

Quito, D.M. 01 de diciembre de 2021

CASO No. 29-21-JI y 34-21-JI (acumulados)

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional revisa dos acciones de acceso a la información pública presentadas por la Defensoría del Pueblo en contra del Ministerio de Salud Pública, en las que se solicita se entregue información sobre el número de vacunas, el listado de personas vacunadas y el protocolo de vacunación; y resuelve sobre la información que debe ser entregada por considerarse pública.

Contenido

I. Trámite ante la Corte Constitucional	1
II. Competencia.....	2
III. Hechos del caso	3
Contexto.....	3
Hechos del caso	4
IV. Análisis jurídico	7
(1) Las políticas de salud y la participación ciudadana.....	8
(2) El derecho al acceso a la información, la publicidad y la confidencialidad ...	10
(3) La reparación integral.....	18
V. Decisión.....	19

I. Trámite ante la Corte Constitucional

1. El 31 de marzo de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba remitió la sentencia dictada en la causa No. 06282-2021-00321(caso 29-21-JI) a la Corte Constitucional.
2. El 20 de abril de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua remitió la sentencia emitida en la causa No. 18334-2021-00682 (caso 34-21-JI) a la Corte Constitucional.
3. El 10 de mayo de 2021, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó y acumuló los casos por cumplir con los parámetros de gravedad, novedad y relevancia o trascendencia nacional.¹

¹ Corte Constitucional, casos No. 29-21-JI y 34-21-JI acumulados. Gravedad porque en el contexto de la pandemia, por la expansión de la COVID, es necesario conocer las acciones institucionales y las políticas públicas, adoptadas con relación a la salud pública, así como el avance del proceso de inmunización en el

4. El 2 de junio de 2021 se sorteó la causa y correspondió la revisión al juez Ramiro Avila Santamaría. El 28 de junio de 2021 avocó conocimiento y solicitó a las judicaturas de origen la remisión de los expedientes.
5. El 9 de noviembre de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública para escuchar a las partes y demás intervinientes.²
6. El 12 de noviembre de 2021, la Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez sustanciador, para que sea conocido por el pleno.³

II. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante (precedente con carácter *erga omnes*), en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección y revisión.⁴
8. La Corte ha establecido que los términos previstos en la ley no aplican⁵, cuando se anula la efectividad de la garantía constitucional para tutelar derechos y podría afectar el primordial deber del Estado de respetar y hacer respetar los derechos garantizados

país a la luz de los principios constitucionales que rigen a la administración pública. Novedad porque, en ese ámbito, no existe un precedente jurisprudencial relativo al alcance de la acción de acceso a la información pública sobre cuestiones relacionadas con las políticas públicas de salud frente a la protección de datos personales. Relevancia Nacional porque la vacunación es un proceso de alcance nacional y porque es de conocimiento público las denuncias reportadas por la presunta falta de transparencia en este proceso, que tiene un impacto en el ejercicio del derecho a la salud y otros derechos conexos.

² Comparecieron a la audiencia como **legitimado activo:** la Defensoría del Pueblo, representada por Patricio Xavier Quishpe Sarmiento; los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Chimborazo, Jorge Eduardo Verdugo quien intervino y Ángel Polibio Alulema del Salto quien estuvo presente; el juez de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, Ricardo Amable Araujo Coba. Como **legitimados pasivos:** el Ministerio de Salud Pública, representado por las abogadas Estefanía Pérez y María Alexandra Benavides. Como **amicus curiae:** María José Zapata Cedeño, estudiante de la Escuela de Derecho de la Universidad Internacional del Ecuador; Luis Edmundo Estévez Montalvo, especialista en Bioética y profesor de la Universidad Central del Ecuador; Enrique Eduardo Terán Torres, médico y PhD en farmacología; en representación de la Comisión Nacional Anticorrupción, Ricardo Ramírez Aguirre, coordinador de la Plataforma de Contraloría Social del Proceso de Vacunación, María Belén Mena Ayala, farmacóloga, y Carola Cedillo, médica y epidemióloga; el abogado Christian Espinosa Velarde, especialista en protección de datos personales. A pesar de que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social fue convocado y debidamente notificado, no asistió a la audiencia, tampoco los jueces de primera instancia de Chimborazo y Tungurahua.

³ La jueza Teresa Nuques Martínez aprobó el proyecto con la finalidad de que continúe el trámite y sea puesto en conocimiento del Pleno del Organismo para su discusión, sin perjuicio de las observaciones que mantiene.

⁴ Constitución, artículo 436 (6); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículos 2 (3) y (25).

⁵ LOGJCC, artículo 25 (6) y (8).

en la Constitución,⁶ como cuando el daño ocasionado por la vulneración de derechos persiste o se afecta innecesariamente la reparación integral.⁷ En el presente caso, que trata sobre una acción de acceso a la información que se acusa a la entidad requerida de no haber entregado la información solicitada. Se trata sobre el ejercicio de un derecho y de sentencias en garantías constitucionales, relacionadas con la efectividad de dichas garantías.

III. Hechos del caso

Contexto

9. El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (“OMS”) declaró que el brote de la enfermedad COVID (“coronavirus”), causada por la expansión del virus denominado SARS-CoV-2 era una emergencia de salud pública internacional.⁸ El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró el brote de coronavirus como una enfermedad vírica respiratoria aguda.⁹ Por ello, era necesario que los estados adopten medidas preventivas mientras se investigaba sobre esta nueva enfermedad y sus posibles tratamientos, y emitió algunas recomendaciones para la contención y tratamiento del virus.¹⁰
10. El 16 de marzo de 2020, el Presidente del Ecuador decretó el primer estado de excepción por calamidad pública ocasionada por la expansión de la COVID.¹¹ El 15 de junio de 2020, decretó el segundo estado de excepción por la misma calamidad pública.¹²
11. Entre los meses de diciembre de 2020 y enero de 2021, la OMS llevó a cabo la validación de los procesos inmunitarios contra el coronavirus y se desarrollaron varias vacunas para inmunizar a la población.¹³ El suministro inicial a nivel mundial fue

⁶ Constitución, artículos 3 (1) y 11 (9).

⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 159-11-JH/19, párrafos 7 a 12.

