

## Comisión Especializada Permanente de Derecho a la Salud y Deporte

Sesión N°041

Fecha: 10 de noviembre del 2021 Hora: 12:00

Modalidad: Presencial

El Presidente de la Comisión, en virtud de un quebranto de salud, encarga la Presidencia de la Comisión a la Vicepresidenta, Asambleísta María José Plaza Gómez de la Torre, para que presida la sesión Nro. 041.

Abg. Raysa Vargas, Secretaria Relatora

En la ciudad de Quito a los 10 días del mes de noviembre de 2021, conforme la Convocatoria a la Sesión No. 041, se lleva a cabo la presente sesión de la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, presidido por la Asambleísta María José Plaza Gómez De La Torre.

La Presidenta dispone a la secretaria que proceda a constatar el quórum: Asambleísta Rosa Elisabeth Cerda Cerda, Asambleísta Luisa Magdalena González Alcívar, Asambleísta Ronal Eduardo González Valero, Asambleísta Daniel Onofá Cárdenas, Asambleísta Patricia Monserrat Mendoza Jiménez, Asambleísta María José Plaza de la Torre, Miembros de la Comisión Especializada Permanente de Derecho a la Salud y Deporte.

Con seis Asambleístas presentes contamos con quórum señora Presidenta.

Secretaría informa que no existe ningún pedido de cambio del orden del día. Se da lectura a la convocatoria.

### CONVOCATORIA SESIÓN ORDINARIA No. 041 2021-2023

Por disposición del Asambleísta Marcos Molina Jurado, Presidente de la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 27 numeral 1, 28 numeral 3, 127.1 y 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y los numerales 1 y 2 del artículo 9 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales; en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución CAL- 2021-2023-129 de 04 de octubre, se convoca a las y los asambleístas miembros de la Comisión a la **SESIÓN ORDINARIA No. 041** a realizarse el día **miércoles 10 de noviembre 2021 a las 12h00** en modalidad **PRESENCIAL**, en la sala de sesiones de esta Comisión, ubicada en el 6to piso (ala oriental) del Palacio Legislativo, con el objetivo de tratar el siguiente:

## **ORDEN DEL DÍA:**

**1.-** Con el fin de continuar con el análisis del proyecto de Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia previo a la construcción del informe para primer debate, recibir en comisión general a:

- a) Doctor Daniel Simancas, docente de la Universidad UTE y experto epidemiológico quien expondrá sobre la situación epidemiológica del país y aportes en general al proyecto de ley;
- b) Doctor Vicente Solano, docente de la Universidad de Cuenca y constitucionalista quien expondrá los aportes jurídicos al proyecto de ley.

La presidenta de la Comisión inicia la sesión y otorga la palabra al Dr. Daniel Simancas, docente de la Universidad UTE y experto epidemiológico.

El señor Dr. Daniel Simancas menciona que va a hablar sobre el tema epidemiológico y las consecuencias, sus aportes serán desde el punto de vista técnico de lo que estamos viviendo y su importancia para justificar el tema de la ley, primero; hay que recordar lo que vivimos, fue una catástrofe sanitaria que tiene que ser documentada por todos los fiscalizadores de lo que ocurrió, de toda la vulneración de derechos y del incumplimiento del derecho a la salud que se produjo en los primeros meses de la pandemia, y que no necesariamente era consecuencia de una pandemia global ya que todos lo vivieron pero no con las consecuencias que ha tenido el Ecuador. El tema de nuestros profesionales de la salud es el tema que hay que abordar, el desgaste, el maltrato, la falta de protección o la inseguridad, la inestabilidad laboral que han tenido nuestros colegas, siempre hay que recordar; el impacto psicológico de nuestros pacientes, de nuestros médicos, la crisis económica y la salud mental, todo esto obliga a pensar que debemos tomar acciones rápidas, acciones de ley y de normativa para que esto nunca más vuelva a ocurrir y para tratar de gestionar de mejor manera la pandemia y no ser una vergüenza internacional.

