalía por un presunto delito de tráfico de influencias en la administración de las vacunas, para lo cual, se ha llamado a rendir versión a varias de las personalidades/ciudadanos que presuntamente se inmunizaron gracias a su cercanía con autoridades o abusando de su parentesco con autoridades de centros de salud.

Finalmente, a manera de cierre a este segmento introductorio, se debe mencionar que el 22 de marzo de 2021, el abogado del doctor Zevallos, Pablo Encalada Hidalgo, publicó en su cuenta de Twitter una carta a nombre de su defendido y en la que este último reconocía que invitar a personas a recibir vacunas fue un error. Añadió, además, que la incorporación de ciertas personalidades a la Fase 0 del proceso se realizó creyendo que aquello podría generar confianza de los ciudadanos hacia el plan<sup>31</sup>.

### III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE SALUD EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

#### 1. Derecho a la salud en el bloque de constitucionalidad.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 12, establece que “toda persona [tiene derecho] al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”; para lo cual, los Estados deberán adoptar medidas adecuadas que garanticen la efectividad de tal derecho, como por ejemplo: “**c) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas**, endémicas, profesionales y de otra índole” (énfasis añadido).

<sup>30</sup> Agencia EFE. Gobierno de Ecuador autoriza que municipio compren vacunas anticovid. La República. <https://larepublica.pe/mundo/2021/03/05/gobierno-de-ecuador-autoriza-que-municipios-compren-vacunas-anticovid/>

<sup>31</sup> Jonathan Machado. Zevallos reconoce que “fue un error” invitar a personas a recibir la vacuna. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/zevallos-error-carta-vacuna-plan-salud/>

En relación con esta disposición, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en su Observación General N°14, resaltó que:

“La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente.<sup>32</sup>”

Sobre las medidas para garantizar el disfrute al más alto nivel posible de este trascendental derecho, el Comité DESC recomendó adoptar procedimientos complementarios como: “(...) la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos”.

Debido a su relación con el caso analizado en este informe, es menester acotar los elementos esenciales del derecho a la salud señalados por el mismo Comité DESC en su Observación General N°14: 1. Disponibilidad; 2. Accesibilidad; 3. Aceptabilidad; y, 4. Calidad. De los anteriores, la accesibilidad cumple un papel central en circunstancias como los actuales procesos de vacunación, en tanto implica, según la entidad mencionada supra, que: *“Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte”*.

Por otro lado, y en relación con el mismo derecho, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en su artículo 10 inciso 1, establece que “toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”. Así, con miras a garantizar plenamente su ejercicio, el mismo artículo impone a los Estados las obligaciones de impulsar, inter alia: **“c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas” y “f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”**.

En estrecha relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala<sup>33</sup> concluyó que:

*“(...) el derecho a la salud se refiere al derecho de toda persona a gozar del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Este derecho abarca la atención de salud oportuna y apropiada conforme a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. **El cumplimiento de la obligación del Estado de respetar y garantizar este derecho deberá dar especial cuidado a los grupos vulnerables y marginados, y deberá realizarse de conformidad con los recursos disponibles de manera progresiva y de la legislación nacional aplicable. (...) (énfasis añadido).***

<sup>32</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2000. “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. E/C.12/2000/4. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2019. Serie C No. 359.

Enfocando el análisis al ámbito nacional, la Constitución de la República del Ecuador (CRE) cataloga a la salud como “(...) un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”. Además, en su artículo 3, señala como deber del Estado el: “1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular (...) la salud (...) para sus habitantes”.

En relación con la autoridad sobre el sector salud, el artículo 261 de la CRE establece que el gobierno central tendrá la exclusiva competencia sobre, inter alia: “Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda”. (énfasis añadido). A lo cual se suma el mandato de que: “El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector”.

De todo lo desarrollado en líneas anteriores se desprende que la salud es un derecho universalmente reconocido y enmarcado dentro de los derechos económicos, sociales y culturales. Según las disposiciones aplicables al caso, el Estado central será el encargado de determinar las políticas propias del sector, por lo cual, se entiende que las acciones en el marco del actual proceso de vacunación recaían en su totalidad dentro de un ámbito de competencias.