⁸ Ginebra Switzerland, *Weekly Epidemiological Record from Emergency Committee of World Health Organization*, Emergency Committee of World Health Organization, 30 de enero de 2020. En concordancia con el Reglamento Sanitario Internacional de 2005 y Comité de Emergencias de RSI.

⁹ La OMS indicó que esta enfermedad afectaba principalmente a los pulmones y su transmisión se daba sobre gotículas, fómites y contacto interpersonal directo.

¹⁰ Organización Mundial de la Salud, “*Transmisión del SARS-COV-2: repercusiones sobre las precauciones en materia de prevención de infecciones*”, *Vías de transmisión del virus de la COVID-19: repercusiones para las recomendaciones relativas a las precauciones en materia de prevención y control de las infecciones e incluye nuevos datos científicos en relación con la transmisión del SARS-CoV-2*, 9 de julio de 2020..

¹¹ Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020.

¹² Decreto Ejecutivo No. 1074 de 15 de junio de 2020.

¹³ La farmacéutica Pfizer fue el primer laboratorio validado el 31 de diciembre de 2020. En este proceso, la OMS instó a que se respete el acceso equitativo mundial. Véase en los enlaces <https://www.who.int/es/news/item/31-12-2020-who-issues-its-first-emergency-use-validation-for-a-covid-19-vaccine-and-emphasizes-need-for-equitable-global-access>, <https://www.who.int/es/news/item/31-12-2020-who-issues-its-first-emergency-use-validation-for-a-covid-19-vaccine-and-emphasizes-need-for-equitable-global-access>. Posteriormente fueron validadas las vacunas de las casas farmacéuticas Sinovac, AstraZeneca, Johnson & Johnson, entre otras.

limitado y, como política pública emergente internacional, se establecieron criterios de priorización para el acceso a la vacuna.

12. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (“INEC”) reportó que, para el 2020, la cifra de muertes registradas a causa de la COVID era de 23.793 y que la cifra de defunciones restantes causadas por enfermedades respiratorias era de 17.284¹⁴. En el Ecuador, durante el año 2020 la COVID fue la segunda causa de muerte de las personas mayores de 65 años.¹⁵
13. El 14 de enero de 2021, la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República del Ecuador comunicó que entre los meses de enero y febrero de 2021 llegarían las primeras 86.000 dosis de vacunas al Ecuador y que se beneficiarían 43.000 personas en ocasión del plan piloto del que formarían parte exclusivamente el personal de primera línea, así como las personas adultas mayores en centros geriátricos públicos y sus cuidadores.¹⁶
14. El 20 de enero de 2021 llegó al Ecuador el primer lote de vacunas Pfizer contra la COVID.¹⁷

Hechos del caso

Caso 29-21-JI

15. El 25 de enero de 2021, la Defensoría del Pueblo (“la Defensoría”) solicitó al Ministerio de Salud Pública¹⁸ (“MSP”) y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”)¹⁹:

Informe sobre la llegada de vacunas al Ecuador y la cuántas se encuentran (sic) destinadas para la Provincia de Chimborazo... Remita el listado de las personas que

¹⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Boletín Técnico: Registro Estadístico de Defunciones Generales”, Registro Estadístico de Defunciones Generales Año 2020, junio de 2021, 3. Estas defunciones se asocian a enfermedades respiratorias como la influenza y la neumonía y también con enfermedades isquémicas de corazón y diabetes.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Boletín Técnico: Registro Estadístico de Defunciones Generales”, página 3.

¹⁶ Infografía publicada en la cuenta de twitter oficial de la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República del Ecuador. Véase el enlace <https://twitter.com/ComunicacionEc/status/1349715778254348296>.

¹⁷ GK. “[Hoy se espera la llegada de las vacunas contra el covid-19](https://gk.city/2021/01/20/llegada-vacuna-covid-ecuador/)” Véase en el enlace <https://gk.city/2021/01/20/llegada-vacuna-covid-ecuador/>. A partir de este acontecimiento, los medios de comunicación mostraron varias denuncias públicas por la presunta irregularidad en el tratamiento de estas vacunas y sus destinatarios. Véase en los enlaces <https://gk.city/2021/05/24/irregularidades-plan-vacunacion/>, <https://gk.city/2021/02/18/rectores-invitados-vacunarse-ecuador/>, <https://gk.city/2021/03/12/dos-funcionarios-destituidos-vacunacion-tiktokers/>, <https://gk.city/2021/03/19/la-posta-lista-presuntos-vacunados/>.

¹⁸ La solicitud fue enviada al coordinador zonal 3 y a la gerente del Hospital Provincial General Docente de Riobamba del Ministerio de Salud Pública.

¹⁹ La solicitud fue enviada a la directora provincial de Chimborazo y al director del Hospital General de Riobamba del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

han recibido la vacuna, debiendo indicar nombres y apellidos, número de cédula ciudadanía, de edad, si pertenece al grupo de personas de atención prioritaria... Remita el protocolo de vacunación y avances de la Institución a su cargo, debiendo indicar cuál es el diseño, cómo será su aplicación y los avances de los mismos.²⁰

16. El 27 de enero de 2021, el IESS indicó que la entrega de la información solicitada era una competencia del MSP.
17. El 1 de febrero de 2021, la Defensoría insistió en su petición al MSP.²¹
18. El 18 de febrero de 2021, la Defensoría presentó una demanda de acceso a la información pública en la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba (“Unidad Judicial de Riobamba”) en contra del coordinador zonal 3 del MSP.²²
19. El 26 de febrero de 2021, la Unidad Judicial de Riobamba aceptó parcialmente la demanda y dispuso que en el término de ocho (8) días el MSP entregue a la Defensoría *“información sobre la llegada de las vacunas al Ecuador y cuántas se encuentran destinadas para la provincia de Chimborazo... se remita el diseño y la implementación de los protocolos de vacunación y avances de los mismos y... se remita la información respecto al proceso de selección de los beneficiarios, los criterios utilizados para que formen parte de la lista a recibir las vacunas”*.²³ La Defensoría apeló.²⁴
20. El 17 de marzo de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Chimborazo (“Corte Provincial de Chimborazo”) aceptó el recurso de apelación interpuesto y dispuso al MSP que en el término de ocho (8) días entregue a la Defensoría:

Informe sobre el número de vacunas contra el COVID-19, destinados hasta la presente fecha, en la que se indicará la identificación completa de cada uno de los beneficiarios de la vacuna, demostrando si pertenecen al grupo de personas de atención prioritaria y bajo qué parámetros fueron seleccionados... Que se entregue la lista completa de personas que han sido vacunados hasta la presente fecha, en la que se indicará la identificación completa de cada uno de los beneficiarios de la vacuna, demostrando si pertenecen al grupo de personas de atención prioritaria y bajo qué parámetros fueron seleccionados... Que se informe respecto al protocolo de vacunación, la planificación y el avance del plan de vacunación.²⁵

²⁰ Requerimiento realizado mediante Nro. DPE-DPCHZ-2021-0015-O de 25 de enero de 2021.