El impacto psicológico hay que abordarlo ya que nadie habla de esto, nadie habla de la salud mental y se debe generar políticas a largo plazo, tomando en cuenta la rehabilitación de los pacientes durante esta crisis y las que vendrán por las nuevas pandemias. Debemos de ser conscientes sobre nuestra salud mental, los problemas psiquiátricos que tendrán las personas por el tema del covid, cambios de comportamientos, estrés postraumático, síntomas depresivos, en realidad afectación de nuestra salud mental y tenemos un virus que cada vez cambia y estas mutaciones lo que produce es disminución en la efectividad de las vacunas y que los gobiernos no puedan entrar en una fase de normalidad.

En este sentido hay que tener políticas para gestión de la pandemia, no solo de esta sino de futuras pandemias ya que las crisis sanitarias seguirán apareciendo, no será la primera pandemia ni la última, y la incapacidad de reaccionar de nuestros sistemas de salud nos obliga a todos los ciudadanos y autoridades a que estemos alerta y tratar de mejorar las cosas, antes de que suceda las desgracias que hemos vivido.

El dualismo de la inequidad de las vacunas también ventajosamente tenemos una provisión de vacunas que quizás sea una de las de acciones más importantes de este gobierno en relación al plan de vacunación, pero de ahí pensar que se ha gestionado o que se está gestionando adecuadamente la pandemia estamos bastante alejados de tener una gestión correcta, más bien, lo que estamos viendo son los efectos de la gran cantidad de gente que se contagió, y de un proceso de vacunación que ha sido exitoso y hay que reconocerlo.

Los datos en el Ecuador, tenemos varias estrategias y es necesario hacer recomendaciones puntuales, estamos dispuestos desde la academia y del grupo de expertos para reunirnos y dar aportes a esta ley, pero lo que se refiere a las zonas calientes o zonas de riesgo cuando se habla de alertas sanitarias hay que diferenciar lo que es una pandemia; lo que es brote, lo que es un pico de contagios, lo que es una alerta sanitaria, lo que es una crisis sanitaria, lo que es una zona de riesgo, etc.

Deberíamos tener la capacidad de decirles a los ciudadanos, donde existe más riesgos, por lo cual se debería restringir la movilidad o se sugiere que se tome más precauciones, no tanto estas estrategias de encierro o de confinamiento que ya no tienen espacio hoy en día por el tema de reactivación económica o problemas sociales, pero si pueden ser estrategias dirigidas a través de los sectores, provincias, cantones.

No sabemos cuántos casos de infectados asintomáticos tenemos en el Ecuador nunca hemos sabido, algo se hizo desde el Municipio de Quito para tratar de detectar a los que están caminando y no tienen síntomas pero están infectados, nunca se hizo una estrategia en los mercados, en los centros comerciales, en los parqueaderos, no hubo nunca algo que se llama *"la policía sanitaria"* sin querer ser tan paternalista o tener que poner policías para que controlen la pandemia, sino que se llamaban *"policía sanitaria"* porque hacían pruebas cuando uno estaba en el vehículo, lo cual nunca lo hicimos, entonces la gente andaba infectada e infectando a los demás, nunca tuvimos adecuado manejo de las pruebas y no hay pruebas gratuitas.

La conclusión de esto es que tenemos 80.000 muertos registrados por el registro civil, es el dato más confiable, y es el exceso de muertos en esta pandemia, no son los 32.000 que tiene el Ministerio de Salud. No podemos relajarnos frente a la situación, además no