## **2. Derecho a la salud en el marco de la pandemia por el COVID-19.**

Sin lugar a duda, la llegada del COVID-19 al mundo supuso un gran desafío para los Estados, que debieron destinar considerables cantidades de recursos financieros y no financieros para la contención de los contagios por la enfermedad o mitigar sus efectos más allá del sector salud, sino también en lo económico e incluso lo social.

No obstante lo anterior, son varios los mandatos internacionales que enfatizan en hecho de que, aun a pesar de la crisis sanitaria, los Estados deben cumplir con sus obligaciones relacionadas a la promoción y protección de los derechos humanos.

En este sentido, el Comité DESCAs destacó que la crisis del COVID-19 afecta gravemente a los grupos desfavorecidos y marginados, razón por la cual, los “Estados partes deben adoptar con carácter urgente medidas especiales y específicas (...) para proteger y mitigar los efectos de la pandemia en grupos vulnerables como las personas mayores, las personas con discapacidad, los refugiados y las poblaciones afectadas por conflictos, así como las comunidades y los grupos sometidos a discriminación y desventajas estructurales”<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 17 de abril de 2020. Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler>.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Resolución 1/2020 recordó, inter alia, que los Estados deben:

*“8. Velar por una distribución y acceso equitativos a las instalaciones, bienes y servicios de salud sin discriminación alguna, sean públicos o privados, asegurando la atención de las personas con COVID-19 y los grupos desproporcionalmente afectados por la pandemia, así como personas con enfermedades preexistentes que las hacen especialmente vulnerables al virus. La escasez de recursos no justifica actos de discriminación directos, indirectos, múltiples o interseccionales”<sup>18</sup>.*

En contraste con lo anterior, la misma CIDH en su Resolución 4/2020, estableció claramente que:

*“(…) los Estados deben adoptar medidas inmediatas dirigidas a asegurar, sobre una base sostenida, igualitaria y asequible, la accesibilidad y el suministro de bienes de calidad, servicios e información. En cuanto a la accesibilidad y suministro de bienes, esto comprende (…) vacunas (…)”<sup>19</sup>.*

Si bien la resolución antes mencionada se enmarcó en definir los derechos de las personas portadoras del COVID-19; luego de una interpretación amplia, sus preceptos pueden aplicar al presente caso donde la distribución de las vacunas debe realizarse de forma equitativa.

## IV. ANÁLISIS DEL CASO ECUATORIANO

### 1. Opacidad en el proceso de vacunación en Ecuador.

Desde el anuncio del inicio del proceso de vacunación en el país, varias organizaciones sociales, medios de comunicación, colectivos u otros sectores, han denunciado un alto grado de opacidad en todo lo relacionado a la administración de vacunas por parte del gobierno del Presidente Lenín Moreno. De hecho, y aun cuando no existen prohibiciones legales expresas a la difusión de información relacionada al tema, el gobierno ha recurrido a negarse tácita o expresamente a proporcionar información sobre la vacunación justificándose en un supuesto ánimo de proteger la integridad de las personas que recibieron una vacuna.

Frente a este contexto, varias organizaciones de la sociedad civil presentaron solicitudes de acceso a la información pública que, al no ser respondidas en el plazo perentorio de 10 días según lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), fueron llevadas a la vía judicial a través de la figura de la acción constitucional de acceso a la información pública, reconocida en el artículo 91 de la CRE y 47-48 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

Si bien se desconoce a ciencia cierta el número de solicitudes y consecuentes acciones constitucionales interpuestas con miras a transparentar el proceso de vacunación en Ecuador, se tiene constancia que tres procesos iniciados a pedido un organismo del Estado y dos organizaciones de la sociedad civil han sido declaradas procedentes por las autoridades judiciales respectivamente asignadas. En definitiva, las acciones respecto a las cuales se ordenó al MSP la entrega de información sobre la vacunación fueron presentadas por la Defensoría del Pueblo (DP), Acción Jurídica Popular (AJP) y el Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ).