²¹ Oficio Nro. DPE-DPCHZ-2021-0026-O de 1 de febrero de 2021.

²² Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, expediente judicial signado con el No. 06282-2021-00321.

²³ Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, expediente judicial 06282-2021-00321, foja 40v.

²⁴ En la apelación la Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte Provincial de Chimborazo acepte el recurso de apelación, y disponga la corrección del error contenido en la sentencia de primera instancia que no disponía la entrega de los nombres de los beneficiarios que recibieron la vacuna y disponga la entrega de la información solicitada. Véase en Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, expediente judicial 06282-2021-00321, fojas 42 a 43.

²⁵ Corte Provincial de Chimborazo Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial de Tránsito, expediente judicial No. 06282-2021-00321, foja 14v.

21. El 31 de marzo de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba remitió el caso a la Corte Constitucional.
22. El 5 de abril de 2021, la Defensoría solicitó a la Unidad Judicial de Riobamba que utilice los mecanismos adecuados para ejecutar la sentencia emitida por la Corte Provincial de Chimborazo ya que el MSP no entregó la información solicitada.²⁶
23. El 8 de abril de 2021, la Unidad Judicial de Riobamba verificó que el MSP no cumplió con lo ordenado y no entregó la información ordenada, por cuanto dispuso al MSP entregar la información conforme a la sentencia de 17 de marzo de 2021.²⁷

Caso 34-21-JI

24. El 4 de febrero de 2021, la Defensoría solicitó al coordinador zonal 3 del Ministerio de Salud Pública (“MSP”):

*Indique cuántas vacunas han llegado al Distrito de Salud a su cargo y si se ha iniciado el proceso de vacunación a la población... Remita el listado de las personas que han recibido la vacuna, debiendo indicar nombres y apellidos, número de cédula ciudadanía, edad, si pertenece al personal de salud, si es una persona adulta mayor... Remita el Protocolo de Vacunación de su Distrito de Salud y avances de la Institución a su cargo, debiendo indicar cuál es el diseño, cómo será su aplicación y los avances de los mismos.*²⁸

25. El 11 de febrero de 2021, la Defensoría insistió en su petición al MSP.²⁹
26. El 19 de febrero de 2021, la Defensoría presentó una demanda de acceso a la información pública en la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato (“Unidad Judicial de Ambato”) en contra del coordinador zonal 3 del MSP.³⁰
27. El 26 de febrero de 2021, la Unidad Judicial de Ambato aceptó la demanda y dispuso que en el término de ocho (8) días el MSP entregue a la Defensoría la información que “[i]ndique cuántas vacunas han llegado al distrito de salud a su cargo... Remita el listado de las personas que han recibido la vacuna, debiendo indicar los nombres y apellidos, número de cédula de ciudadanía, edad, si pertenece al personal de salud,

²⁶ Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, expediente judicial 06282-2021-00321, foja 55v. De la revisión del proceso de instancia, se constata que el MSP no entregó la información solicitada en la sentencia.

²⁷ El 27 de abril de 2021, la Defensoría del Pueblo notificó de este incumplimiento a la Corte Provincial a través de una “Providencia de Inicio de Seguimiento del Cumplimiento de Sentencias de Garantías Jurisdiccionales y Dictámenes Constitucionales-TRÁMITE DEFENSORIAL No. CASO-DPE-0601-060101-202-2021-002606-MVSA.” Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, expediente judicial 06282-2021-00321, foja 68v.

²⁸ Requerimiento realizado con oficio Nro. DPE-DPTGH-2021-0011-O de 4 de febrero de 2021.

²⁹ Oficio Nro. DPE-DPTGH-2021-0014-O de 11 de febrero de 2021.

³⁰ Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato, expediente judicial signado con el No. 18334-2021-00682.

si es una persona adulta mayor... Remita el protocolo de vacunación de su distrito de Salud, debiendo indicar cuál será su diseño, cómo será su aplicación y avances del mismo.”³¹ El MSP apeló el mismo día.

28. El 2 de marzo de 2021, el MSP interpuso recurso de aclaración. El 4 de marzo de 2021, la Unidad Judicial de Ambato negó la solicitud de aclaración por improcedente.³²
29. El 9 de marzo de 2021, la Defensoría indicó a la Unidad Judicial que el MSP no había remitido la información ordenada a través de la sentencia de 26 de febrero de 2021.
30. El 16 de marzo de 2021, la Unidad Judicial indicó que el MSP no entregó la información ordenada en sentencia a la Defensoría y remitió el expediente al tribunal de alzada.³³
31. El 14 de abril de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“Corte Provincial de Tungurahua”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia dictada por la Unidad Judicial de Ambato.³⁴
32. El 10 de mayo de 2021, la Defensoría presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de abril de 2021 dictada por la Corte Provincial.³⁵
33. El 2 de junio de 2021, se sorteó la causa y le correspondió la ponencia a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El 1 de julio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda³⁶ y en el mismo auto de admisión se dispuso que en el término de diez días, la Corte Provincial presente un informe de descargo.³⁷

IV. Análisis jurídico

34. La Corte considera que, para comprender el pedido de acceso a la información sobre algunas cuestiones relacionadas con el plan de vacunación en la conocida como “fase

³¹Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato, expediente judicial 18334-2021-00682, foja 40v.

³² El juez de la Unidad Judicial indicó que una vez interpuesto el recurso de apelación le corresponde resolver dicho recurso a la Corte Provincial y que no se puede retrotraer el proceso para resolver el recurso horizontal de aclaración. Véase Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato, expediente judicial 18334-2021-00682, fojas 70-70v.

