

SECRETARÍA METROPOLITANA DE SALUD
DIRECCIÓN METROPOLITANA DE POLÍTICAS Y PLANEAMIENTO DE LA SALUD

Informe epidemiológico de la infección por SARS-CoV-2 en el Distrito Metropolitano de Quito

Fecha: 08 de abril de 2021

1. Antecedentes

La infección por SARS-CoV-2 es una patología viral identificada por primera vez en Wuhan China a finales del 2019, actualmente es catalogada como Emergencia de Salud pública de Importancia Internacional (ESPII) y fue declarada pandemia el 13 de marzo del 2020 por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En Ecuador, el primer caso diagnosticado con COVID-19 se reportó el 29 de febrero del 2020 en la ciudad de Guayaquil y el 12 de marzo en el Distrito Metropolitano de Quito; ese mismo día, se declaró el estado de emergencia sanitaria por COVID-19. Tras informarse la presencia de casos de COVID-19 en varias provincias del país, se declara el estado de emergencia sanitaria en Ecuador a partir del 11 de marzo del 2020. Para el 16 de marzo, el Presidente de la República del Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo 1017 declara *“estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, que representan un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado, a fin de controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador”*.

El 25 de agosto de 2020, la Corte Constitucional del Ecuador emitió el Dictamen No. 5-20-EE/20 donde establece *“Tras haber realizado varios exhortos a las autoridades nacionales y seccionales para transitar paulatinamente a un régimen ordinario apto para enfrentar al COVID-19, transcurrido este período de 30 días de renovación del estado de excepción la Corte Constitucional no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.”*

Frente al vencimiento del estado de excepción, mediante la Resolución A-060 del 09 de septiembre de 2020, el Alcalde Metropolitano de Quito, Dr. Jorge Yunda, en ejercicio de sus atribuciones resolvió emitir las medidas transitorias que se aplicarían en el DMQ para procurar la reactivación económica y regularización paulatina de las actividades frente la pandemia de COVID-19. El mismo documento emite las directrices para funcionamiento de la ciudad, en el ámbito de uso de bienes de dominio público y espacio público, restricción de circulación vehicular, transporte terrestre y actividades de régimen de licenciamiento, entre otras disposiciones para el funcionamiento en el contexto de control y manejo de la pandemia por SARS-CoV-2.

Posteriormente, por el riesgo del aumento de casos como consecuencia del incremento de las concentraciones y aglomeraciones de personas en el mes de diciembre y debido a la detección de una nueva variante del SARS-CoV-2 en Reino Unido que cuenta con características de mayor infectividad que podía generar aumento de la presión de los servicios sanitarios, el COE Metropolitano generó una serie de recomendaciones para disminuir el riesgo de contagio, mismas que se recogieron en las disposiciones emitidas por el Sr. Presidente la República del Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 1217 de 21 de diciembre de 2020, mediante el que se declara *“el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional (...) a fin de contener la expansión del coronavirus y sus consecuencias negativas en salud pública”*.

2. Normativa legal

Constitución de la República del Ecuador:

Art. 82.- *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.

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

Art. 238.- *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”*.

Art. 240.- *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”*.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

Art. 2.- *“Principios de la justicia constitucional. - Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento... 3. Obligatoriedad del precedente constitucional. - Los parámetros interpretativos de la Constitución fijados por la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza vinculante. La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia...”*

Art. 159.- *“Naturaleza y efectos del dictamen interpretativo. - Los dictámenes interpretativos de la Corte Constitucional tienen carácter vinculante general desde el momento de su publicación en el Registro Oficial”.*

Art. 187.- *“Competencias. - Únicamente con ocasión del ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 436 de la Constitución, la Corte Constitucional producirá precedente constitucional, que será obligatorio y vinculante en los términos previstos en la Constitución y en la presente ley”.*

Código Orgánico Administrativo:

Art. 7.- *“Principio de desconcentración. La función administrativa se desarrolla bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegia la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas”.*

Art. 14.- *“Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código”.*

Art. 18.- *“Principio de interdicción de la arbitrariedad. Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias. El ejercicio de las potestades discrecionales, observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad”.*

Art. 68.- *“Transferencia de la competencia. La competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico, salvo los casos de delegación, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración cuando se efectúen en los términos previstos en la ley”.*