<sup>18</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 10 de abril de 2020. Pandemia y derechos humanos en las Américas. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 27 de julio de 2020. Derechos humanos de las personas con COVID-19. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>

En estos casos, a pesar de que los jueces competentes han ordenado a la autoridad sanitaria nacional, entre otras cosas, la entrega de información relacionada al plan de vacunación o los listados de los beneficiarios de las dosis de vacunas que llegaron al país a partir del 20 de enero de 2021, hasta el momento ninguna de las entidades referidas ha recibido documento alguno que contenga un mínimo de datos sobre los pedidos antes descritos u otros relacionados al tema que varían según cada solicitud inicialmente presentada.

De hecho, en el caso de ODJ, la sentencia que ordenó la entrega de información relativa a la vacunación en un plazo de 5 días, fue notificada por escrito el 15 de marzo de 2021 y desde aquel momento hasta la fecha de emisión del presente informe, el MSP ni siquiera ha realizado acercamientos con el equipo de la organización para proporcionar noticias de cualquier índole sobre los datos legalmente obligados a ser entregados. Cabe decir que esta falta a las disposiciones de la autoridad que resolvió la causa de ODJ, así como de las demás entidades que llevaron a la vía judicial sus pedidos, podría acarrear responsabilidad penal de los servidores involucrados, en tanto incurrirían en un incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente<sup>20</sup>.

Más allá de esto, y destacando lo mencionado en los antecedentes del presente informe, a mediados de marzo se conoció que el gobierno nacional nunca elaboró un plan de vacunación ni mucho menos llevó un registro detallado de las personas que hasta el momento han sido inmunizadas contra la COVID-19<sup>21</sup>; este particular, explicaría las reiteradas negativas a proporcionar información sobre este importante proceso, puesto que, en definitiva, las autoridades nunca hubieran podido entregar información que, por negligencia, ni siquiera fue elaborada o debidamente recopilada.

Sin perjuicio de lo antes dicho se debe recordar que, la inexistencia de registros unificados de los beneficiarios de las vacunas o datos certeros sobre el plan de vacunación, no constituye una eximente a la obligación del Ministerio de Salud Pública de cumplir con los mandatos de los jueces constitucionales que resolvieron las acciones de acceso a la información pública presentadas; y respecto a las cuales, en el caso puntual de aquella presentada por ODJ, ordena la entrega de:

*“a) Listado con nombres y apellidos de los ciudadanos que se han beneficiado y beneficiarán de las primeras 8.000 dosis de vacunas que arribaron al país el 20 de enero de 2021.; b) Información sobre cualquier mecanismo, sistema o política implementada para garantizar la adecuada distribución de las 8.000 dosis de vacunas recibidas y prevenir su sustracción o desvío; d) Copia del plan de vacunación oficial aprobado por el Gobierno Nacional respecto a las 8.000 dosis de vacunas (...)”<sup>22</sup>.*

20 Código Orgánico Integral Penal (COIP). Art. 282.- Incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.- La persona que incumpla órdenes, prohibiciones específicas o legalmente debidas, dirigidas a ella por autoridad competente en el marco de sus facultades legales, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. (...).

21 Las irregularidades en las listas de vacunación fueron denunciadas hasta por la propia Fiscalía General del Estado que, el 17 de marzo de 2021, allanó las oficinas del MSP y del Hospital Pablo Arturo Suárez de Quito en busca obtener un listado completo de los verdaderos beneficiarios de las vacunas. A través de su cuenta de Twitter, la institución denunció que por tres ocasiones recibió listados incompletos, sin nombres de los beneficiarios.

22 Extracto de la sentencia que aceptó parcialmente la acción de acceso a la información pública presentada por el Observatorio de Derechos y Justicia. Originalmente, la organización solicitó: “1. Listado con nombres y apellidos de los ciudadanos que se han beneficiado y beneficiarán de las primeras 8.000 dosis de vacunas



Como comentario final a esta sección, se debe recordar que el acceso ciudadano a la información gubernamental que previamente no ha sido declarada como reservada, constituye un derecho fundamental que la propia Constitución de la República del Ecuador ha reconocido en su artículo 18 numeral 2, en los siguientes términos:

*“Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejan fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información”<sup>23</sup>.*