³³ La competencia para conocer el recurso de apelación interpuesto por el MSP recayó sobre la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua. El expediente de segunda instancia fue signado con el Nro. 18111-2021-00012.

³⁴ Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral, expediente judicial No. 18111-2021-00012, foja 17v.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, expediente constitucional signado con el Nro. 1440-21-EP.

³⁶ La Sala de Admisión de 1 de julio de 2021 estuvo conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet.

³⁷ De la verificación realizada a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional -SACC, se constata que el 23 de julio de 2021, la Corte Provincial remitió su informe de descargo.

0”, el análisis debe partir desde una perspectiva amplia, que aborde y vincule el ejercicio del derecho al acceso a la información con la participación ciudadana en las políticas públicas de salud, para luego desarrollar el contenido de este derecho y sus limitaciones; finalmente, analizar, en el caso concreto, si la información debe ser entregada y si corresponde reparar. Para el efecto, la Corte analizará jurídicamente el caso en tres acápites: 1) las políticas de salud y la participación ciudadana; 2) el derecho al acceso a la información, la publicidad y la confidencialidad; y, 3) la reparación integral.

(1) Las políticas de salud y la participación ciudadana

Las políticas de salud

35. La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos de salud, cuando se trata de administrar un sistema de salud con limitaciones humanas y presupuestarias, deben ser realizadas de tal forma que se promueva y proteja al máximo los derechos de las personas, en particular de quienes están en situación de vulnerabilidad o quienes, de acuerdo con la Constitución, tienen derecho a una atención prioritaria. Por ello, las políticas de salud, en cualquier momento y con mayor razón durante la pandemia, son un asunto de particular relevancia.
36. Una inadecuada gestión de la salud que no defina ni ejecute de forma idónea sus políticas públicas puede traer como consecuencia muertes innecesarias o el detrimento de la salud pública.
37. Ante la pandemia, es necesario aplicar una política que inmunice a la población y ante lo cual el plan de vacunación es un elemento central en la política de salud para prevenir afectaciones al derecho a la salud, muertes y saturación de servicios públicos. Las vacunas, como ha podido demostrarse, han logrado prevenir la mortalidad del contagio y frenar la letalidad³⁸
38. Todo el proceso de gestión de las vacunas, desde la adquisición, compra, traslado, almacenamiento e inoculación de las mismas, debía y debe hacerse dentro de una rigurosa, transparente y participativa formulación y ejecución de la política pública de salud, y de conformidad con la ley que regula las compras públicas.
39. Al momento del pedido de acceso a la información, en enero del año 2021, dentro de la fase inicial de vacunación, que se denominó “fase 0”, para la administración de las primeras dosis de vacunas que llegaron al Ecuador, el gobierno definió como

³⁸ Ecuador, Ministerio de Salud Pública, Acuerdo Ministerial 3. Registro Oficial Suplemento 483 de 29 de junio de 2021 que contiene el Plan de Vacunación contra la COVID de 29 de junio de 2021. Véase también información relacionada a reducir la transmisión del virus en el enlace https://www.isglocal.org/es/preguntas-frecuentes-vacuna?gclid=Cj0KCCQiA-K2MBhC-ARIsAMtLKRsscqpzfeIkrtPeEINlvsKSadCSEhz9P9W6wQIK5ccpSJGyElhKrVAaAnN4EALw_wcB#puedo-contraer.

beneficiarios al personal de primera línea y a personas adultas mayores en centros geriátricos públicos y sus cuidadores.³⁹

La participación ciudadana en las políticas públicas de salud

40. La Constitución establece que, en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos, “*se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.*”⁴⁰ Además, la Constitución establece que la participación ciudadana es una garantía de derechos, por cuanto indica que “*la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.*”⁴¹
41. La Constitución establece, entre otros, como deber y responsabilidad del Estado respetar los derechos, luchar por su cumplimiento, promover el bien común, denunciar y combatir los actos de corrupción.⁴²
42. Una condición fundamental para ejercer el derecho a participar en las políticas públicas y cumplir con los deberes y responsabilidades, es que la gestión pública sea transparente. La transparencia permite contar con la información necesaria para poder tener una opinión y una participación informada. La información pública está sujeta al principio de máxima publicidad, según el cual dicha información debe ser completa, oportuna, actualizada, accesible y de fácil comprensión.
43. De ahí que “*el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.*”⁴³ En este sentido, en el contexto de la pandemia, acceder a la información puede permitir la participación ciudadana para opinar sobre la ejecución de las políticas públicas de salud.⁴⁴

³⁹ Infografía publicada en la cuenta de twitter oficial de la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República del Ecuador. Véase el enlace <https://twitter.com/ComunicacionEc/status/1349715778254348296>.

⁴⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículo 85, numerales 1 al 3.

⁴¹ Constitución, artículo 95.

⁴² Constitución, artículo 83, numerales 5, 7 y 8.

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 86.

⁴⁴ Jaime Breilh, “COVID-19: Determinación social de la catástrofe, el eterno presente de las políticas y la oportunidad de repensarnos”, *Andina 2*, Revista Andina, 2 de julio de 2020, 1 y 2.

(2) El derecho al acceso a la información, la publicidad y la confidencialidad

44. El acceso a la información está reconocido en la Constitución como un derecho de toda persona a:

1. Buscar, recibir... información veraz⁴⁵, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen 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.⁴⁶

45. La publicidad, el acceso a la información y la participación ciudadana fortalecen la democracia, garantizan la transparencia y la buena gestión pública⁴⁷, previenen la corrupción mediante la fiscalización de la administración pública y de los recursos, facilitan la efectiva participación ciudadana⁴⁸, e impiden el ejercicio autoritario del poder porque obligan a publicar y motivar las decisiones que se toman.⁴⁹

46. La ley establece que el acceso a la información es un derecho, que comprende el principio de publicidad:

Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del

⁴⁵ En la medida en que estos verbos se relacionan con la dimensión individual del derecho a la libertad de expresión.

⁴⁶ Constitución, artículo 18.

⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría para la Libertad de Expresión, y Organización de los Estados Americanos, *El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano* (Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 2010), 2.

⁴⁸ LOTAIP, artículo 2 (a), (c) y (f).