Art. 69.- *“Delegación de competencias. Los órganos administrativos pueden delegar el ejercicio de sus competencias, incluida la de gestión, en: 1. Otros órganos o entidades de la misma administración pública, jerárquicamente dependientes. 2. Otros órganos o entidades de otras administraciones. 3. Esta delegación exige coordinación previa de los órganos o entidades afectados, su instrumentación y el cumplimiento de las demás exigencias del ordenamiento jurídico en caso de que existan. 4. Los titulares de otros órganos dependientes para la firma de sus actos administrativos. 5. Sujetos de derecho privado, conforme con la ley de la materia. La delegación de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia”.*

Art. 71.- *“Efectos de la delegación. Son efectos de la delegación: 1. Las decisiones delegadas se consideran adoptadas por el delegante. 2. La responsabilidad por las decisiones adoptadas por el delegado o el delegante, según corresponda”.*

Código Orgánico de Organización Territorial:

Art. 5.- *“Autonomía. -La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus*

respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional...”.

Art. 6.- “Garantía de autonomía. -Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República...”.

Art. 7.- “Facultad normativa. -Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley”.

Art. 53.- “Naturaleza jurídica. -Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden...”.

Art. 54.- “Funciones. -Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana... u) Las demás establecidas en la Ley”.

Art. 60.- “Atribuciones del alcalde o alcaldesa. -Le corresponde al alcalde o alcaldesa: p) Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al concejo cuando se reúna, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación...”.

Dictamen No. 7-20-EE/20 (Corte Constitucional):

La Corte Constitucional, en el “CASO No. 7-20-EE” emite el Dictamen No. 7-20-EE/20 por el cual se resuelve declarando inconstitucional al Decreto Ejecutivo 1217, según el cual se establece el estado de excepción en Ecuador a partir del 21 de diciembre de 2020, incorpora obiter dictum:

“(...)por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional resuelve: 1. Declarar la inconstitucionalidad del decreto No. 1217 relativo al “estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por el grave incremento en el contagio de la COVID -19 por causa de las aglomeraciones así como la exposición a una mutación con mayor virulencia importada desde el Reino Unido, a fin de contener la expansión del coronavirus y sus consecuencias negativas en la salud pública”. 2. Recordar al presidente de la República y a las autoridades competentes que las medidas a las que se

refiere el decreto No. 1217, dirigidas a evitar las aglomeraciones y reuniones masivas así como a prevenir los posibles riesgos de la nueva variante del COVID-19 identificada en el Reino Unido, pueden adoptarse con base en las atribuciones del régimen constitucional ordinario, incluso por parte del COE, como en efecto ha ocurrido, sin que sea necesario recurrir a las potestades extraordinarias previstas para un estado de excepción (...).

Mediante voto salvado proferido por el Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, dentro del Dictamen No. 7-20-EE/20, el 02 de enero de 2021, resuelve que "...es constitucional la declaratoria del Presidente de la República declarando un estado de excepción por 30 días, para que pueda tomar las facultades y medidas indicadas en dicha declaratoria", argumentado que "En este contexto, un juez constitucional no puede inclinarse por mantener determinadas reglas jurídico-constitucionales porque se estaría incurriendo en un formalismo que pierde de vista la realidad cotidiana de la pandemia, así como sus variaciones. No es suficiente señalar que hay que proteger la democracia y los derechos fundamentales, pues resulta una abstracción que no guarda proporciones con una realidad concreta que es el derecho a la vida".

Del voto salvado constante en el Dictamen 3-20-EE/20 emitido el 29 de junio de 2020, invocado en el Dictamen No. 7-20-EE/20, antes referido, los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Ávila Santamaría, resuelven: "...consideramos que, dado que el Decreto No. 1074 viola los límites temporales, espaciales y materiales establecidos en la Constitución, la Corte debió haber declarado su inconstitucionalidad. Sin embargo, dada la necesidad de establecer un régimen de transición hacia la "nueva normalidad" que nos permita afrontar la pandemia mediante el régimen jurídico ordinario, estimamos que los efectos de la inconstitucionalidad debían diferirse en el tiempo".