podimos controlar las aglomeraciones y se necesita políticas fuertes y enérgicas con estrategias de salud pública desde el Ministerio de Salud Pública para poder gestionar de mejor manera las crisis sanitarias. Como reflexión final, la pandemia no ha terminado, el MSP es el sector de la salud en el Ecuador, ha habido mucha confrontación desde la vicepresidencia, desde el COE, no sabemos quiénes son los expertos, así que cuando se toma una decisión no es en consenso y quizá un comité de experto debería ser unificado para crear directrices a nivel nacional. El MSP debería comandar las estrategias y acciones junto con Gestión de Riesgo, debemos tener leyes para gestionar la actual y futuras amenazas sanitarias, se debe conformar un comité de expertos a ser convocada de manera periódica para recomendar acciones de manera abierta y con debates científicos, formación de líderes en salud pública y epidemiología para gestionar las crisis, además un epidemiólogo no es considerado un profesional de la salud, un epidemiólogo es necesario en estos momentos para ayudar a tomar decisiones. Y para finalizar hay que considerar los determinantes de la salud pública, como son: la pobreza, la marginalidad, cuando se toma estas decisiones no es solamente de decir se queda en la casa siempre tiene que ir junto con el apoyo gubernamental.

La señora Presidenta de la comisión da paso al Dr. Vicente Solano, debido a que no existen preguntas por parte de los Asambleístas.

El Dr. Vicente Solano indica que quiere dar sus opiniones desde el área jurídica sobre lo que implica la generación, la expedición de esta nueva ley y sobre todo algunos aspectos que tiene que ver con la constitucionalidad de la ley y cuales serían estos aspectos que deberían delimitarse para que justamente este cuerpo normativo pueda cumplir a cabalidad con los parámetros de constitucionalidad que tanto la propia Corte Constitucional como la constitución han establecido.

En primer lugar es imprescindible que se pueda expedir esta Ley de Emergencia Sanitaria por cuanto el 6 de abril de 2021 la Corte Constitucional en el dictamen había indicado que; disponía que el ejecutivo presente un proyecto de ley en los siguientes tres meses para la regulación de los aspectos que tiene que ver con la emergencia sanitaria y sobre todo la regulación de ciertos derechos en cuanto a su limitación técnica, en ese mismo dictamen se establece la necesidad de tener una normativa que permita volver al régimen jurídico ordinario de los derechos constitucionales, sobre todo los que se pueden suspender o limitar según lo que dispone el artículo 165 de la Constitución; en segundo lugar, también dispuso que la Asamblea Nacional lo tiene que debatir en los siguientes seis meses.

De lo que conocemos el ejecutivo presentó ese proyecto cumpliendo la disposición por parte de la Corte Constitucional, no obstante es que el propio ejecutivo actualmente

elegido por el Presidente Guillermo Lasso ha retirado, luego indicará algunos aspectos sobre este problema que le parece también que configura un incumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional en cuanto a que el ejecutivo no remita el proyecto de ley que ya había sido presentado y que ahora al momento todavía no ha sido presentado ante la Asamblea Nacional.

Sobre el tema de la limitación y restricción de los derechos constitucionales, el propio dictamen número 121/E del 2021 señala justamente que es necesario tener una normativa que pueda garantizar medidas de carácter restrictivo y estas puedan servir justamente para ya no acudir a los estados de excepción, ya la Corte Constitucional en los anteriores dictámenes de los diferentes decretos ejecutivos que habían renovado el estado de excepción, había indicado que no se puede efectivamente continuar renovando ese tipo de figura, por cuanto era imprescindible que tanto el Ejecutivo como la Asamblea Nacional puedan expedir una normativa que permita volver a ese régimen constitucional ordinario. Entonces la primera cuestión que hay que dejar en claro, es que implica justamente este régimen jurídico ordinario, la limitación o la suspensión de los derechos constitucionales. Desde la teoría constitucional entendemos que todo derecho fundamental tiene ciertos límites y desde la teoría relativa los derechos fundamentales tienen límites, hay limitaciones efectivamente al ejercicio de los derechos, todos los seres humanos somos contingentes por lo tanto los derechos humanos también tienen limitaciones ¿cuáles son esas limitaciones? otros derechos, entonces en la pandemia se ha delimitado que se puede restringir ciertos derechos, por ejemplo, la libertad de cultos, no se ha prohibido explícitamente, pero si se dispuso en la declaración de estado de alarma de que los cultos religiosos deben realizarse bajo ciertas condiciones, lo cual indica que hay una limitación pero que no implica en ningún momento la suspensión del derecho. Tomando el caso español y ecuatoriano, diríamos que la suspensión al igual que ya lo dijo la Corte Constitucional, la suspensión de los derechos constitucionales indica la privación temporal del goce y ejercicio de un derecho y en el 165 indica que derechos pueden ser suspendidos, ahora bien, hay que delimitar ese derecho eso se lo puede hacer por la vía legislativa clave, generalmente el legislador democrático puede delimitar los derechos constitucionales, es incluso en la vía positiva que el legislador tiene que buscar que se pueda garantizar la mayor eficacia de los derechos mediante su regulación, por otro lado hay una prohibición o vía negativa que indica que el legislador democrático no puede ser regresivo en cuanto a los derechos constitucionales y no puede ser regresivo mediante una ley, pero si puede regularlos.