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 839-14-EP, párrafo 42 “*Para abordar la naturaleza de la acción de acceso a la información pública, conviene hacer referencia a las resoluciones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, cuyos acuerdos han sido uniformes sobre la importancia de acceder a la información pública y la necesidad de su protección, como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, la transparencia y la correcta gestión pública. Además, se ha enfatizado que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía debe ejercer sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información; Al respecto la Corte Constitucional de Colombia, a través de la sentencia C-491/07 de 27 de junio de 2007, párrafo 9, segundo inciso, señala: “la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho.”*

Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.⁵⁰

- 47.** La ley establece que la información pública es aquella que es: (i) producida por entidades públicas, (ii) que está en poder de dichas entidades o (iii) que ha sido generada con recursos públicos.⁵¹
- 48.** En virtud de este principio, la información que está en manos de cualquier servidor público, en todo nivel, en principio y como regla general, es pública. Esa información es de toda persona y debe ser entregada, sin que sea necesario acreditar interés alguno o justificar el pedido, salvo que la información sea considerada expresamente por el sistema jurídico como reservada o confidencial. Las instituciones y las y los servidores públicos son custodios de la información y garantes del ejercicio de los derechos al acceso de información pública y de protección de la información reservada y confidencial.⁵²
- 49.** En este sentido la ley define a la información pública como *“todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado.”*⁵³
- 50.** La Corte ha establecido que la información pública incluye: (i) la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado, (ii) la información que el Estado produce o que está obligado a producir, (iii) la información que está bajo el poder de particulares que prestan servicios públicos o quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos, y (iv) la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones.⁵⁴ Si bien, en casos concretos estas categorías podrían superponerse, la Corte debe analizar en función de la relevancia pública y de las situaciones particulares en los casos, como se analizará más adelante.
- 51.** En suma, el acceso a la información es un derecho de toda persona y la obligación de toda autoridad pública, y de la entidad poseedora de la información o particulares que reciben fondos públicos, es entregar la información cuando se solicite.

⁵⁰ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 1.

⁵¹ LOTAIP, artículo 5.

⁵² LOTAIP, artículo 19: *“De la Solicitud y sus Requisitos.- El interesado a acceder a la información pública que reposa, manejan o producen las personas jurídicas de derecho público y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular de la institución. En dicha solicitud deberá constar en forma clara la identificación del solicitante y la ubicación de los datos o temas motivo de la solicitud, la cual será contestada en el plazo señalado en el artículo 9 de esta Ley.”*

⁵³ LOTAIP, artículo 5.

⁵⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 839-14-EP, párrafo 48.

52. La Corte ha establecido que el derecho a la información pública no es absoluto y que tiene limitaciones y que constituyen excepciones a la regla: la información reservada y la información confidencial. La información reservada por razones de seguridad nacional, la que haya sido declarada previamente como tal por la autoridad competente y la información confidencial por el derecho a la privacidad e intimidad de las personas. En estos casos, le corresponde a las servidoras y los servidores públicos, a la entidad estatal o a la entidad tenedora de la información demostrar y motivar la excepcionalidad.

53. La Defensoría del Pueblo, mediante sus solicitudes de acceso a la información, ha requerido información, en concreto de tres aspectos: (1) el informe sobre la llegada de vacunas y el número de vacunas adquiridas contra la COVID, (2) el protocolo de vacunación, y (3) el listado de personas que habrían recibido vacunas *“debiendo indicar nombres y apellidos, número de cédula ciudadanía, edad, si pertenece al personal de salud, si es una persona adulta mayor.”*

54. El MSP de forma reiterada ha sostenido que no puede entregar la información por tratarse de información confidencial y que tiene el deber de precautelar el derecho de las personas vacunadas a su información personal y más aún cuando se trata de personas consideradas pacientes.

55. La Corte procede a analizar si lo solicitado por la Defensoría es información pública o confidencial.

56. En primer lugar, (1) la información sobre el número de vacunas que llegaron al Ecuador y el número de vacunas adquiridas contra la COVID no se encuentra dentro de la esfera que podría considerarse información confidencial, tampoco podría considerarse reservada porque no afecta de modo alguno a la seguridad nacional ni tampoco fue declarada como tal de forma previa por la autoridad competente⁵⁵.

57. Además, si se trata de vacunas obtenidas a través de un proceso de adquisición, este debe regirse al proceso de compras públicas establecido por el Sistema Nacional de Contratación Pública.⁵⁶ La información, además, era de interés nacional por estar en pandemia y por cuanto las vacunas constituían una esperanza para superar la crisis sanitaria, prevenir la letalidad el contagio, reducir la transmisión del virus, y disminuir la mortalidad en el Ecuador. La Corte considera que este tipo de información permite conocer la adquisición de las vacunas, que fueron obtenidas mediante la erogación de recursos del Estado y otras mediante donaciones. Esta información, por otra parte,

⁵⁵ Constitución del Ecuador, artículo 18 (2).

⁵⁶ A pesar de que la información fue generada en el contexto de una declaratoria de emergencia y estado de excepción se la realizó mediante erogación recursos públicos.

está sujeta a procesos de auditoría y control por parte de las autoridades de control y de la ciudadanía, lo que la convierte en información de interés social.⁵⁷

- 58.** En consecuencia, el número de vacunas que llegó a Ecuador y que fueron adquiridas por el gobierno es información pública y debe ser entregada. La entrega de esta información no debe estar condicionada a la existencia de una solicitud previa. El principio de publicidad implica que este tipo de información debe estar disponible y ser de fácil acceso para cualquier persona, en cualquier momento a través de mecanismos tales como el portal de las instituciones públicas que poseen la información. Finalmente, la Corte considera que esta obligación de transparencia consistente en poner la información a disposición de la ciudadanía no limita la obligación de entregar la información cuando es solicitada expresamente.
- 59.** En cuanto al protocolo de vacunación (2), entendido como los criterios y procedimientos técnicos para aplicar las vacunas a las personas priorizadas, la Corte considera que tampoco se encuentra dentro de la excepción de confidencialidad al no comprometer de forma alguna información relacionada a la privacidad o intimidad de persona alguna. Además, esta información en el contexto de la pandemia era de interés social y nacional.
- 60.** En consecuencia, el protocolo de vacunación es información pública que debe ser entregada.
- 61.** Finalmente, en cuanto (3) al listado de personas que han recibido las vacunas, con indicación de los nombres y apellidos, el número de cédula, la edad, la vinculación con el personal de salud y la especificación si es una persona adulta mayor, la Corte debe realizar algunas consideraciones para determinar si esta información puede ser entregada.
- 62.** El MSP ha esgrimido dos argumentos para no entregar la información sobre el listado de personas vacunadas. Un argumento es que las personas vacunadas son pacientes y el otro argumento es que la identidad de las personas es información confidencial que debe ser protegida.
- 63.** En cuanto a la determinación de si la persona vacunada es una persona considerada paciente, cuyos datos clínicos deben ser protegidos, la Corte considera que la invocación a la determinación de si una persona es paciente no es relevante para la consideración sobre la publicidad y que, en cambio, debe atenderse al argumento del dato clínico.
- 64.** El dato clínico está vinculado a información sobre la salud de una persona, que podría ser un diagnóstico sobre la salud o tratamiento de una enfermedad, que usualmente