Bajo estos términos, hay que destacar que la negativa de brindar información sobre el proceso de vacunación no sólo refleja una clara falta de transparencia por parte de las autoridades gubernamentales, sino que, así mismo, constituye una clara violación a prerrogativas constitucionalmente reconocidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En definitiva, la transparencia del accionar público cumple un rol trascendental en un Estado de Derecho, en tanto garantizar el respeto a los derechos de los integrantes de la sociedad. Esta transparencia incondicional no debe dejarse de lado, mucho menos en circunstancias como la del actual proceso de vacunación, donde se debería permitir a la ciudadanía a “fiscalizar los actos del poder público”<sup>24</sup>, tal y como lo avala el inciso 5 del artículo 61 de la CRE.

## 2. Vacunación VIP contra el COVID-19 en Ecuador.

La opacidad no ha sido la única irregularidad identificada por la sociedad civil u otros actores nacionales en relación con el proceso de vacunación contra el COVID-19 en Ecuador; de hecho, a este nudo crítico, se suma la inmunización preferencial -también llamada “VIP”- en favor de personajes que durante los 4 años de mandato de Lenín Moreno han apoyado incondicionalmente su gestión, así como de familiares, amigos o conocidos de los servidores públicos de mayor alto rango en el gobierno.

En este sentido, el primer hecho irregular en torno a la vacunación tuvo lugar el 23 de enero de 2021, tan sólo tres días después del arribo de las primeras 8.000 dosis de la farmacéutica Pfizer/BioNTech. Según el entonces presidente del Consejo Directivo del IESS, Jorge Wated, dos funcionarios administrativos del Hospital Carlos Andrade Marín de Quito habrían recibido la vacuna luego de que dos funcionarios de primera línea no acudieran a recibir la vacuna<sup>25</sup>. Si bien la autoridad antes referida anunció que habría sanciones para los responsables, hasta la fecha se desconoce a ciencia cierta qué acciones tomó el gobierno en torno al presente acto irregular.

que arribaron al país el 21 de enero de 2021. Incluir un detalle de la edad de los beneficiarios, e indicar si pertenecen a alguno de los grupos de atención prioritaria definidos por el Estados como futuros beneficiarios de las vacunas.; 2. Respecto a lo anterior, detallar las provincias de residencia de los sujetos mencionados en el punto 1. También incluir un detalle con los nombres y ubicación los centros de salud públicos donde trabajan o los centros geriátricos donde residen los beneficiarios de estas vacunas.; 3. Información sobre cualquier mecanismo, sistema o política implementada para garantizar la adecuada distribución de las 8.000 dosis de vacunas recibidas y prevenir su sustracción o desvío. Favor informar si estos planes se aplicarán de igual forma para las nuevas vacunas adquiridas por el gobierno nacional, y que por el momento no han arribado al país.; 4. Copia del plan de vacunación oficial aprobado por el gobierno nacional respecto a las primeras 8.000 dosis de vacunas referidas anteriormente y de las demás dosis de vacunas que llegarán al país en las próximas semanas”.

<sup>23</sup> Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>24</sup> Ibíd

<sup>25</sup> Redacción Guayaquil y Redacción Sociedad. Dos funcionarios del HCAM recibieron la vacuna contra el covid-19 sin estar en el listado de personal seleccionado. Diario El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/funcionarios-hcam-vacuna-covid19-personal.html>

El mismo día en que se informó acerca del hecho del párrafo anterior, el medio de comunicación Pichincha Universal hizo réplica de ciertas denuncias que circularon por redes sociales, acerca de que el titular del Ministerio de Salud Pública, Dr. Juan Carlos Zevallos, habría llevado a un equipo del Hospital Pablo Arturo Suárez a la residencia privada donde habita su madre, para que tanto ella como el equipo que la cuida sean vacunados contra el COVID-19<sup>26</sup>. Este hecho sería confirmado el 27 de enero por el titular de esta institución, quien justificó su accionar en una desconocimiento de la política<sup>27</sup>.

De la misma forma, concretamente el 25 de febrero de 2021 y gracias a denuncias por redes sociales, se conoció que el radiodifusor Diego Oquendo, y el dirigente deportivo y exalcalde de Quito, Rodrigo Paz, recibieron la vacuna contra el COVID-19<sup>28</sup>. En el caso del conocido periodista, confirmó a través de su cuenta de Twitter que fue invitado a beneficiarse de la inmunización y lo justificó aludiendo a que es un hombre de 83 años con diabetes y comprometido a “seguir sirviendo al país desde su condición de periodista”<sup>29</sup>.

Por otro lado, el 12 de marzo de 2021, varios medios de comunicación ecuatorianos denunciaron que dos jóvenes estudiantes de medicina, fueron agregados a mano a la lista de vacunación de Hospital Teodoro Maldonado Carbo<sup>30</sup> de Guayaquil, con lo cual, fueron beneficiarios de una parte de las vacunas que el gobierno nacional destinó a dicha casa de salud<sup>31</sup>. Poco tiempo después, se conoció que los jóvenes habrían sido incluidos en la lista gracias a las gestiones del padre de uno de ellos que trabaja en el hospital y de otro funcionario administrativo<sup>32</sup>. Si bien las autoridades sobre el inicio de una investigación interna del hecho<sup>33</sup>, hasta el momento se desconoce con certeza las acciones ejecutadas a propósito de este particular.

Así mismo, el 12 de marzo y gracias a una publicación en Facebook, se conoció que el chef Diego Balmaceda recibió la vacuna contra el COVID-19 en calidad de ‘personal de apoyo’ de un centro de diálisis cuya dueña es la pareja sentimental del ciudadano<sup>34</sup>. Al respecto, a través de un oficio, el Ministerio de Salud Pública reconoció que el chef se encontraba en la lista de vacunados en la calidad antes descrita, por lo cual, solicitó más detalles sobre las supuestas actividades de la persona a la casa de salud que lo incluyó en el listado de personal por ser vacunado<sup>35</sup>.

26 Adrian Acosta. La madre del ministro de Salud es una de las internas del centro geriátrico del Hospital de Los Valles. Pichincha Comunicaciones. <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/la-madre-del-ministro-de-salud-es-una-de-las-internas-del-centro-geriatrico-del-hospital-de-los-valles/>

27 Redacción Quito. Ministro Zevallos: “Si esto fue una imprudencia política de mi parte, no lo sé, no soy político”. Diario El Telégrafo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/44/ministro-juan-carlos-zevallos-disculpas-vacuna>

28 Bryan Espinosa. Diego Oquendo confirma que sí fue vacunado contra la covid-19. Pichincha Comunicaciones. <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/diego-oquendo-confirma-que-si-fue-vacunado-contra-la-covid-19/>

29 Ver publicación original: <https://bit.ly/3dyUBgi>

30 Esta casa de salud ha sido señalada en varias ocasiones por presuntos hechos de corrupción generalizados y que se agudizaron durante la pandemia del COVID-19. Para conocer más acerca de estos hechos se puede revisar el siguiente informe: <https://bit.ly/2XIDTTH>

31 Luego de varias investigaciones se determinó que los jóvenes, en realidad, se habrían beneficiado de la segunda dosis de la vacuna contra el COVID-19.

32 Elena Paucar. Nombres de tiktokers fueron agregados a mano a la lista de vacunación; hay un funcionario separado y otro bajo investigación. Diario El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/funcionario-separado-investigacion-tiktokers-vacunacion.html>

33 *Ibíd.*

34 Redacción Primicias. Ministerio de Salud investiga por qué un chef recibió dosis de vacuna. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/ministerio-salud-investiga-chef-vacuna/>

35 Ver el comunicado: <https://bit.ly/3n4uktD>



Días después de estos hechos, puntualmente el 16 de marzo de 2021, se conoció que 560 miembros del Club Rotario de Guayaquil habrían sido vacunados en las instalaciones de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UESS), producto de las gestiones de un exdirector de la organización<sup>36</sup>. Al respecto, en un comunicado, la agrupación agradeció la ayuda del MSP al facilitar la inmunización de sus miembros, cuya vacunación era necesaria para continuar con sus labores de ayuda a la comunidad que se han venido realizando en el país desde hace 90 años<sup>37</sup>.

Finalmente, desde el 19 de marzo de 2021, el medio de comunicación independiente La Posta publicó continuamente listados de personas que habrían sido vacunados sin pertenecer a grupos de atención prioritaria ni combatir al virus en primera línea. Entre estos, se encuentra: Osvaldo Hurtado (expresidente de la República), Carlos Larreategui (Canciller de la Universidad de las Américas), Roció González<sup>38</sup> (Primera Dama), Jaime Durán Barba (asesor político), Oswaldo Jarrín (ministro de Defensa), entre otros<sup>39</sup>.

En este punto, sin restar la importancia de otros casos sobre presuntas irregularidades que han sido denunciados a través de distintos medios, vale recordar que la priorización de la vacunación a personas afines al gobierno o mediáticas, por sobre otras que coadyuvan a contención del virus o poseen condiciones de vulnerabilidad realmente graves sumados a condiciones socioeconómicas desfavorables, es un claro caso de discriminación que impide un combate efectivo al COVID-19.

Respecto a este fenómeno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, recordaron que *“las vacunas contra el COVID-19 deben cumplir con los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad relativos al derecho a la salud”*<sup>40</sup>. En relación con el estándar de accesibilidad, destacaron que este implica las siguientes obligaciones:

*“1. Abstenerse de tratos discriminatorios en el acceso a las vacunas sobre la base de las categorías prohibidas en los instrumentos interamericanos de derechos humanos, removiendo los marcos regulatorios y obstáculos normativos que pudieran generarlos.*

*2. Garantizar la accesibilidad económica o asequibilidad para todas las personas, lo que implica que el acceso a las vacunas sea de forma gratuita, al menos para las personas de menores ingresos o en situación de pobreza, asegurando que el poder adquisitivo de las personas no resulte un factor que impida o privilegie su inmunización.*

36 Elena Paucar. Video de vacunación de club de Samborondón genera críticas; rotarios aclaran que fueron incluidos por el MSP. Diario El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/video-vacunacion-club-samborondon-rotarios.html>

37 Elena Paucar. Video de vacunación de club de Samborondón genera críticas; rotarios aclaran que fueron incluidos por el MSP. Diario El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/video-vacunacion-club-samborondon-rotarios.html>

38 En un inicio, el Presidente Lenín Moreno aseguró que sólo el fue vacunado contra el COVID-19; después de la publicación de la lista, se retractó de su posición y confirmó que no sólo el y su esposa fueron vacunados, sino también varios funcionarios de la Presidencia de la República.

39 Susana Roa Chejín. En redes sociales se publicó una lista de personas que habrían sido vacunadas en enero de 2021. GK. <https://gk.city/2021/03/19/la-posta-lista-presuntos-vacunados/>

40 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La CIDH y su REDESCA llaman a los Estados Americanos a poner la salud pública y los derechos humanos en el centro de sus decisiones y políticas sobre vacunas contra el COVID-19. 5 de febrero de 2021.

<http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/027.asp>

3. Asegurar que todas las personas bajo su jurisdicción accedan físicamente a las vacunas, disponiendo medidas para fortalecer la infraestructura necesaria para la distribución de vacunas en todo su territorio y garantizar el acceso en zonas rurales, periferias, como otras áreas remotas a las ciudades o centros urbanos;

4. Garantizar el acceso a toda la información relevante sobre las vacunas, como sobre el acceso y la administración de las mismas, asegurando el ejercicio del derecho al consentimiento informado.”<sup>41</sup>

Como complemento a las disposiciones antes esbozadas, ambas entidades han sido muy claras en resaltar que **“en el actual contexto de escasez, los Estados deben dar prioridad a la vacunación de las poblaciones en mayor vulnerabilidad frente al COVID-19; asegurando al tiempo que las personas bajo su jurisdicción no sean discriminadas por la falta de inmunización”**<sup>42</sup>.

Bajo los criterios antes expuestos, se concluye que el Estado ecuatoriano ha tomado una posición discriminatoria en el desarrollo de su proceso de vacunación, en tanto han favorecido a personas cuyas condiciones personales, profesionales o socioeconómicas, no los convierte, ipso facto, en ciudadanos que merecen una inmunización emergente y preferencial en base al escaso número de vacunas disponibles en el país. Si bien en la actualidad el gobierno nacional ha iniciado una campaña macro de vacunación a distintos sectores de la sociedad, aquello no constituye un eximente de las responsabilidades que pudiera acarrear la inmunización ‘VIP’.

Para finalizar con el análisis de caso, es preciso mencionar que por el momento la Fiscalía General del Estado ha iniciado una investigación previa por el presunto delito de tráfico de influencias en la administración de vacunas en contra del exministro de Salud, Juan Carlos Zevallos. Por el momento se conoce que la entidad ha llamado a rendir su versión libre y voluntaria a varias de las personas que se inmunizaron de forma preferencial, entre los cuales constan algunas cuyos casos fueron descritos en líneas anteriores.

En definitiva, el Observatorio de Derechos y Justicia insta a las autoridades a que continúen con las investigaciones pertinentes, sin favorecimientos que transmitan la idea de una lucha contra la corrupción selectiva. Las investigaciones sobre cualquier irregularidad cometida en el marco de la pandemia deben ser investigadas de manera objetiva, caso contrario la cultura de normalización y aceptación de la corrupción continuará vigente.

41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La CIDH y su REDESCA llaman a los Estados Americanos a poner la salud pública y los derechos humanos en el centro de sus decisiones y políticas sobre vacunas contra el COVID-19. 5 de febrero de 2021. <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/027.asp>

42 Ibíd.

## V. CONCLUSIONES

La vacunación en Ecuador se ha desarrollado con un exceso de opacidad y en medio de denuncias sobre presuntas irregularidades en la administración de las dosis en todo el territorio nacional; de hecho, los nombres de ciudadanos que supuestamente accedieron a la inmunización de forma irregular continúan en aumento con el pasar de las semanas, mientras que el gobierno pretende defender la transparencia del programa sin si quiera sentar el entorno propicio para que la sociedad civil realice la labores de contraloría sociales independientes.

Hasta la fecha, han arribado al país seis lotes de vacunas contra el COVID-19, se conoció una lista VIP de vacunación e, incluso, el propio gobierno confirmó que en realidad nunca existió un plan de vacunación estructurado.

Por otro lado, al momento, tres jueces constitucionales han ordenado la entrega de información relativa a la vacunación a tres entidades -entre las cuales consta ODJ- sin embargo, dos han recibido respuestas incompletas mientras que otra, puntualmente el Observatorio, ni siquiera ha sido contactado para coordinar el envío de la información.

Finalmente, en la actualidad la Fiscalía General del Estado lleva a cabo una investigación en contra de las autoridades que supuestamente permitieron la vacunación a personas que no poseen las características mínimas para integrar un grupo de atención prioritario, así como de las personas que accedieron a la inmunización de manera indebida.

En base a los hechos antes descritos, se concluye que la vacunación en Ecuador se sigue llevando con un profundo secretismo, al que se suma la proliferación de las denuncias sobre actos indebidos en la vacunación desde la su misma aplicación como en la asignación de turnos.

En la actualidad, el Observatorio de Derechos y Justicia realiza labores de veeduría al proceso de vacunación y continuará con dicha tarea con el afán de que existan garantías de que este trascendental proceso se realizará de forma responsable y en favor de la sociedad en su conjunto. Lo propio se realizará independientemente del la posesión del señor Guillermo Lasso Mendoza, de quien se espera corrija todos los errores que caracterizaron la gestión del actual gobierno en la inmunización contra el COVID-19, separe a los funcionarios que se han valido de su cargo para beneficiar a familiares, amigos o conocidos en la vacunación y, sobre todo, vele por que cada ciudadano, independientemente de su condición socioeconómica, afinidad política, antecedentes judiciales o profesión, reciba la vacuna que legal y legítimamente le corresponde.

Todos los derechos reservados:

**Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ)**

**ELABORADO EN LA CIUDAD DE QUITO, ECUADOR**

El presente material ha sido elaborado por el Observatorio de Derechos y Justicia, y publicado en abril de 2021. Se autoriza su libre distribución o su reproducción total o parcial en tanto se reconozca a ODJ como la fuente del documento.

[www.odjec.org](http://www.odjec.org)