Por lo tanto, en conclusión, hay limitaciones constitucionalmente admisibles que pueden realizarlas el legislador, desde este punto de vista se debe aplicar el principio de proporcionalidad al momento de generar las medidas restrictivas que se están proponiendo en este Proyecto de Ley, esta proporcionalidad implica tres pasos: idoneidad, necesidad y proporcionalidad que debe tener una medida, en este sentido la idoneidad implica revisar si es que la medida cumple con los parámetros que establece la constitución en cuanto al derecho que se está limitando, segundo la necesidad, se tiene que observar que esa medida es la que me permite cumplir ese objetivo que

tiene esa limitación, si es que ese medio sirve para cumplir esa finalidad, y tercero la proporcionalidad implica que no se afecte o sacrifique demasiado a ese derecho y que tenga los mayores beneficios posibles, es ese sentido podemos ver constitucionalmente la Asamblea Nacional tiene la posibilidad de limitar los derechos constitucionales, es una obligación que se pueda regular estas medidas restrictivas.

Como último punto es importante señalar qué pasa ante la omisión, en este caso ante la negativa de que el Presidente de la República presente el proyecto de ley, si el Presidente incumple esa sentencia, lo primero es que puede remitir a otros tipos de medidas incluso a la presentación de acciones de incumplimiento justamente del dictamen 121/E del 2021, ahora bien, la cuestión es, frente a ellos que puede o debe hacer la Asamblea Nacional, según la constitución la Asamblea Nacional determina una atribución el de legislar en cualquier tipo de materia y en el caso de emergencia sanitaria debería y podría hacer, no está en este caso inhabilitada o prohibida de presentar cualquier tipo de iniciativa legislativa, constitucionalmente atribuye esa potestad desde la constitución hacia la Asamblea Nacional.

La señora presidenta de la comisión pregunta al Dr. Vicente Solano si considera constitucionalmente coherente pensar en una ley que regule el estado de excepción, como su nombre lo indica es una situación excepcional que debe remitirse a las necesidades que en este momento el presidente considere bajo los lineamientos constitucionales.

El Dr. Vicente Solano responde, se podría establecer una posibilidad de regular cualquier tipo de aspecto que esté dentro de la constitución eso no habría ningún problema, la cuestión es que esa normativa tiene que corresponder justamente con estos principios que ya se mencionó. Hay un contenido esencial del derecho, pero ese contenido esencial puede ser regulado o modificado, pero hay que tener mucho cuidado con que ese contenido no termine siendo vaciado, generar una ley sobre el estado de excepción es posible, pero hay que tener cuidado simplemente con los tres pasos: idoneidad, necesidad y proporcionalidad de esa normativa.

La señorita secretaria siendo las 13H00 de la tarde, da por clausurado la sesión N°041 de la Comisión del Derecho a la Salud y Deporte.

As. María José Plaza Gómez de la Torre <b>VICEPRESIDENTA</b>	Abg. Raysa Vargas <b>SECRETARIA RELATORA</b>