⁵⁷ A través del precedente constitucional No. 282-13-JP/19, párrafos 63 al 69. La Corte se pronunció sobre la importancia del interés público como un discurso especialmente protegido por el derecho a la libertad de expresión, tanto en la dimensión individual como en la social (acceso a la información).

está contenido en la historia clínica,⁵⁸ y es información que solo atañe a las personas y no puede ser considerada pública. El dato clínico es un dato sensible que atañe a aspectos íntimos de una persona, como su salud.⁵⁹ En consecuencia, el dato clínico está protegido por el principio de confidencialidad y no puede ser entregado.

- 65.** Las vacunas se aplican, según lo afirmado por una persona experta que compareció a la audiencia, sobre personas sanas y son medidas inmunizadoras encaminadas a la prevención de enfermedades. Los beneficiarios no pueden considerarse pacientes por la administración de una vacuna.⁶⁰ Las personas que recibieron vacunas no son personas pacientes sino ciudadanos y ciudadanas y además personas beneficiarias de una política de salud pública.⁶¹
- 66.** Las personas vacunadas, en ejecución de la política pública preventiva de salud, no son consideradas *prima facie* pacientes ni la información sobre su vacunación es un dato clínico. Existen casos en los que la Constitución ha establecido que las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, requieren tener prioridad en muchas de las políticas públicas. En este contexto, después de la “fase 0” se estableció que las personas con discapacidad y personas diagnosticadas con enfermedades catastróficas requerían con alta prioridad el acceso a la vacuna contra la COVID 19, por ello en la siguiente fase de vacunación fueron quienes tuvieron acceso a la vacuna. En consecuencia, el argumento del MSP no es suficiente para considerar que los datos de las personas vacunadas solicitados por la Defensoría sean tratados como confidenciales y no sean entregados a la entidad solicitante.
- 67.** En cuanto a la consideración de que el contenido de identidad constituye información confidencial y debe ser protegida, la Constitución reconoce *“el derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales.”*⁶²
- 68.** La Corte considera que los nombres, apellidos y número de cédula son datos que permiten identificar o hacer identificable a una persona, información que no necesariamente es de carácter confidencial como se había precisado en líneas precedentes ya que es información que se encuentra en varios registros de acceso

⁵⁸ Reglamento de Información Confidencial en el Sistema de Salud, artículo 38.

⁵⁹ Ley Orgánica de Datos Personales, artículo 4. La ley define a los datos sensibles a todos los “*datos relativos a: etnia, identidad de género, identidad cultural, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición migratoria, orientación sexual, salud, datos biométricos, datos genéticos y aquellos cuyo tratamiento indebido pueda dar origen a discriminación...*”

⁶⁰ Enrique Eduardo Terán Torres, médico y PhD en farmacología, *Amicus curiae*, audiencia de 9 de noviembre de 2021.

⁶¹ Edmundo Estevez, profesor de la Universidad Central del Ecuador, experto en bioética, *Amicus curiae*, audiencia de 9 de noviembre de 2021.

⁶² Constitución, artículo 66 (28).

público⁶³, lo que demuestra que un dato personal, puede ser de carácter público o confidencial dependiendo el caso concreto y su uso.

- 69.** La ley establece que la información confidencial es “*aquella información pública personal, que no está sujeta al principio de publicidad y comprende aquella derivada de sus derechos personalísimos y fundamentales*”.⁶⁴
- 70.** De acuerdo con la ley, el dato personal es aquel “*que identifica o hace identificable a una persona natural, directa o indirectamente*.”⁶⁵ El contenido del derecho a la identidad es un derecho personalísimo, que incluye los nombres y apellidos, el número de cédula, la edad, y la condición de ser adulta mayor. En consecuencia, a primera vista, podría ser considerada una información personalísima que no debe ser entregada.
- 71.** Para dilucidar si lo solicitado por la Defensoría podría ser considerado información que pueda ser entregada, se debe ponderar los derechos en tensión. Por un lado, el derecho a la intimidad y confidencialidad y, por otro, el derecho al acceso a la información en el contexto de la pandemia.
- 72.** Para ello, se debe analizar si la medida tomada por el MSP de no entregar la información personal hasta la presente fecha tiene un fin constitucional válido, es idónea, necesaria y, frente al derecho al acceso a la información, es proporcional.⁶⁶
- 73.** La medida tiene un *fin constitucionalmente* válido, al estar reconocido tanto el derecho a la intimidad como la restricción a la entrega de información confidencial por parte de servidores públicos con el propósito de proteger los derechos a la intimidad y privacidad de las personas.⁶⁷
- 74.** La *idoneidad* implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La no entrega de información en manos del MSP, para proteger la identidad y la confidencialidad, es una medida idónea porque efectivamente es conducente para impedir el conocimiento público de datos personales. La Corte verifica que incluso la negativa específica de no entrega de información sobre número de vacunas adquiridas y administradas y de los protocolos de vacunación no era idónea, porque con su difusión de ninguna manera se podía dar a conocer datos personales.
- 75.** La *necesidad* obliga a escoger, entre todas las posibles medidas a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos. Si lo que se proponía era proteger la identidad,

⁶³ Por citar dos ejemplos breves de algunos registros públicos. El artículo 7 de la LOTAIP que de forma periódica cada institución pública debe publicar en el portal web institucional la información de las servidoras y servidores públicos que laboran en dicha institución. Otro ejemplo es la información que contiene las obligaciones tributarias como el pago de impuestos.