3. Objetivo

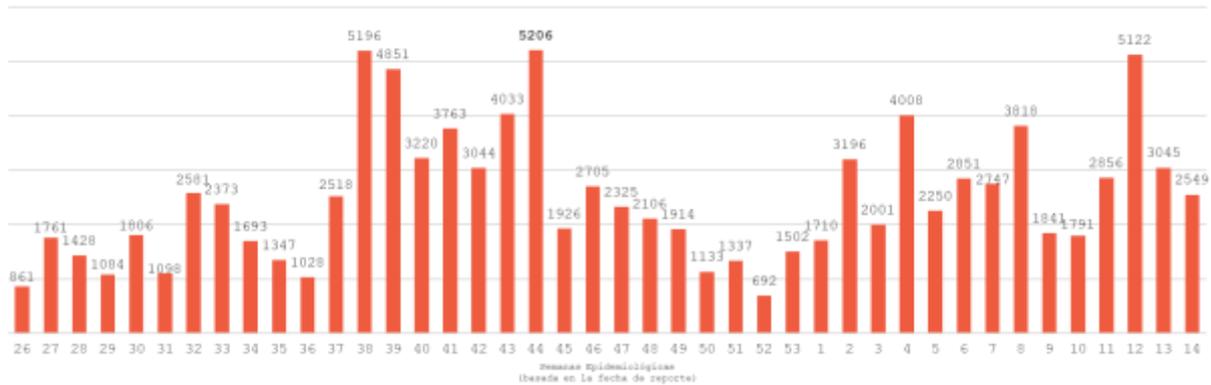
Describir el estado epidemiológico del Distrito Metropolitano de Quito durante la pandemia de COVID-19.

4. Situación epidemiológica

Desde el inicio de la pandemia hasta la fecha (08-04-2021), en Ecuador han transcurrido 388 días, y en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en concreto 377 días con evidencia de casos positivos para SARS-CoV-2.

Al momento, la provincia de Pichincha presenta el 34.8% del total de casos reportados por el país y de éstos, el DMQ representa el 90% de los mismos; acumulando un total de 109.716 personas diagnosticadas, según cifras emitidas por el Ministerio de Salud Pública, de un total de 427.763 pruebas moleculares realizadas, con una positividad del 25.3% general, y una aparente disminución en el reporte de casos confirmados en lo que va de la semana epidemiológica n°14, con un total de 2.549 casos.

Figura 1. Número de casos confirmados de COVID-19 en el DMQ por semanas epidemiológicas

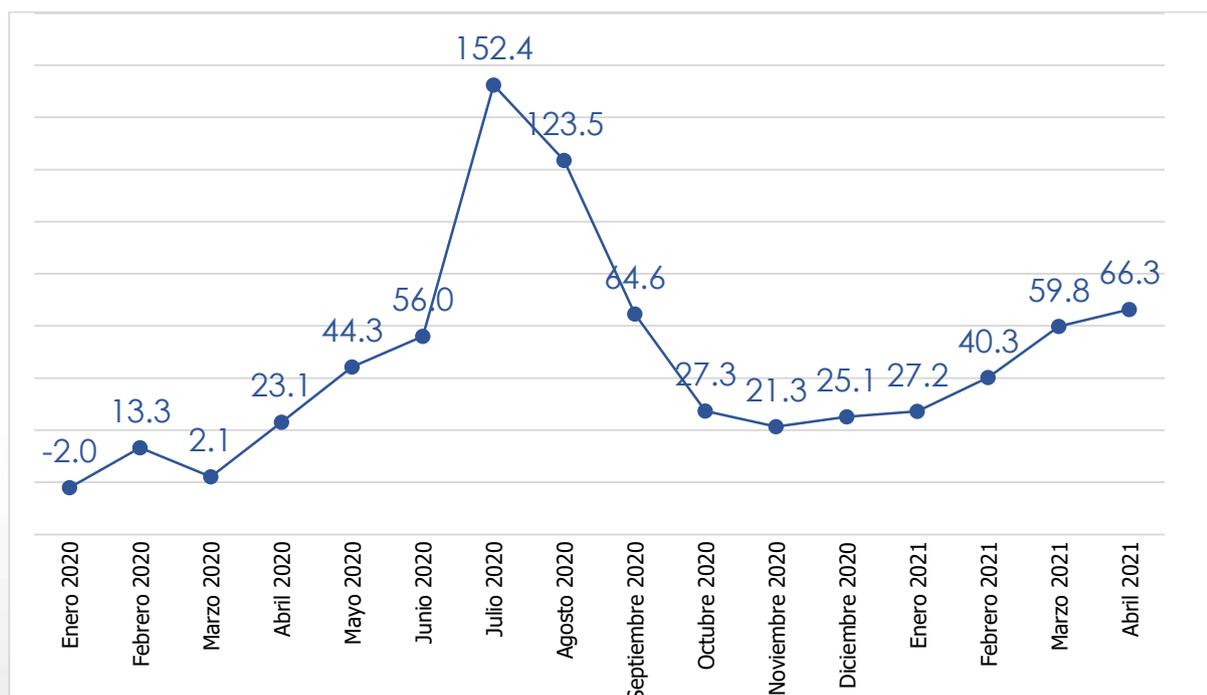


Fuente: COE Nacional del Ecuador; MSP
Elaborado por: Secretaría de Salud – DMPPS

La distribución de estos casos se concentra especialmente en varones y es más frecuente en las edades entre 20 y 49 años con el 62.36% de los casos, seguidos de 50 a 64 años con el 20.56%, y adultos mayores (mayores a 65 años) en un 11.17%.

En cuanto a personas fallecidas de los casos positivos se han reportado 2.296 personas fallecidas con una tasa de letalidad del 2.1%. Sin embargo, se han reportado 434 fallecimientos adicionales catalogados como casos probables o sospechosos dando un total de fallecidos y una tasa de letalidad del 2.5%. En cuanto a la mortalidad en exceso que mantiene el DMQ hasta el 6 de abril de 2021 se encontró un 66.3% de exceso de mortalidad si se compara con la mortalidad de últimos 3 años (2018, 2019, 2020).

Figura 2. Mortalidad en exceso en el DMQ



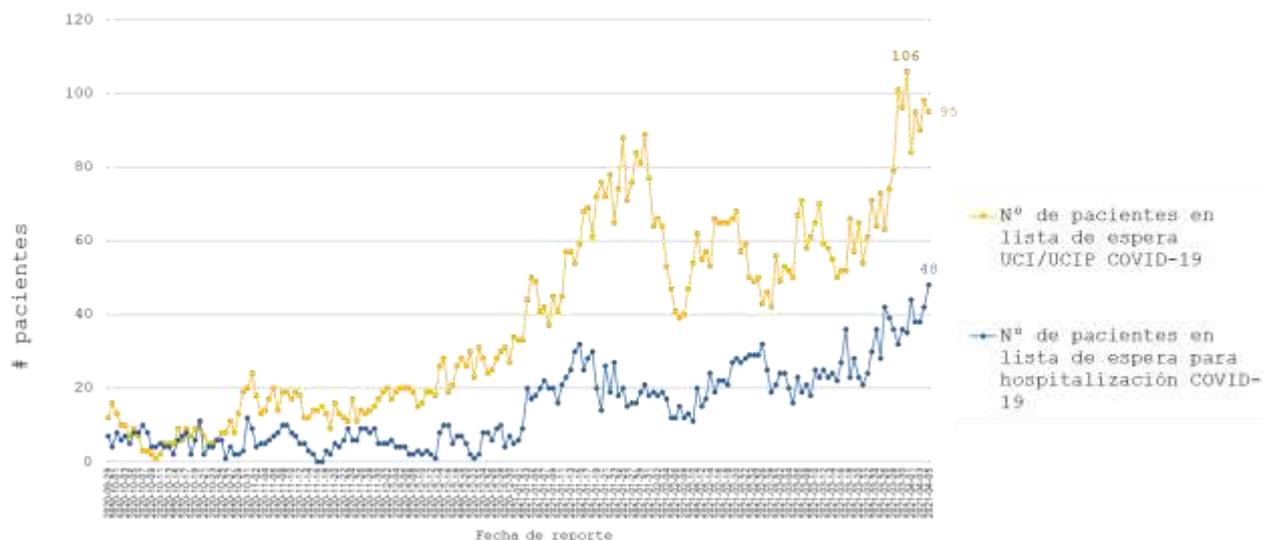
Fuente: Registro Civil del Ecuador
Elaborado por: Secretaría de Salud - DMPPS

En cuanto a la ocupación de camas durante la última semana, la lista de espera de camas de cuidados intensivos (UCI) para COVID-19 ha aumentado a 95 personas, pese al aumento de alrededor de 30 espacios para las mismas por parte del IESS, teniendo disponibilidad únicamente en los hospitales destinados para pacientes obstétricas y pacientes pediátricos. Es así que la ocupación de camas de cuidados intensivos es del 96% si excluimos los servicios antes mencionados.

Por otro lado, las camas de hospitalización para COVID-19 se mantienen en una ocupación del 85% considerando que también existe una nueva apertura por varios hospitales de alrededor de 180 camas para este rubro.

En la figura 3 consta la evolución de las personas que están en espera de un espacio ya sea en cuidados intensivos o en hospitalización.

Figura 3. Evolución de la espera para camas de hospitalización y cuidados intensivos de COVID-19 en el DMQ.



Fuente: Red Pública Hospitalaria
Elaborado Por: Secretaría de Salud – DMPPS, Quito – Ecuador.

5. Conclusiones

- El DMQ en la semana epidemiológica Nro.13 ha reportado una aparente disminución en el número de casos notificados en comparación con la semana anterior, que puede ser causada por el menor número de reporte por el feriado; por lo cual la velocidad de contagio se redujo;
- La situación de la ocupación de camas para UCI es de 96% de ocupación por COVID-19;
- En las últimas semanas se reportó el máximo número de personas en “lista de espera” para cuidados intensivos (106) desde el inicio de la pandemia, al momento hay 95 personas en espera para una cama UCI; esta disminución puede deberse al alto porcentaje de mortalidad producto a la falta de atención;
- La mortalidad en exceso es del 66.3% a los 6 días del mes de abril (sujeto a variaciones por actualización de datos);

- El levantamiento de cadáveres ha aumentado en comparación a los últimos meses del 2020, siendo más del 50% adultos mayores de 65 años;

6. Recomendaciones

Con base en las atribuciones y competencias invocadas, así como en el dictamen vinculante emitido por la Corte Constitucional, le compete al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, en el ejercicio de sus funciones, dictar medidas de carácter urgente en el marco de la emergencia sanitaria decretada por lo que se sugiere ampliar las medidas establecidas en la Ordenanza 010 y por la Resolución de alcaldía A-060 del 9 de septiembre del 2020 y sus derivadas.

Además, se sugiere las siguientes recomendaciones:

- Se debe mantener la toma de muestras, por lo que se recomienda reforzar la Estrategia Epidemiológica del Modelo de Intervención Integral de la Secretaría de Salud.
- Prohibir el consumo de alimentos en patios de comidas y restaurantes de centros comerciales, centros del ahorro y mercados permitiendo actividades de servicio a domicilio;
- Prohibir cualquier evento religioso presencial (visitas a las iglesias, misas)
- Prohibir la venta de alcohol durante 2 semanas a partir de la pérdida del estado de excepción;
- Disminuir el horario de atención de centros comerciales, restaurantes, cines, teatros, etc., manteniendo el aforo ya establecido en la Resolución A-060;
- Restringir los horarios de funcionamiento de las actividades económicas no fundamentales durante 2 semanas (priorizando la venta de víveres y productos de primera necesidad);
- Aplicar los protocolos de bioseguridad vigentes para las actividades turísticas, emitidos por el COE Nacional;
- Los centros comerciales del ahorro y mercados municipales, se recomienda disminuir el aforo al 30% y el horario de atención 07H00 a 16H00;
- Restringir la circulación vehicular según el número de placa a una vez por semana.

Así mismo, se recomienda evaluar el impacto que podrá existir en el reporte de casos, mortalidad en exceso y ocupación de camas de hospitalización y UCI, debido al feriado de Semana Santa y el proceso electoral que se llevará a cabo en estos próximos días.

Se recomienda generar los mecanismos de coordinación y apoyo directo con el Ministerio de Salud Pública, para el proceso del Plan Nacional de Vacunación contra COVID-19 en la población priorizada del DMQ, según lo establecido por el órgano rector.

Dr. Francisco Pérez

Director Metropolitano de Políticas y Planeamiento de Salud

Secretaría de Salud