⁶⁴ LOTAIP, artículo 6.

⁶⁵ Ley Orgánica de Datos Personales, artículo 4.

⁶⁶ LOGJCC, artículo 3 (2).

⁶⁷ Constitución, artículos 66 (28) y 47, último inciso; Ley Orgánica de Datos Personales, artículo 10: “*El tratamiento de datos personales debe concebirse sobre la base del sigilo y secreto...*”.

el MSP pudo haber entregado los datos solicitados sin proporcionar los nombres y apellidos y permitir las actividades tendientes a la fiscalización, el escrutinio o auditoría social de la ejecución de la vacunación en la “fase 0”; en el escenario en el que se pudo haber justificado la entrega de ciertos datos que se consideraba que podían ser públicos o confidenciales. En este sentido, al existir otra medida menos gravosa, la medida de negar la entrega de la totalidad de la información no fue necesaria.

- 76.** En cuanto a la *proporcionalidad propiamente dicha*, la medida debe buscar un equilibrio entre la protección y la restricción. En este caso en concreto se debe ponderar si la protección de datos personales justificaba la restricción al acceso a la información.
- 77.** Sobre la protección de datos personales se podría afirmar que de esta forma se impide el acceso a datos que incumben solo a las personas, tales como nombre, cédula o edad, y que, si no han prestado consentimiento expreso, se les protege de un uso inadecuado o incierto sobre sus datos.
- 78.** En este sentido, la ley prevé la posibilidad de entregar esta información en determinadas circunstancias y bajo ciertos parámetros. La información y los datos personales, cuando existe un interés legítimo⁶⁸, puede ser entregada. Según la ley, cuando el tratamiento de datos personales “*se sustente en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, derivados de una competencia atribuida por una norma con rango de ley sujeto al cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos aplicables a la materia...*”⁶⁹, se podría entregar la información.
- 79.** La ley precisa, como regla general, que para comunicar los datos personales se requiere consentimiento.⁷⁰ La ley establece excepciones a la necesidad del consentimiento para la transferencia o comunicación de datos personales. Entre ellas, “*cuando los datos personales deban proporcionarse a autoridades administrativas o judiciales en virtud de solicitudes amparadas en competencias atribuidas en la normativa vigente... tenga por objeto el tratamiento posterior de datos con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre y cuando dichos datos se encuentren debidamente disociados o a lo menos anonimizados... sea necesario para realizar los estudios epidemiológicos de interés público.*”⁷¹
- 80.** En ciertos casos, aun cuando la persona sea considerada paciente, el consentimiento como un requisito para la entrega de la información puede ser prescindible cuando se desarrolla una investigación científica y la información tiene un valor social importante.⁷²

⁶⁸ La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, artículo 9.

⁶⁹ La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, artículo 7 (4).

⁷⁰ La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, artículo 8.

⁷¹ La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, artículo 36.

⁷² El Consejo de Organizaciones Internacionales de Ciencias Médicas/OMS/OPS, *Pautas éticas internacionales para la investigación relacionada con la salud con seres humanos*, 2017, página 115. María

- 81.** En el presente caso, hubo orden judicial⁷³ y también razones de carácter científico y epidemiológico, que podían ser sometidas al escrutinio público y especializado, dado los efectos universales de la pandemia.⁷⁴
- 82.** La Corte Provincial de Chimborazo ordenó al MSP que en el término de ocho días remita la información solicitada por la Defensoría. Existió, pues, una orden judicial en firme que debía ser cumplida por el MSP, la misma que fue devuelta a la Unidad Judicial de Riobamba para su cumplimiento ya que, mientras se resolvía la apelación, esta debió haberse ejecutado tan pronto se expidió la sentencia ya que, con la interposición del recurso de apelación, no se suspendían los efectos de la sentencia de primera instancia. Además, se podría considerar que existía un interés general para conocer la información solicitada.
- 83.** En cuanto al acceso a la información sobre los datos personales de las personas vacunadas se podría afirmar que el gobierno, por razones científicas o epidemiológicas, al momento de ejecutar el plan de vacunación, determinó la población en general a vacunar y los parámetros bajo los cuales las personas deben acudir a vacunarse, incluso identificando el nombre de las personas a vacunarse para establecer las circunstancias de la vacunación (por ejemplo, determinación de la priorización, las fechas y los lugares de vacunación). El conocer la identidad de las personas es una información necesaria para la elaboración y ejecución de un plan de vacunación dentro de una política de salud.
- 84.** Al momento de los hechos, el suministro de vacunas era muy escaso, limitado y el acceso a las vacunas era excepcional, la inoculación debió hacerse exclusivamente a las personas definidas previamente y sin discriminación alguna; los nombres de los beneficiarios eran necesarios para determinar, en concreto, si fueron destinadas en función de la mortalidad (adultos mayores) y del grado de exposición con el virus y el riesgo de contagio que tenían ciertas personas sobre otras en función de sus actividades profesionales (personal de primera línea)⁷⁵.
- 85.** En términos de información científica y para análisis epidemiológico, es esencial realizar monitoreos de seguridad de las vacunas, que se podría considerar que era un

Belén Mena, miembro de la Comisión Nacional Anticorrupción, farmacóloga y docente de la Universidad Central del Ecuador, *Amicus Curiae*, audiencia de 9 de noviembre de 2021.

⁷³ Es el caso de la sentencia de 17 de marzo de 2021 dictada por la Corte Provincial de Chimborazo.

⁷⁴ A más de la orden de autoridad competente y en el contexto investigativo epidemiológico también es información pública de relevancia nacional por lo que debe ser conocida y difundida hacia la ciudadanía.

⁷⁵ Aquellas personas que tienen mayor nivel de exposición y riesgo de contagio por llevar a cabo actividades de atención directa a personas diagnosticadas con COVID 19, así también por tener mayor probabilidad de tener contacto con una persona con portadora del virus. Más detalles en concreto de la clasificación y el nivel de exposición de las personas en función de su trabajo, véase el reporte de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional en el enlace <https://www.osha.gov/sites/default/files/publications/OSHA3993SP.pdf>

producto novedoso de la que se requería seguimiento para saber los efectos, el impacto en la población vacunada y certificar que recibieron las dosis completas.⁷⁶

- 86.** No menos importante, por otro lado, fueron las denuncias públicas de que existieron personas inoculadas que no cumplían con los criterios de priorización definidos por el propio gobierno (personal de primera línea y personas adultas mayores) para recibir las vacunas, a quienes la opinión pública las denominó “personas vacunadas VIP”, por recibir un trato privilegiado. Por ello, conocer a través de información oficial el nombre de las personas vacunadas permitiría verificar, descartar y corregir la ejecución del plan de vacunación. Así como conocer la aplicación del plan de vacunación y la determinación de las personas que fueron vacunadas también es un asunto de interés público que permite conocer si hubo criterios arbitrarios en la aplicación. En este sentido, contar con información sobre si hubo privilegios o si hubo omisiones indeseables es una cuestión que debe ser conocida y escrutada públicamente.
- 87.** La Corte determina que existen razones importantes, vinculadas a la salud pública y al interés general legítimo, para conocer ciertos datos personales, estos no son datos sensibles, de las personas vacunadas y así satisfacer el derecho al acceso a la información; y que el nivel de limitación del derecho a la confidencialidad es mínimo. En consecuencia, la entrega de información de ciertos datos personales –tales como los nombres y apellidos, edad, si pertenece al personal de salud y si es una persona adulta mayor— supera el análisis de proporcionalidad propiamente dicha.
- 88.** Por todas estas razones, la Corte considera que la entrega de información de datos personales vinculados a la vacunación no vulnera los derechos de confidencialidad, privacidad e intimidad de las personas vacunadas y que, en consecuencia, la falta de entrega de la información solicitada viola el derecho al acceso a la información pública de las personas que habitamos en el país.

(3) La reparación integral

- 89.** La Constitución establece que, cuando se declara una violación de derechos en sentencia, la jueza o juez debe ordenar la reparación integral.⁷⁷ Las modalidades y formas de reparación se encuentran desarrolladas en la ley.⁷⁸
- 90.** La Corte ha establecido que las medidas de reparación, para determinar las obligaciones y las circunstancias de tiempo, modo y lugar, deberán ser adecuadas, deseables, aceptables y posibles.⁷⁹

⁷⁶ Enrique Eduardo Terán Torres, médico y PhD en farmacología, *Amicus curiae*, audiencia de 9 de noviembre de 2021.

⁷⁷ Constitución, artículo 86 (3).

⁷⁸ LOGJCC, artículo 18.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 202-19-JH, párrafo 184.

- 91.** La Corte considera que la medida de reparación, que tiene relación con la violación de derechos y que cumple con las características de reparación, es la entrega de la información solicitada.
- 92.** La Corte considera que, sin embargo, no es necesario acceder ni transferir todos los datos personales cuya titularidad solo le corresponde a la persona portadora del mismo. Para efectos de medir el cumplimiento de una política pública solo se requiere acceder al primer nivel del dato personal que es la identificabilidad, lo que permite verificar la correspondencia entre las personas definidas por la política pública como población prioritaria y la efectivamente vacunada (tales como edad, pertenencia a sector vulnerable o al sector de la población identificada como prioritaria). De los datos solicitados por la Defensoría no es necesario la entrega del número de la cédula de identidad en todos los casos, que permite el acceso a otros datos que no necesariamente son útiles para la determinación de la política pública de vacunación y su eficacia, salvo en aquellos casos, y cuando corresponda, existan personas homónimas y sea necesario demostrar su identidad.
- 93.** La información deberá ser entregada mediante oficio dirigido a la máxima autoridad de la Defensoría del Pueblo y deberá ser publicada en el portal del MSP. En el plazo máximo de un mes el MSP deberá comunicar a la Corte el cumplimiento de esta sentencia.
- 94.** Finalmente, la Corte considera que se debe confirmar la sentencia expedida por la Corte Provincial de Chimborazo, que declara la vulneración de derechos constitucionales y ordena al MSP la entrega de la información solicitada por la Defensoría; y que, por las razones expuestas en esta sentencia, se debe revocar la sentencia dictada por la Corte Provincial de Tungurahua y confirmar la sentencia de primera instancia, que declaró la violación de derechos y dispuso la entrega de la información solicitada.
- 95.** La Corte deja salvo la facultad de la Defensoría del Pueblo para que realice los pedidos y acciones que crea conveniente para el acceso a la información sobre la temática en lugares diversos a los que ha conocido la Corte en este caso de revisión.

V. Decisión

La Corte Constitucional, administrando justicia constitucional conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC, DECIDE:

1. Declarar la vulneración al derecho al acceso a la información pública de todas las personas por no entregar la información solicitada por la Defensoría del Pueblo.
2. Confirmar la sentencia 17 de marzo de 2021 emitida por la Corte Provincial de Chimborazo en la causa No. 06282-2021-00321.

3. Revocar y dejar sin efecto la sentencia de 14 de abril de 2021 emitida por la Corte Provincial de Tungurahua en la causa No. 18334-2021-00682, y confirmar la sentencia de la Unidad Judicial de Ambato de 26 de febrero de 2021.
4. Disponer la entrega a la Defensoría del Pueblo, mediante oficio dirigido a la máxima autoridad de la institución y la misma que deberá ser publicada en el portal del MSP, en el plazo de un mes, de la siguiente información de las provincias de Chimborazo y Tungurahua:
 - (1) El número de vacunas que llegaron al Ecuador en la denominada “fase 0” y la distribución realizada por provincia.
 - (2) Listado de las personas que han recibido la vacuna en la denominada “fase 0”, debiendo indicar de ella los nombres y apellidos, edad, si pertenece al personal de salud y si es una persona adulta mayor, sin que sea necesario proporcionar el número de cédula de ciudadanía de las personas vacunadas.
 - (3) El protocolo de vacunación utilizado para la inoculación de la vacuna en la denominada “fase 0”.
5. El Ministerio de Salud Pública, al vencer el plazo de entrega de la información, deberá informar a la Corte sobre el cumplimiento de esta sentencia. De igual modo, la Defensoría del Pueblo deberá informar sobre el cumplimiento de esta sentencia.
6. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen, para que procedan a su ejecución.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL