

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADA  
EN JURISPRUDENCIA**

**LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN COMO MECANISMO GENERADOR DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS**

**MÓNICA FERNANDA VERA PUEBLA**

**DIRECTOR: DAVID CORDERO HEREDIA**

**QUITO, 2013**

## **DEDICATORIA**

A Doña Beldad<sup>+</sup> y Don Gonzalo<sup>+</sup>

## AGRADECIMIENTO

A mi mamá Guadalupe, a mi hermana Pathy, a mi hermano Edgar y a mi pequeño sobrino Matías por apoyarme en cada día de mi vida.

Al Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y a su actual coordinador David Cordero Heredia por permitirme conocer el verdadero fin social que conlleva la carrera de Derecho.

Finalmente, a Harold por apoyarme en la Defensa de los Derechos Humanos

## Tabla de contenido

DEDICATORIA .....	ii
AGRADECIMIENTO.....	iii
ABSTRACT.....	vi
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I.....	4
LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA.....	4
1.1 El Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia.....	4
1.1.1. El Ecuador: “Estado Constitucional” .....	5
1.1.2. El Ecuador: “Estado de Derechos” .....	7
1.1.3. El Ecuador: “Estado de Justicia” .....	9
1.2 Garantías Constitucionales.....	10
1.2.1. Garantías Normativas.....	13
1.2.2. Garantías de Políticas Públicas, servicios públicos y participación ciudadana.....	14
1.2.3. Garantías Jurisdiccionales.....	16
1.3. La Acción de Protección.....	19
1.3.1. Objetivo de la Acción de Protección.....	22
1.3.2. Formalidades normativas para la presentación de la acción de protección.....	25
1.3.3. Legitimación activa y legitimación pasiva en la Acción de Protección.....	27
1.3.4. Procedimiento de la Acción de Protección.....	30
CAPÍTULO II .....	34
LAS REPARACIONES EN LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN: MECANISMOS PARA LA PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	34
2.1. Las Reparaciones.....	34
2.1.1. Formas de reparación .....	38
2.1.2. Las reparaciones en la Constitución del Ecuador.....	41
2.2 Aplicación de la Reparación integral en la Acción de Protección .....	47
2.3. Las políticas públicas y servicios públicos como medidas de reparación integral.....	48
2.3.1. Las Políticas Públicas.....	49
2.3.2. Los servicios públicos .....	52
2.3.3. Las políticas públicas y servicios públicos como medidas de no repetición.....	56
2.3.4. Los servicios públicos como medidas de rehabilitación .....	60
CAPÍTULO III.....	62

ANÁLISIS DEL JUICIO CONSTITUCIONAL EN LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN NO. 2009-0883 CASO DE LA SEÑORA LORENA CAICEDO CASTRO.....	62
3.1. Hechos del Caso.....	63
3.2. Análisis del Proceso Judicial.....	65
3.2.1. Posiciones de las Partes.....	65
3.3. Resolución del juez de Primera Instancia.....	72
3.4. Resolución de la Corte Provincial - Segunda Instancia. ....	76
3.5. Cumplimiento de la Sentencia.....	80
CAPÍTULO IV.....	82
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	82
4.1 Conclusiones.....	82
4.2 Recomendaciones.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	88
ANEXO.....	98

## **ABSTRACT**

Dentro del nuevo paradigma del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que adopto el Ecuador a partir de la constitución promulgada en el año 2008, las juezas y jueces se convirtieron no solamente en aplicadores de la ley sino en garantes del cumplimiento de los derechos establecidos en la constitución e instrumentos internacionales, especialmente, a través de las acciones constitucionales, como la acción de protección que tutela los derechos y a su vez puede generar políticas públicas y servicios públicos como medidas de reparación integral.

## INTRODUCCIÓN

El constante trabajo, tanto en el ámbito jurídico como en el social, que el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (en adelante Centro de Derechos Humanos de la PUCE) desarrolla con estudiantes de diferentes ramas de las ciencias sociales, ha permitido visualizar las problemáticas existentes en la exigibilidad del cumplimiento de los derechos de los individuos y de la naturaleza.

En este contexto, el interés que nace en mí en relación a la presente disertación, desde los inicios de la carrera, sobre la nueva constitución y en especial sobre los derechos del Sumak Kawsay – Derechos del Buen Vivir - y las garantías constitucionales, generó el desarrollo del estudio de su significado y a su vez, del análisis más profundo de la manera como se debe realizar su aplicación para poder exigir el pleno cumplimiento de los derechos de forma efectiva.

Es así que participé, durante los últimos cuatro años, como voluntaria en el Centro de Rehabilitación Social de Mujeres de Quito, junto con el Centro de Derechos Humanos – PUCE y la Fundación Regional de Asesoría en derechos humanos – INREDH en la defensa del derecho a la salud de la señora Lorena Caicedo, mujer privada de la libertad, a través de la Garantía Jurisdiccional de la “Acción de Protección”.

La Acción de Protección, garantía constitucional jurisdiccional, establecida en el artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, vigente a partir del 20 de octubre del 2008<sup>1</sup> y en el artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene como objetivo la protección de los derechos establecidos en la constitución que han sido violentados, ya sea por acciones u omisiones de agentes estatales o particulares. Es así que, en varios casos, ha permitido que personas, en especial, grupos de atención prioritaria, puedan acceder a este mecanismo y exigir una reparación integral.

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Si bien, el tema de la Acción de Protección se ha desarrollado por diferentes tratadistas del derecho ecuatoriano, es necesario profundizar en el análisis de las reparaciones que puede generar este mecanismo y que permitirán el pleno goce y ejercicio de los derechos de todo individuo, en especial los derechos del Buen Vivir conocidos a nivel internacional como los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por los argumentos expuestos, fue oportuno realizar un estudio de, cómo la Acción de Protección puede generar políticas públicas y servicios públicos como medidas de reparación. De esta manera, se desarrolló la investigación correspondiente, para demostrar el alcance de la obligación que tiene la jueza o el juez, de acuerdo a su facultad de garantizar los derechos como lo establece la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>2</sup>, de ordenar la creación de políticas públicas o servicios públicos para el eficaz cumplimiento de los derechos de las personas.

En este orden de ideas, el primer capítulo abarca el estudio sobre la Acción de Protección como garantía de los derechos en un Estado constitucional de derechos y justicia, permitiendo concretar un primer grupo de conceptos esenciales que dan la pauta para proseguir en el análisis de la posibilidad de crear o impulsar políticas y servicios públicos como medidas de reparación integral de violaciones de los derechos humanos en nuestro sistema constitucional.

Por otro lado, en un segundo capítulo, se desarrolla la temática de las reparaciones, concretamente en las Acciones de protección, como mecanismos para la plena vigencia de los derechos humanos. Es así que, se analiza el contexto teórico de la reparación integral de acuerdo a la doctrina y a los criterios de los diferentes organismos de protección de los derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional, con un enfoque especial hacia la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El tercer capítulo consiste en el análisis de la acción de protección del caso de María Lorena Caicedo, en donde se estudia la sentencia emitida en primera instancia por el Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha y en segunda instancia por la Segunda

---

<sup>2</sup> Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento 53 de 22 de octubre del 2009.

sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichicha. Se hace énfasis en una de las reparaciones dictadas como medida de no repetición: la creación de una política pública para el cumplimiento del derecho a la salud sexual y reproductiva en los Centros de Rehabilitación Social de Mujeres. Además, se discute el alcance del juez o jueza para emitir este tipo de reparaciones que, a *prima face*, rompería el principio de separación de poderes.

Finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones que permitirán, tanto a la academia como a la sociedad en general, tener mayores elementos para un mejor aprovechamiento de la acción de protección como un mecanismo generador de políticas públicas y servicios públicos en defensa de los derechos de las personas.

## CAPÍTULO I

### LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA

A continuación, se proporcionarán algunos elementos esenciales sobre el nuevo paradigma de Estado Constitucional de Derechos y Justicia del Ecuador y lo que ésta definición genera en la participación de las juezas y jueces al emitir pronunciamientos en acciones jurisdiccionales, dándole un énfasis especial a la Acción de Protección como mecanismo tutelar de derechos y generador de políticas públicas y servicios públicos, como medios para la reparación integral de la víctima, ya sea de manera individual o colectiva.

#### **1.1 El Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia.**

La Constitución de 1998 logra incorporar los derechos económicos, sociales y culturales, complementados con los derechos colectivos, posibilitando así, un verdadero cambio jurídico-social para el Estado ecuatoriano que se fortalece a su vez con la posibilidad de la aplicación directa de la Constitución y la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos que evidencien una mayor protección para el ser humano. Es así que, este nuevo modelo obliga al Estado a tomar, no solo medidas negativas, sino también medidas positivas, para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos de las ciudadanas, ciudadanos, colectivos, pueblos y nacionalidades.

En este sentido, es importante desarrollar el significado y las implicaciones que impulsa el hecho de que la Constitución ecuatoriana, vigente desde el 2008, defina, en su artículo. 1, al Ecuador como un *“Estado Constitucional de Derechos y Justicia”*, en los siguientes términos:

*Art. 1 “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.”*<sup>3</sup>

Esta definición, genera un cambio de modelo constitucional, pasando de un Estado de libertades, es decir, de un sistema en el que el Estado únicamente tenía la obligación de no intervenir en las actividades de los individuos y proteger el derecho a la propiedad, hacia un Estado de bienestar o conocido en nuestra Constitución como del Buen Vivir o Sumak Kawsay, con proyección a que todos los derechos son de igual jerarquía, es decir, tienen igual valor tanto los derechos de libertad como los derechos ambientales y los económicos sociales y culturales. Además se da una importancia fundamental a la existencia de pueblos y nacionalidades indígenas, así como de otras comunidades y colectividades nacionales que conforman el Estado ecuatoriano<sup>4</sup>.

En este orden de ideas, en las líneas siguientes, se explicará brevemente las consecuencias que cada uno de los elementos principales del artículo. 1 de la Constitución trae en torno al ejercicio de los derechos humanos:

### **1.1.1. El Ecuador: “Estado Constitucional”**

*“El Ecuador es un estado Constitucional”*<sup>5</sup>, según el catedrático Ramiro Ávila, un estado constitucional es aquel *“donde toda autoridad incluida el parlamento está sometida a la Constitución”*<sup>6</sup> a diferencia del Estado de Derecho donde *“la autoridad estaba sometida a la ley y la ley es hecha por el parlamento”*<sup>7</sup>. De estas afirmaciones se puede distinguir, que en el Estado constitucional, tanto las autoridades como el

---

<sup>3</sup> Art. 1, Constitución del Ecuador.

<sup>4</sup> Cfr. Acosta, Alberto. *La Constitución de Montecristi, medio y fin para cambios estructurales*, en: Luis Ángel Saavedra, *Editor*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Serie Investigación No. 14, Julio 2009, pág.8

<sup>5</sup> Constitución del Ecuador, Art. 1

<sup>6</sup> Ávila Santander Ramiro, *“En defensa del neoconstitucionalismo transformador. Los debates y los argumentos.”* en: Velasco Mancheno María Consuelo *Editora*, Ruptura No. 56, Año 2012, pág. 46.

<sup>7</sup> Ávila Santander Ramiro, *“En defensa del neoconstitucionalismo transformador. Los debates y los argumentos.”* en: Velasco Mancheno María Consuelo *Editora*, Ruptura No. 56, Año 2012, pág. 46.

parlamento se someten a la ley a diferencia del Estado de derecho donde la ley solo rige para las autoridades y no para quien emite la norma jurídica, si esa era la voluntad del legislador.

Es importante tener presente, que en el constitucionalismo se relacionan Estado como estructura, democracia como medio y derechos como fin<sup>8</sup>. Los derechos de las personas tienen dos dimensiones, es así que son a la vez, *límites del poder* – porque ningún poder los puede violentar, aún si proviene de mayorías parlamentarias<sup>9</sup>, y lo que se pretende es minimizar la posibilidad de violación de derechos - y *vínculos* - porque los poderes de los estados están obligados a efectivizarlos, y lo que se procura es la maximización del ejercicio de los derechos<sup>10</sup> garantizando de esta manera, el pleno goce de los derechos consagrados en la Constitución.

Además, esta definición manifiesta que la Constitución es la norma suprema de todo el ordenamiento jurídico que rige en el Ecuador, y a diferencia de lo que sucedía con el esquema constitucional anterior al año 2008, ya no se la observa solo como mera declaración de intenciones políticas o de gobierno, sino que es de aplicación directa.<sup>11</sup>

En un Estado constitucional, una jueza o juez o cualquier servidora o servidor público, tiene la obligación de desconocer una norma de menor jerarquía a la Constitución, es decir, leyes, reglamentos, decretos etc., para garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y de los derechos consagrados en tratados internacionales de protección

---

<sup>8</sup> Cfr. Cfr. Bayón, Juan Carlos, *“Derechos, democracia y Constitución”*, en: Carbonell, Miguel, “Neoconstitucionalismo(s)” Editorial Totta, 2003, págs. 223-225; Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Las garantías constitucionales y los derechos fundamentales”, Universidad Camerino, DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho, 2006, págs. 16 – 25.

<sup>9</sup> Morales, Juan Pablo Morales, *“Democracia sustancial: sus elementos y conflicto en la práctica”*, Ramiro Ávila Santamaría, *Editor*, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pp. 90-96, citado en: Ávila, Ramiro, *“El Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia”*, en: Ávila, Ramiro *Editor*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, *“La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado”* serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008, pág. 22

<sup>10</sup> Ávila, Ramiro, *“El Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia”*, en: Ávila, Ramiro *Editor*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, *“La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado”* serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008, pág. 22.

<sup>11</sup> Cfr. Ávila Santander Ramiro, *“Los principios de aplicación de los derechos”*, en: Luis Ángel Saavedra, *Editor*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Serie Investigación No. 14, Julio 2009, pág. 39

de los derechos humanos.<sup>12</sup>

En este sentido, ya no es necesario, simplemente, que una ley o norma inferior haya sido promulgada conforme a los procedimientos constitucionales o legales y publicada en el Registro Oficial para poderla aplicar, sino que además, no debe contradecir los preceptos constitucionales para ser válida.

Finalmente, esta característica determina que no es necesario que exista una ley que desarrolle un derecho establecido, ya sea en la Constitución o en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, para que se pueda exigir su cumplimiento ante autoridad o servidor público, o su tutela, protección o reparación ante un juez, el mero hecho de considerarlo así, genera una obligación estatal de garantizarlo<sup>13</sup>.

### **1.1.2. El Ecuador: “Estado de Derechos”.**

El Estado de derechos contempla la supremacía de los derechos humanos sobre la estructura e instituciones del Estado, el poder nace de las personas y no del gobierno, por lo que las decisiones de una autoridad pública siempre deberán gozar de la aprobación del pueblo, utilizando cualquier forma de participación que incluya a la diversidad existentes en el país, ya sea a través: de la consulta previa para comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la consulta pre-legislativa, la consulta ambiental u otros mecanismos de participación establecidos en la constitución, tratados internacionales de protección de derechos humanos y/o la doctrina existente sobre la materia.

Es pertinente tener presente que, los derechos son creaciones y reivindicaciones históricas, anteriores y superiores al Estado los mismos que someten y limitan a todos

---

<sup>12</sup> Cfr. Prieto Sanchís, Luis, “*Réplica a Juan Antonio García Amado*” en: Carbonell Miguel, “Teoría del Neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Ed. Trotta, 2007, pág. 265 - 288; Cfr. Ávila, Ramiro, “*El Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia*”, en: Ávila, Ramiro Editor, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, “*La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*” serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008, pág. 22; Prieto Sanchís Luis, “*Neoconstitucionalismo y ponderación judicial*”, págs. 207 – 212, ver en: <http://www.uam.es/otros/afduam/pdf/5/6900111%28201-228%29.pdf> , consultado: 28/03/2013 a las 11h44

<sup>13</sup> Cfr. Prieto, Sanchís Luis, “*El Constitucionalismo de los Derechos*”, en: Carbonell Miguel, “Teoría del Neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Ed. Trotta, 2007, pág. 214.

los poderes incluso al constituyente, por lo que, podemos afirmar que es la parte dogmática del cuerpo normativo, llamado constitución, y que estos a su vez tiene una relación de importancia superior a la parte orgánica, incluso, prima en importancia en el texto jurídico al establecer el fin y al instrumentalizar para su efectivo cumplimiento a los órganos estatales<sup>14</sup>.

En así que, el fin del Estado ecuatoriano ha dejado de ser, simplemente, “*el cumplir y hacer cumplir la ley*”<sup>15</sup>, característico de un Estado de Derecho y, ahora, al definirse como ***Estado de Derechos***, su obligación fundamental es proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, además, busca que todo poder público y privado se someta a los derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en la constitución como en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>16</sup>

Además, este cambio de modelo constitucional permite en teoría superar las desigualdades e injusticias dentro del sistema pues, históricamente, el ordenamiento jurídico del Estado de derecho, simplemente, ha servido para sostener un sistema de inequidades, en donde el capital estaba sobre las personas.

A partir de la Constitución del 2008, con base en el constitucionalismo contemporáneo la sociedad civil, a través de la resistencia y la exigibilidad, tienen las herramientas jurídicas necesarias para lograr que el Estado cumpla con sus tareas fundamentales.

Así mismo, el *Estado de Derechos*, también significa el reconocimiento de la pluralidad jurídica, es decir, reconoce las diferentes fuentes del derecho y los diferentes sistemas jurídicos acordes a la plurinacionalidad que conforman nuestro país, a diferencia del

---

<sup>14</sup> Cfr. Guastini, Ricardo, “***Sobre el Concepto de Constitución***”, en Carbonell Miguel, “Teoría del Neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Ed. Trotta, 2007, pág.16, 17; Cfr. Ávila, Ramiro, “***El Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia***”, en: Ávila, Ramiro Editor, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, “*La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*” serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008, pág. 29

<sup>15</sup> Cfr. Ávila, Ramiro, “***El Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia***”, en: Ávila, Ramiro Editor, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, “*La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*” serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008, pág. 27.

<sup>16</sup> Ávila Santander Ramiro, “***En defensa del neoconstitucionalismo transformador. Los debates y los argumentos.***” en: Velasco Mancheno María Consuelo Editora, Ruptura No. 56, Año 2012, pág. 46.

Estado de Derecho que reconoce como única fuente de derechos a la ley<sup>17</sup>.

En este orden de ideas, todo juez, servidor o autoridad pública, para actuar o decidir, además de observar las formalidades establecidas en la ley, debe tomar en cuenta los tratados internacionales en materia de derechos humanos, el derecho que emana de los pueblos y nacionalidades indígenas y otras normas sociales acorde a las culturas y tradiciones, para que, a través de una interpretación conjunta se pueda dar una solución efectiva, siempre priorizando el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas.

### 1.1.3. El Ecuador: “Estado de Justicia”.

El término *justicia* puede tener connotaciones de acuerdo a las circunstancias que se atraviese, pero, dentro de la concepción de Estado de Justicia, esta palabra caracteriza al efectivo ejercicio y goce de los derechos humanos de las persona, comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades. Es así que:

*“La invocación del Estado a la justicia no significa otra cosa que el resultado del quehacer estatal, al estar condicionado por la Constitución y los derechos en ella reconocidos, no puede sino ser una organización social y política justa”.*<sup>18</sup>

En este sentido, toda acción u omisión de servidor o autoridad pública, debe tener como objetivo el lograr un resultado justo, pese a que en varias ocasiones, no deba importar lo prescrito en la ley o normas inferiores.

Si bien el legislador es el encargado de crear las reglas, muchas de ellas no cumplen con los objetivos esenciales para garantizar los derechos de los individuos, es ahí donde las

---

<sup>17</sup> Cfr. Ávila Santander Ramiro, “*En defensa del neoconstitucionalismo transformador. Los debates y los argumentos.*” en: Velasco Mancheno María Consuelo *Editora*, Ruptura No. 56, Año 2012, pág. 46; Cfr. Ávila, Ramiro, “*El Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia*”, en: Ávila, Ramiro *Editor*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, “*La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*” serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008, pág. 30.

<sup>18</sup> Ávila, Ramiro, “*El Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia*”, en: Ávila, Ramiro *Editor*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, “*La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*” serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008, pág. 28.

juezas y jueces constitucionales deben intervenir para depurar los errores de quienes crearon la norma y aplicar la constitución protegiendo los derechos, asegurando de esta manera la fuerza normativa de la Constitución.<sup>19</sup>

En conclusión, que el Ecuador se haya definido como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, da las herramientas básicas para exigir y luchar ante cualquier servidor o autoridad pública, por el pleno cumplimiento de las obligaciones que el Estado ha adquirido con las personas.

Pero, esta definición no solo debe quedarse en meros pronunciamientos, cada una de las ciudadanas y ciudadanos, las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes, montubios, campesinos y la sociedad civil en general, tienen que empoderarse de la constitución y demandar su cumplimiento a través de los diferentes mecanismos de exigibilidad de derechos que se posee.

## **1.2 Garantías Constitucionales.**

Previamente a tratar las garantías constitucionales que establece nuestra constitución, es pertinente señalar que una garantía es un mecanismo de tutela para que los derechos reconocidos por un ordenamiento jurídico, en la mayoría de los casos por la Constitución y los instrumentos internacionales, sean efectivos. De no existir estas garantías, la efectividad de los derechos quedaría a la voluntad de los Estados o de los actores privados que tienen a su cargo obligaciones emanadas del derecho<sup>20</sup>, poniendo en peligro el ejercicio de los derechos por el poder que ostentan.

Dentro del nuevo paradigma de Estado Constitucional de Derechos y Justicia en que vive actualmente el Ecuador, la base esencial para el cumplimiento de los fines que acarrea este modelo es la implementación de garantías constitucionales que protejan los derechos fundamentales a través de un programa normativo que implemente una rigidez de la constitución con el fin de evitar modificaciones a los principios, de los derechos y de los institutos previstos en éste, de una manera arbitraria por quienes ostentan el

---

<sup>19</sup> Cfr. Prieto Sanchís, Luis, *“Réplica a Juan Antonio García Amado”* en: Carbonell Miguel, “Teoría del Neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Ed. Trotta, 2007, pág. 268.

<sup>20</sup> Abramovich Víctor y Courtis Christian Courtis, *“El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado Social Constitucional”*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, pág. 65.

poder.<sup>21</sup>

En este orden de ideas, para aclarar en qué consiste la noción de garantía, Christian Courtis, manifiesta que: son *aquellos métodos, mecanismos o dispositivos, que sirven para asegurar la efectividad de un derecho*<sup>22</sup> persiguiendo asegurar el máximo grado de efectividad de los derechos constitucionales reconocidos en el Estado<sup>23</sup>.

Es así que, dentro del estado ecuatoriano se han establecido las garantías como mecanismos para cumplir con las obligaciones que se generan de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia En este sentido, la Constitución establece, en su Título III, tres tipos de garantías constitucionales básicas, estas son: las normativa<sup>24</sup>, las de políticas, servicios públicos y de participación ciudadana<sup>25</sup>, y las garantías jurisdiccionales<sup>26</sup>, entendiendo las dos primeras como garantías constitucionales previas, preventivas a una posible violación de derechos por acciones u omisiones de autoridades públicas, y la tercera como tutelar, es decir, posterior a una violación de derechos humanos, que tendrá como objeto, reparar integralmente los derechos vulnerados de la víctima o víctimas.<sup>27</sup>

Según Ferrajoli, las garantías se pueden clasificar, de acuerdo a la rigidez de la constitución<sup>28</sup>, en primarias y secundarias para cual, hace un análisis partiendo de los derechos fundamentales que, según este autor, consisten en expectativas negativas o positivas a las que les corresponden obligaciones o prohibiciones. De este punto plantea la tesis de las garantías primarias en relación a las obligaciones o prohibiciones y

---

<sup>21</sup>Cfr. Ferrajoli, Luigi, *“Las garantías constitucionales y los derechos fundamentales”*, Universidad Camerino, DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho, 2006, pág. 23; Cfr. Ferrajoli, Luigi, *“Sobre los derechos fundamentales”*, en: Carbonell Miguel, “Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Editorial Trotta, 2007, pág.72.

<sup>22</sup> Courtis, Christian, *“Los Derechos Sociales en perspectiva”* en: Carbonell Miguel, “Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Editorial Trotta, 2007, pág.196,

<sup>23</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *“Sobre los derechos fundamentales”*, en: Carbonell Miguel, “Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Editorial Trotta, 2007, pág.72

<sup>24</sup> Art. 84, Constitución del Ecuador.

<sup>25</sup> Art. 85, Constitución del Ecuador.

<sup>26</sup> Arts. 86 – 94, Constitución del Ecuador.

<sup>27</sup> Guaranda Mendosa Wilton, *“Progresividad de las Garantías Constitucionales en la Constitución de Montecristi”*, ver en:

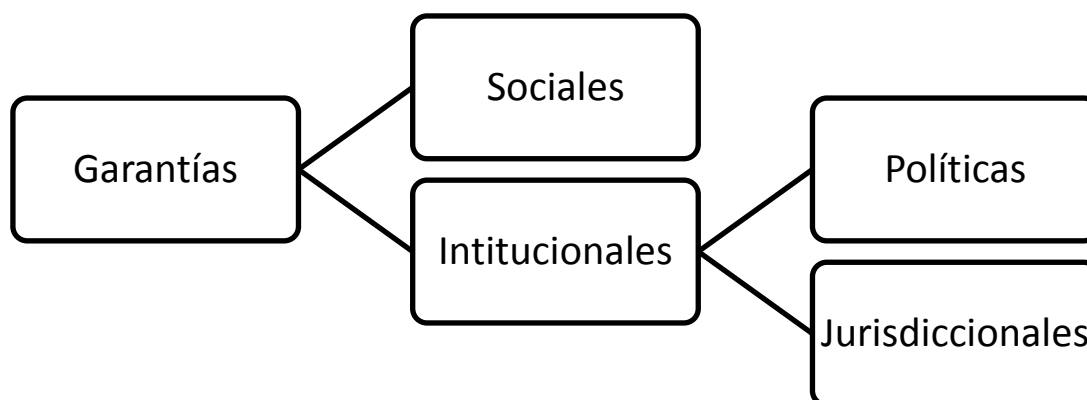
[http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=133:progresividad-de-la..](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=133:progresividad-de-la..); consultado 28/03/2013 a las 16h17

<sup>28</sup> Cfr. Ferrajoli Luigi, *“Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales”*, Universidad Camerino, DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho, 2006, pág. 25.

secundarias a las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones a las garantías primarias<sup>29</sup>.

Otra clasificación que nace a partir de lo establecido por Ferrajoli y que desarrolla Courtis es aquella donde las garantías se dividen por su carácter social y su carácter institucional<sup>30</sup>; y a su vez esta última puede dividirse en el aspecto político y jurisdiccional.

Lo anterior lo resumimos con el siguiente gráfico:



En lo que corresponde a las garantías de carácter social, Courtis manifiesta que son aquellas que consisten en el ejercicio de derechos, que hacen posible expresarse en la esfera pública y participar de manera activa en ella. Referente a las garantías institucionales son aquellas que confían a una institución pública la protección de los derechos<sup>31</sup>.

Además, es relevante recalcar dentro de esta clasificación que estas garantías también poseen un carácter político, que confían a los poderes legislativo y ejecutivo del Estado y paralelamente a ello un carácter jurisdiccional bajo el poder judicial, el mismo que garantizar la protección de los derechos una vez que han sido vulnerados, esta última

<sup>29</sup> Cfr. Ferrajoli Luigi, *“Derechos y garantías, La ley del más débil”*, Editorial Trotta, 4ta Edición, 2004, pág. 43

<sup>30</sup> Cfr. Courtis, Christian, *“Los Derechos Sociales en perspectiva”*, en: Carbonell Miguel, “Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Editorial Trotta, 2007, pág.196

<sup>31</sup> Cfr. Courtis, Christian, *“Los Derechos Sociales en perspectiva”*, en: Carbonell Miguel, “Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Editorial Trotta, 2007, pág.196

podemos asimilar a las garantías secundarias expuestas por Ferrajoli, que son las encargadas de reparar y sancionar las violaciones de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en instrumentos internacionales.

En esta línea argumentativa, la Constitución del Ecuador ha clasificado a las garantías constitucionales en tres grupos: las normativas, las de políticas públicas y participación ciudadana y las garantías jurisdiccionales; si bien se tratarán a breves rasgos las dos primeras con el fin de complementar teóricamente el análisis, la base de este estudio son las garantías jurisdiccionales y en especial la acción de protección cómo el mecanismo efectivo y adecuado para sancionar violaciones de derechos humanos y generar una reparación integral.

### **1.2.1. Garantías Normativas.**

En un Estado Constitucional de derechos y justicia, se entiende, que la promulgación de normas de inferior jerarquía a la Constitución como las leyes, reglamentos, decretos, ordenanzas, entre otros, tiene como objetivo principal, ampliar el pleno uso y goce de los derechos humanos y de la naturaleza. Es por ello que todo órgano que ejerza potestad normativa dentro del Estado ecuatoriano tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente toda norma jurídica en base a los derechos establecidos en la carta magna.<sup>32</sup>

Las garantías normativas son netamente sociales ya que es la participación de la población a través de sus representantes llamados legisladores o en nuestro caso asambleístas pertenecientes al poder legislativo que son meros voceros de las personas, y tienen la obligación de elaborar normativas de acuerdo a los derechos reconocidos en la constitución y en tratados internacionales.

En base de ello, nos remitimos a lo que establece el Art. 84 de nuestra Constitución:

*“La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos*

---

<sup>32</sup> Constitución del Ecuador, Art. 84

*previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución*<sup>33</sup>.

Como se puede entender, el Art. 84 de la Constitución del Ecuador prescribe la necesidad de que los órganos llamados a emitir normativa, como el poder legislativo a través de la Asamblea Nacional – en el caso ecuatoriano -, analicen durante todo el proceso de su creación, redacción, aprobación o promulgación, la relación y concordancia con los principios constitucionales, y los tratados internacionales de derechos humanos<sup>34</sup>.

De igual manera, que en el desarrollo de dichas normativas, nunca se tomen medidas restrictivas o regresivas ilegítimas de los derechos, concluyendo que el desarrollo normativo dentro del modelo Constitucional de derechos y Justicia siempre debe ser progresivo en beneficio de la dignidad del ser humano, de las comunidades, pueblos y nacionalidades y de la naturaleza.

Finalmente, se debe entender esta garantía como el derecho y el deber de todas y todos de acercarse a la autoridad y pronunciarse sobre los principios que se pueden estar pasando por alto en la actividad normativa y exigir como mandantes la aplicación de los derechos en las normas inferiores a la constitución.

### **1.2.2. Garantías de Políticas Públicas, servicios públicos y participación ciudadana.**

Para dar inicio a la segunda garantía constitucional ***“Garantías de Políticas Públicas, servicios públicos y participación ciudadana”*** es necesario partir por lo que se entiende por políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana con el fin de entender en qué consiste esta garantía constitucional:

---

<sup>33</sup> Constitución del Ecuador, Art. 84.

<sup>34</sup> Cfr. Burbano, Harold, ***“Para exigir nuestros derechos: Guía práctica para el uso de la Acción de Protección y la Acción Extraordinaria”***, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Serie Capacitación No. 26, 2013, pág. 20

Las Políticas Públicas son:

*“Conjunto conformado por uno o varios objetos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”<sup>35</sup>.*

Los Servicios Públicos son:

*“Aquella actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas por parte del Estado, de particulares o ambos, sujetos a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad, con fines sociales”, los mismos que puede ser generados a partir de políticas públicas”<sup>36</sup>.*

En lo referente a la *participación ciudadana*, se puede comprender como el activo dialogo entre la autoridad pública y la sociedad civil en todos los actos u omisiones generados por el Estado a través de su gobierno, autoridades o servidores. Referente a este último punto la Ley de Orgánica de Participación ciudadana manifiesta en su Art. 2 que la participación ciudadana tiene como fin generar en la sociedad, por su libre iniciativa, dinámicas de organización, participación y control social para resolver sus problemas e incidir en la gestión de las cuestiones que atañen al interés común para procurar la vigencia de los derechos y el ejercicio de la soberanía popular<sup>37</sup>.

En este orden de ideas, en el último inciso del Art. 85 de la Constitución establece en lo que concierne a las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana:

---

<sup>35</sup> Roth Deubel André-Noël, *“Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación”*, ediciones Aurora, Bogotá, noviembre 2006, pág. 27.

<sup>36</sup> Ibarra Mares Albert, *“Introducción a las Finanzas Públicas”*, ver en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CARACTERISTICAS%20DE%20LOS%20SERVICIOS%20PUBLICOS.htm> consultado: 28/03/2013 a las 20h27.

<sup>37</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial Suplemento No. 175 de 20 de abril del 2010.

*(...) 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”<sup>38</sup>.*

Reuniendo las definiciones antes expuestas, se puede concluir que es esencial para el desarrollo del Estado la participación ciudadana en todos los ámbitos sociales y que a través de dicha participación se pueden exigir, controlar o regular las políticas públicas, establecidas por los gobierno de turno, que se plantean como acciones que les permitirá cumplir con sus programas gubernamentales y en muchas ocasiones solo podrán ser cumplidas a través de los servicios públicos que son los medios para satisfacer necesidades colectivas.

### **1.2.3. Garantías Jurisdiccionales.**

Las garantías jurisdiccionales o garantías secundarias son aquellas que recaen sobre una institución ya sea, en el caso del Ecuador, los juzgados o la Corte Constitucional, es decir, aquellas en las que la protección del derecho recae sobre el Poder Judicial o de cuerpos cuasi contenciosos que tienen la facultad de dirimir demandas o denuncias, garantizando y protegiendo de esta manera los derechos establecidos en la constitución y en tratados internacionales<sup>39</sup>.

Según Ferrajoli, las Garantías jurisdiccionales, son:

*“(...) aquellas de las que se encargan los jueces e involucran un poder independiente de los obligados a satisfacer los derechos fundamentales, que considere las denuncias y obligue al cumplimiento de las prerrogativas de los ciudadanos en materia social, repare daños causados por el incumplimiento de ellas y sancione a los responsables de las mismas”<sup>40</sup>.*

En relación a lo expuesto, las garantías jurisdiccionales son instrumentos que adoptan la

---

<sup>38</sup> Constitución del Ecuador, Art. 85

<sup>39</sup> Cfr. Courtis, Christian, “Los Derechos Sociales en perspectiva” en: Carbonell Miguel, “Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Editorial Trotta, 2007, pág.196

<sup>40</sup> Ferrajoli Luigi, *Garantías*, Revista Jueces para la Democracia, No. 38, Madrid, julio 2000, págs. 39 – 46, en Dávalos Gonzales Javier, “La justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la acción de amparo en el Ecuador”, Tesis previa a la obtención del título de licenciado en ciencias jurídicas, Quito, junio 2007, pág. 43.

forma de acciones, recursos, demandas o quejas judiciales<sup>41</sup> que permiten la exigibilidad de derechos cuando han sido violados ya sea a un individuo, a una colectividad o a la naturaleza y por lo tanto se busca una sanción y a su vez una reparación por las afectaciones ocasionadas<sup>42</sup>. Según el Art. 6 de la Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC) las garantías jurisdiccionales tienen tres objetivos básicos:<sup>43</sup>

- a. La protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- b. La declaración de la violación de uno o varios derechos.
- c. La reparación integral de los daños causados por su violación.

El planteamiento de las acciones jurisdiccionales debe ser conocido y resuelto por una autoridad independiente, perteneciente al poder judicial, como lo establece el Art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el fin que se cumpla con los objetivos antes mencionados que establece la LOGJCC del Ecuador.

La Constitución del Ecuador establece seis acciones jurisdiccionales que tutelan derechos fundamentales del ser humano, entre las cuales tenemos: la acción de protección, la acción de acceso a la información pública, el habeas corpus, el habeas data, la acción por incumplimiento y la acción extraordinaria de protección.

Si bien no es parte de este estudio el profundizar en cada una de las garantías jurisdiccionales desarrollaremos de manera muy breve los derechos que cada una protege, acorde a lo que establece la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

- a. **La Acción de Protección:** Tiene como objetivo principal tutelar todos los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Recae sobre todo acto u omisión de autoridad pública no judicial,

---

<sup>41</sup> Cfr. Curtis, Christian, “Los Derechos Sociales en perspectiva” en: Carbonell Miguel, “Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Editorial Trotta, 2007, pág.206

<sup>42</sup> Cfr. Guastini, R. “**Derechos**”, en “Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho”, Gedisa, Barcelona, 1999. págs. 185 – 186.

<sup>43</sup> Ver: Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 6

políticas públicas y personas particulares<sup>44</sup>.

- b. **La Acción de Acceso a la Información Pública.** Tutela el derecho al Acceso a la Información Pública cuando esta ha sido negada a través de una negativa expresa o tácita de la información o entrega incompleta o errónea de la misma<sup>45</sup>.
- c. **El Hábeas Corpus.** Tutela el derecho a la libertad personal, derechos a la vida y a la integridad física y psicológica de las personas privadas de la libertad, así también, cabe cuando existe una privación ilegal, arbitraria o ilegítima, de la libertad por orden de autoridad pública o de cualquier persona o grupo de personas<sup>46</sup>.
- d. **El Hábeas Data.** Procede cuando existe una negativa de acceso, o uso indebido de la información personal que se encuentre en manos de entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico, además el derecho al libre acceso y uso responsable de la información personal<sup>47</sup>.
- e. **La Acción por Incumplimiento.** Tutela todos los derechos que se encuentren en la Constitución. Tiene como requisito previo, la existencia de una obligación pura simple y de plazo vencido, establecida en una norma jurídica o una sentencia o informe de organismos internacional de derechos humanos<sup>48</sup> y que no haya sido acatada por el Estado.
- f. **La Acción Extraordinaria de Protección.** De igual manera que la acción de protección tutela los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados internacionales de Derechos Humanos haciendo un énfasis en el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva, con la diferencia de que estas violaciones deben ser ocasionadas por acto u omisión de autoridad pública judicial<sup>49</sup>.

Como se evidencia, las garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución, son

---

<sup>44</sup> Cfr. Art. 88, Constitución del Ecuador.

<sup>45</sup> Cfr. Art. 91, Constitución del Ecuador.

<sup>46</sup> Cfr. Arts. 89 y 90, Constitución del Ecuador.

<sup>47</sup> Cfr. Art. 92, Constitución del Ecuador.

<sup>48</sup> Cfr. Art. 93, Constitución del Ecuador

<sup>49</sup> Cfr. Art. 94, Constitución del Ecuador.

normativamente adecuadas y accesibles a todas las personas y, si bien, esto no se puede evidenciar siempre en la práctica, esta realidad no es un problema de la Constitución, sino de los servidores que son los encargados de aplicar las normas constitucionales, respetar, garantizar y tutelar los derechos constitucionales y de instrumentos internacionales que busquen mejores condiciones de dignidad humana con el fin de alcanzar el Sumak Kawsay o el Buen Vivir.

### **1.3. La Acción de Protección.**

Una de las garantías jurisdiccionales que se encuentra contemplada en la Constitución del Ecuador a partir de la entrada en vigor del nuevo modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia, y en la cual se concentrará la presente disertación es la Acción de Protección la misma que tiene como fin principal el tutelar los derechos establecidos en la Constitución ecuatoriana y en los tratados internacionales de derechos humanos.

Es así que, la Acción de Protección más que ser una garantía constitucional es un derecho, esto en concordancia a lo que manifiestan diversos instrumentos internacionales sobre la obligación del Estado de brindar recursos que sean efectivos y adecuados para una verdadera protección, tutela y reparación de los derechos del individuo y en el caso del Ecuador también los derechos de la naturaleza.<sup>50</sup>

En este sentido, el profesor *Ferrajoli* manifiesta que, la existencia misma de los derechos humanos conlleva a una provisión constitucional y legal de medios adecuados para lograr el cumplimiento de ellos por parte del Estado y de particulares.<sup>51</sup>

Además, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*<sup>52</sup> (en adelante la Convención Americana o Pacto de San José), ratificada por el Ecuador desde el año de

---

<sup>50</sup> Cfr. Cordero Heredia David, “*¿Al fin una garantía jurisdiccional que funciona? Análisis de la Acción Constitucional de Protección.*”, en: en: Luis Ángel Saavedra, *Editor*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Serie Investigación No. 14, Julio 2009, pág. 241.

<sup>51</sup> Cfr. Ferrajoli Luigi, “*Derecho y Razón, Teoría del Garantismo Penal*”, trad. De Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón mohíno, Juan Terradillo Basaco y Rocío Cantarero Bandrés. Madrid, Editorial Trotta, 2004, Edición 6, pág. 852.

<sup>52</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por el Estado Ecuatoriano el 12 de agosto del 1977.

1977, en su Art. 25 prescribe en relación al derecho a la Protección Judicial que:

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*
2. *Los Estados partes se comprometen:*
  - a. *a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
  - b. *a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
  - c. *a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Paralelamente a ello, la Constitución del Ecuador de 2008 contiene esta disposición, en el Art. 75, como el derecho a la tutela efectiva de los derechos:

*Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*

Así también, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH) ha interpretado el Art. 25<sup>53</sup> de la Convención Americana, como el derecho que tiene todas las ciudadanas y ciudadanos de contar con un recurso judicial a través del cual, se pueda alegar la vulneración de derechos humanos, y que a su vez sea efectivo con el fin de lograr una reparación integral. Es así que, la Corte IDH ha expresado en su Opinión Consultiva 9:

*El artículo 25.1 de la Convención es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, como procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales (...) Establece este artículo, igualmente, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley. (...) <sup>54</sup>.*

Además,

---

<sup>53</sup>Cfr. Corte IDH, Garantías Judiciales en los Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-9/87, 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9.

<sup>54</sup> Corte IDH. **Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 23

*La inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.(...)<sup>55</sup>.*

En concordancia a lo manifestado por la Corte Interamericana, a través de sus diversas jurisprudencias, y del Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos la acción de Protección tiene tres características esenciales:

1. **Es una acción sencilla:** es decir, desprovistas de formalismos que en otros procesos ordinarios deben ser cumplidos y que, se han convertido en limitaciones para el acceso a la administración de justicia, entre ellos, la necesidad de un abogado, la rigurosidad de las pruebas. En la acción de protección, la carga de la prueba debe estar a cargo del Estado, la jueza o el juez debe subsanar cualquier forma pasada por alto por el accionante.<sup>56</sup>
2. **Es una acción rápida:** los plazos en todas sus etapas se acortan en relación a los procesos ordinarios civiles, penales o de cualquier otra índole. Así mismo, el tiempo para resolver que tiene el o la jueza es sustancialmente menor al de otras materias.<sup>57</sup>
3. **Es una acción efectiva:** Una acción, en el presente caso la Acción de Protección, es efectiva cuando permite alcanzar la garantía de los

---

<sup>55</sup> Corte IDH. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24

<sup>56</sup> Cfr. Curtis Christian. *“El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”*. pág. 36 ver en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:19xL-D5ZqwAJ:www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/el\\_derecho\\_a\\_un\\_recurso.pdf+el+derecho+a+un+recurso+r%C3%A1pido,+sencillo+y+efectivo&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:19xL-D5ZqwAJ:www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/el_derecho_a_un_recurso.pdf+el+derecho+a+un+recurso+r%C3%A1pido,+sencillo+y+efectivo&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec); Cfr. Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

<sup>57</sup> Cfr. Cordero Heredia David, *“¿Al fin una garantía jurisdiccional que funciona? Análisis de la Acción Constitucional de Protección.”*, en: en: Luis Ángel Saavedra, *Editor*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Serie Investigación No. 14, Julio 2009, pág. 244.

derechos en conflicto,<sup>58</sup> y puede lograr con el resultado deseado, es decir, la reparación integral del derecho vulnerado.

De lo expuesto, se puede concluir que la Acción de Protección es la garantía judicial que cumple con los requisitos establecidos tanto por la Convención Americana como también por la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de sencillez y la rapidez, pero que, lastimosamente, a la falta de conocimiento por parte de los administradores de justicia no logra cumplir con los objetivos de la acción en estudio<sup>59</sup>.

Finalmente, es pertinente señalar que esta acción se encuentra regulada en diferentes países con diferentes nombres, como: Acción de Tutela en Colombia, o Acción de Amparo en Perú y México. En el Ecuador en el año 1998 se instituyó el amparo judicial, el cual es sustituido en el año 2008 por la Acción de Protección que cumple los presupuestos necesarios para ser una verdadera garantía de los derechos humanos.

### **1.3.1. Objetivo de la Acción de Protección.**

La Acción de Protección tiene como objetivo esencial el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, los mismos que no se enmarquen en las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento y extraordinaria de protección<sup>60</sup>.

La regulación actual de la Acción de Protección se encuentra en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador y se desarrolla desde el Art. 39 hasta el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

---

<sup>58</sup> Cfr. Corte IDH. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24

<sup>59</sup> Cfr. Navas Alvear, Marco, “**Legitimidad de la Justicia Constitucional y ejercicio de las garantías: Una aproximación a propósito de la Acción de Protección**”, en: AED-PUCE, “Ruptura No. 56”, Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2013, págs. 91-93

<sup>60</sup> Cfr. Art. 39, LOGJCC.

El Art. 88 de la Constitución del Ecuador señala:

*“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.”<sup>61</sup>*

De igual manera es importante manifestar, de acuerdo a lo establecido en el Art. 40 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que la Acción de Protección procede cuando existe una vulneración de los derechos humanos contenidos en la Constitución o en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, cometida por autoridades públicas no judiciales, o particulares que presten servicios públicos y no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado<sup>62</sup>.

Por lo tanto la acción sujeta análisis procede cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Violación de un derecho constitucional;
2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y,
3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Lamentablemente el numeral 3 del artículo 41 y el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC, norma inferior a la Constitución, llevan a que la Acción de Protección se convierta en una acción residual, al manifestar que: *procederá cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado para proteger el derecho violado* por un acto administrativo, contradiciendo así a la norma suprema que señala en el numeral 3 del Art. 11 que *todos los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los*

---

<sup>61</sup> Art. 86, Constitución del Ecuador.

<sup>62</sup> Art. 40, LOGJCC.

*instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación, a más de ello el numeral 5 del mismo artículo obliga que en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan la efectiva vigencia de ellos.*

En lo que concierne a la autoridad competente para conocer la demanda de Acción de Protección, tanto la Constitución como la LOGJCC establecen que se puede presentar ante cualquier jueza o juez de primera instancia, de cualquier materia, del lugar en donde ocurrió el acto u omisión que originó la violación de derechos, o donde se producen sus efectos. En el caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal.<sup>63</sup> Por la esencia garantista de la Acción de protección, no existe ningún plazo fatal para la presentación de la demanda.

Además, a pesar de las falencias y limitaciones, tanto fácticas como normativas, es importante resaltar que, uno de los objetivos que se persigue es el amparo directo y *eficaz* para garantizar los derechos humanos, el mismo que conlleva que la acción de protección debe estar configurada para que se pueda alcanzar la protección del derecho fundamental comprometido,<sup>64</sup> esto provoca en la práctica:

1. *Que la jueza o el juez constitucional tienen amplias facultades para dictar las medidas que considere más efectivas para alcanzar el fin perseguido.*
2. *Parte de la efectividad dependerá de que la jueza o el juez de la causa lleve a la práctica la informalidad de la acción.*
3. *Por último, cuando la vía constitucional no sea la adecuada para proteger el derecho, la jueza o el juez deberá indicar cuál es la vía, sin embargo podría expedir medidas cautelares con el fin de proteger el derecho de la persona actora, hasta que la justicia ordinaria se pronuncie<sup>65</sup>.*

En conclusión, la Acción de protección es de directa aplicación, como lo ordena la Constitución del Ecuador, a pesar que la LOGJCC la convierta en residual al establecer

---

<sup>63</sup> Art. 7, LOGJC.

<sup>64</sup> Cfr. Silva Portero Carolina. *“Las dimensiones positivas del derecho a la educación y el acceso a la información pública”* coordinador: Ávila Ramiro, *“Los derechos sociales del acceso a la información a la justiciabilidad”*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2007. págs. 44 – 64.

<sup>65</sup> Cordero Heredia David, *“¿Al fin una garantía jurisdiccional que funciona? Análisis de la Acción Constitucional de Protección.”*, en: en: Luis Ángel Saavedra, *Editor*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Serie Investigación No. 14, Julio 2009, pág. 253

su procedencia únicamente, cuando no existan vías judiciales idóneas y efectivas. Así también que las decisiones tomadas dentro de las acciones de protección deben ser plenamente aplicables y ejecutables por mandato constitucional a toda autoridad o servidor público, obligando al juez a modular su sentencia para que tenga efectos reales tanto para la víctima como para la sociedad y de esta manera, garantizar los derechos consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales.

### **1.3.2. Formalidades normativas para la presentación de la acción de protección.**

Si bien, no se profundizará, en la presente disertación, las formalidades normativas con las cuales se debe presentar la Acción de Protección, se cree que, es necesario exponer los puntos más importantes y analizar brevemente su procedencia y relación con la obtención de medidas de reparación integral.

De acuerdo a lo que prescribe el Art. 10 de Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la demanda de Acción de Protección deberá contener:

1. Los nombres y apellidos de la persona o personas accionantes y, si no fuere la misma persona, de la afectada.
2. Los datos necesarios para conocer la identidad de la persona, entidad u órgano accionado.
3. La descripción del acto u omisión violatorio del derecho que produjo el daño. Si es posible una relación circunstanciada de los hechos. La persona accionante no está obligada a citar la norma o jurisprudencia que sirva de fundamento a su acción.
4. El lugar donde se le puede hacer conocer de la acción a la persona o entidad accionada.
5. El lugar donde ha de notificarse a la persona accionante y a la afectada, si no fuere la misma persona y si el accionante lo supiere.

6. Declaración de que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. La declaración de no haber planteado otra garantía, podrá subsanarse en la primera audiencia.

7. La solicitud de medidas cautelares, si se creyere oportuno.

8. Los elementos probatorios que demuestren la existencia de un acto u omisión que tenga como resultado la violación de derechos constitucionales, excepto los casos en los que, de conformidad con la Constitución y esta ley, se invierte la carga de la prueba.

Si la demanda no contiene los elementos anteriores, el juez o jueza puede disponer que complete en tres días. Pero además, si transcurrido este término la demanda no se completa y de los hechos se desprende que hay una vulneración de derechos, la jueza o juez deberá tramitarla y subsanar la omisión de los requisitos que estén a su alcance para que proceda la audiencia<sup>66</sup>.

Dentro de este primer punto se puede observar que la pretensión no es un requisito de la demanda, ya sea que esta se haya interpuesto de manera escrita o verbal. Esto nos lleva a la conclusión de que, las medidas de reparación deben ser discutidas en juicio y resueltas en sentencia, sin importar si el peticionario las expuso o no en su demanda.

En el caso que la o el peticionario no haya solicitado las reparaciones, la jueza o el juez es la persona encargada de emitir en la sentencia las medidas por las cuales se reparará de manera integral las violaciones de los derechos Constitucionales y de tratados internacionales que hayan provocado afectaciones a las víctimas ya sean individuales, colectivas, todo esto relacionado con las características de sencillez, informalidad, rapidez y efectividad de esta garantía jurisdiccional.

Cuando la reparación es económica los peticionarios deberán iniciar un juicio verbal sumario si fuera contra un particular y en los casos que la reparación económica debe ser cumplida por el Estado se deberá iniciar un juicio ante el contencioso administrativo

---

<sup>66</sup> Art. 10, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

como lo establece el Art. 19 de la LOGJCC.

Lo expuesto no quiere decir, que la jueza o el juez se estén extralimitando de sus funciones de administrar justicia, sino más bien, dentro de un Estado garantista, las y los operadores de justicia tienen la obligación de amparar de una manera idónea y adecuada los derechos de todas y todos a través de sanciones y reparaciones integrales.

### **1.3.3. Legitimación activa y legitimación pasiva en la Acción de Protección**

Por legitimación activa se debe entender a la persona o colectivo a través de su representante que tiene la facultad, acorde a lo establecido en las normas, de plantear las acciones constitucionales que creen pertinentes para demandar violaciones de derechos constitucionales.

Es así, que el Art. 86 numeral 1 de la Constitución establece:

*“Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:*

- 1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.”*

De igual manera, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su Art. 9 señala:

*“Legitimación activa.- Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrán ser ejercidas:*

- a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y,*
- b) Por el Defensor del Pueblo.*

*Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce.”*

Por lo expuesto, podemos determinar que la Constitución del Ecuador señala qué:

- **La “Acción de Protección” puede ser presentadas por cualquier persona**, en los casos en los que la persona afectada no pueda presentar la acción por razones de fuerza mayor, cualquier persona sin importar si es o no el titular del derecho violado, podrá presentar la acción de protección desconociendo la Ley de Garantías y realizando una interpretación directa de la Constitución.<sup>67</sup>

Mientras en la LGJCC, la acción de protección debe ser presentar por:

- **La persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales:** es decir, solo la persona, comunidad, pueblo o nacionalidad titular de los derechos que se encuentran en conflicto pueden presentar la demanda de acción de protección, o;
- **A través de representante o apoderado, y**
- **La Defensoría del Pueblo** a través de sus Delegaciones Provinciales las misma que tienen la obligación de patrocinar a ciudadanas, ciudadanos, pueblos o nacionalidades en las acciones de garantías constitucionales como la acción de protección.

En lo que se refiere a la *legitimación pasiva*, es decir, sobre quien recae la demanda, el Art. 41 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la Acción de Protección prescribe:

- ***Contra los actos u omisiones de las autoridades y funcionarios públicos, no judiciales (fuera de la función judicial, no jueces, fiscales, etc.), que violen o hayan violado cualquiera de los derechos, o que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio:*** Entendiéndose por actos no solamente los que se encuentran en una resolución escrita, sino que son todas las acciones que ejecuten servidores públicos que puedan violar derechos humanos.

Según el Art. 225 de la Constitución, las autoridades de las siguientes instituciones

---

<sup>67</sup> Art. 86, Constitución del Ecuador; Art. 9, LGJCC; Art. 44, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

serán autoridades públicas no judiciales:

- a. *Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, (...) <sup>68</sup> y de Transparencia y Control Social*
  - b. *Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.*
  - c. *Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado*
  - d. *Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.*
- ***Contra políticas públicas, nacionales o locales, que impidan el goce o ejercicio de los derechos y garantías:*** Cuando estas acciones, contravengan derechos, es decir se incumpla la garantía de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, se podrá interponer una demanda de acción de protección.
  - ***Contra los actos u omisiones del prestador del servicio público que viole los derechos y garantías.***
  - ***Contra los actos u omisiones de las personas naturales o jurídicas del privadas, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias:***
    - a. *Presten servicios públicos impropios o de interés público*
    - b. *Presten servicios públicos por delegación o concesión*
    - c. *Provoque daño grave <sup>69</sup>*
    - d. *La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo.*
  - ***Contra todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.***

---

<sup>68</sup> Función Judicial no cabe dentro de la acción de protección de acuerdo al Art. 88 de la Constitución del Ecuador.

<sup>69</sup> Entiéndase por daño grave es toda violación a un derecho constitucional, todos los derechos son de igual jerarquía.

De lo expuesto sobre la legitimación activa y pasiva se puede concluir que las políticas públicas y servicios públicos como mecanismos de reparación ordenados por la jueza o juez a través de la resolución de una acción de protección solo pueden recaer cuando las acciones u omisiones violatoria de derechos humanos y de la naturaleza hayan sido efectuadas por servidoras y servidores públicos no judiciales, es decir, por servidores de la función ejecutiva.

En este sentido no cabe estas medidas de reparación cuando la acción de protección fue interpuesta contra un particular que no tenga ninguna vinculación con el poder ejecutivo, en esos casos los administradores de justicia tienen la obligación de ver vías de reparación integral que satisfagan las necesidades de las víctimas, en relación a este punto no se discutirá ya que no es pertinente al tema en debate.

#### **1.3.4. Procedimiento de la Acción de Protección.**

La acción de protección al ser una garantía jurisdiccional tienen como fin que el proceso sea sencillo, rápido y eficaz, como lo señala tanto la Constitución del Ecuador como la LOGJCC, con el objetivo de tutelar los derechos constitucionales vulnerados y poder de manera inmediata sancionar y reparar de manera integral a las víctimas, es así, que la LOGJCC ha establecido que se debe seguir el siguiente proceso:

1. **Presentación de la demanda:** la demanda, de la Acción de Protección, puede ser presentada de manera escrita o verbal, siempre cumpliendo con los requisitos generales para toda acción constitucional expuestos anteriormente, establecidos en el Art. 10 de la LOGJCC. Es importante recordar que en las garantías jurisdiccionales no se requiere el patrocinio de una abogada o abogado ya sea para la presentación de la acción de protección y/o para la interposición de recursos dentro de la misma<sup>70</sup>.
2. **Calificación de la demanda y convocatoria a audiencia pública:** presentada la acción, la jueza o juez mediante una providencia notificará a las partes, la calificará dentro de las 24 horas siguientes a su presentación y

---

<sup>70</sup> Art. 86 núm. 2 lit. C de la Constitución del Ecuador; Art. 8.7, LOGJCC.

convocará inmediatamente a una audiencia pública.

3. **Audiencia Pública:** La audiencia tiene como fin principal la intervención de las personas afectadas y los accionantes si no fueren la misma persona, la persona o entidad accionada o demandada, además de la práctica de pruebas, esencialmente testimoniales, y la presentación de otras documentales. El procedimiento en la audiencia es informal y oral, por lo que el juez podrá preguntar en el momento que desee a las partes cuestiones relevantes para resolver la acción.<sup>71</sup>

La falta o ausencia de la parte accionante a la audiencia, podrá considerarse como desistimiento, y la falta o ausencia de la parte accionada o demandada no impedirá que la audiencia se realice<sup>72</sup>.

4. **Pruebas:** Las pruebas que se puedan obtener previo a la presentación de la acción deben adjuntarse a la demanda. Todas las demás deberán ser presentadas en la audiencia pública.

En cualquier momento del proceso, el juez o la jueza podrán ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Las afirmaciones alegadas por la persona accionante se presumirán ciertas, mientras la entidad pública involucrada no logre demuestre lo contrario, es decir, ni pueda invierte la carga de la prueba<sup>73</sup>.

5. **Sentencia:** Toda acción de protección debe resolverse en sentencia dentro de un plazo razonado caso contrario constituye por sí misma, una violación de las garantías judiciales,<sup>74</sup> como lo ha establecido la Corte IDH en el Caso Forneron e hija contra el Estado de Argentina del año 2012.

En el caso que la jueza o el juez determine que existió vulneración de

---

<sup>71</sup> Art. 14, LOGJCC.

<sup>72</sup> Arts. 11, 12, 13, LOGJCC.

<sup>73</sup> Art. 16, LOGJCC.

<sup>74</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Forneron e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 66

derechos, la sentencia la declarará y ordenará la reparación integral tanto por el daño material e inmaterial<sup>75</sup>, el mismo que debe estar motivado de acuerdo a las reglas, principios que rigen la argumentación jurídica y la sana crítica de la jueza o juez buscando una verdadera justicia.<sup>76</sup> Además, la jueza o el juez especificará las obligaciones positivas y negativas, que debe cumplir el demandado y las circunstancias en que deben cumplirse, es decir cuándo, cómo, en qué tiempo.<sup>77</sup> En relación a las reparaciones se lo profundizará en el siguiente capítulo.

6. **Ejecución de la Sentencia:** La ejecución de la sentencia es de responsabilidad de la jueza o del juez de primera instancia que conoció la demanda de la acción. La acción de protección solo finalizará con la ejecución integral de la sentencia la misma que, su cumplimiento debe ser monitoreado por el juez<sup>78</sup>.

Dentro de la normativa vigente, no existen procesos expeditos ni efectivos para dar vigilancia al cumplimiento de las resoluciones emanadas por las juezas o jueces referentes a la acción de protección, lo que genera en la última etapa del procedimiento, es decir, en la ejecución de la sentencia, una re-victimización.

Si bien existe la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, prescrita en el Art. 163 de la LOGJCC, donde se establece que las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado y que en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional; el ejercicio de ésta genera que la víctima inicie un nuevo proceso para lograr el cumplimiento de la sentencia de la acción de protección. Es así que, debería implementarse un proceso en el que, las juezas o jueces que estén ejecutando la sentencia, monitoreen su cumplimiento de manera eficaz, rápida y directa, de acuerdo a lo que establece el Art. 21 de la LOGJCC, caso contrario la Corte Constitucional o el Consejo de la Judicatura deberían de oficio o a petición de parte proceder a sancionar al operador de justicia.

---

<sup>75</sup> Cfr. Art. 18 LOGJCC.

<sup>76</sup> Cfr. Art. 4 núm. 9 LOGJCC.

<sup>77</sup> Art. 17, LOGJCC.

<sup>78</sup> Art. 21, LOGJCC.

7. **Recursos:** A más de los recursos horizontales, cabe el recurso de apelación sobre la sentencia de primera instancia de la acción de protección es la Apelación. Cualquiera de las partes podrá presentar apelación (segunda instancia) ante la Corte Provincial de Justicia correspondiente. La misma que se podrá presentar en la misma audiencia de forma verbal o hasta tres días hábiles después de haber sido notificados con la sentencia por escrito por la jueza o juez<sup>79</sup>.

Finalmente, se puede afirmar que el encontrarnos dentro de este nuevo modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia, conlleva la existencia de garantías constitucionales como la Acción de Protección, que como se afirmó en líneas anteriores, cumple los requisitos establecidos en el Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que tutela el derecho a un recurso judicial sencillo y eficaz. Si bien, en la práctica, en muchos casos, no se puede lograr cumplir el fin que persigue, esta realidad no es un problema de la Constitución sino de la falta de capacitación y formación de los administradores de justicia que aun no logran entender que a más de ser una acción, es un derecho de toda persona o colectividad, ni el alcance real que esta acción tiene, en especial, para lograr una verdadera reparación integral a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

---

<sup>79</sup> Art. 24, LOGJCC.

## **CAPÍTULO II**

### **LAS REPARACIONES EN LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN: MECANISMOS PARA LA PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Una de las discusiones que se ha desarrollado a partir de que los constituyentes crearon la figura de la Acción de Protección (a pesar que anteriormente ya existía el amparo constitucional), es su naturaleza tutelar y no cautelar que permite que las demandas persigan, a más de la declaración de violación a derechos fundamentales, una efectiva reparación integral a la víctima en la que se incluya la garantía de no repetición de los actos u omisiones, que vulneraron la Constitución o los tratados internacionales de protección de los derechos humanos.

En este sentido, en las próximas líneas se discutirá cuál es el alcance de la potestad que tiene la jueza o juez para emitir, en las sentencias de la acción de protección, reparaciones que no sean simplemente económicas sino que eviten futuras vulneraciones de derechos en todo el ámbito social del Ecuador y si es el caso, obligar al Ejecutivo a realizar y ejecutar políticas públicas o servicios públicos como medidas de no repetición y que estas a su vez, garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos tutelados.

#### **2.1. Las Reparaciones.**

Las reparaciones tienen como objetivo devolver los hechos a la situación inicial, pero, esto no siempre es posible, en especial en las violaciones a derechos humanos. Pues, no logran eliminar el dolor que ya está incorporada a la existencia de la víctima, por lo que

no habrá medida de reparación que logre borrar los efectos realmente<sup>80</sup>.

Como se analizó en el Capítulo I, el nuevo paradigma de Estado Constitucional de Derechos y Justicia requiere una verdadera tutela de los derechos humanos, que no simplemente conlleva a que se reconozca la violación y se sancione a los responsables sino, también, que se dicten medidas de reparación integral para las víctimas y la sociedad de manera que, si bien, no se puede subsanar el dolor de los afectados se logre restablecer el orden social acorde a los criterios de los derechos humanos y de la víctima. En este sentido, *“las reparaciones constituyen el horizonte natural de las expectativas individuales y sociales en los casos contenciosos”*<sup>81</sup>.

Para tratar el tema de las reparaciones, es importante tener claro lo que se debe considerar por víctimas o afectados por violaciones a los derechos constitucionales y/o de derechos establecidos en los diferentes tratados internacionales de derechos humanos.

En este orden de ideas, la mayoría de la doctrina simplemente nos habla de víctimas de violaciones de derechos civiles y políticos, pero en razón del pleno goce de los derechos fundamentales, se intentará ampliar este concepto también a las personas que han sufrido vulneración de derechos económicos, sociales y culturales.<sup>82</sup>

Por lo tanto, se debe entender por víctima a las personas que individual o colectivamente ha sufrido de manera directa o indirecta menoscabo en sus derechos como consecuencia de acciones u omisiones de servidores públicos o personas particulares que afecten directamente a la dignidad humana.

Dentro de las Garantías Constitucionales y en especial las Jurisdiccionales, las reparaciones representan el tópico más importante y el fin principal que perseguirá todo

---

<sup>80</sup> Cfr. Beristain Carlos Martín, *“Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos”*, Serie Justicia y Derechos Humanos – Neoconstitucionalismo y sociedad, Primera Edición, Quito – Ecuador, 2009. pág. 6

<sup>81</sup> García Ramírez, Sergio, *“Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana”*, 2002, pág. 147

<sup>82</sup> Cfr. Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder número 1; Cfr. Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, Art. 10; Cfr. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7; Cfr. Corte IDH. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144

proceso contencioso en el marco del mismo. En este sentido, ¿qué utilidad podría tener este mecanismo, si no se hacen cesar los efectos de un acto o una omisión violatorio atribuible a un servidor o servidora no judicial, o si por lo menos se toman recaudos para evitar su futura repetición?<sup>83</sup>

Es así que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha reiterado en varias jurisprudencias<sup>84</sup> como es el caso *Acevedo Jaramillo* del año 2006 y *Barrios Altos* del año 2001 contra el Estado de Perú, que:

*Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial.<sup>85</sup> Además es un principio de derecho internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.<sup>86</sup>*

Esta definición va acorde a lo expuesto en el Art. 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la misma que hace referencia a:

*Art. 63.1.- Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada<sup>87</sup>.*

A más de los estándares mencionados sobre las reparaciones, es importante traer acotación lo que señalan los “*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*”, sobre las obligaciones que los Estados deben cumplir para

---

<sup>83</sup> Cfr. Rousset Siri Andrés Javier, “*El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”, Revista Internacional de Derechos Humanos / ISSN 2250-5210 / 2011 Año I – N0 1, ver en: <http://www.cladh.org/wp-content/uploads/2012/07/a1-n1-2011-art03.pdf>, pág. 62

<sup>84</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Godínez Cruz vs Honduras, párr. 67; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6, párr. 68.

<sup>85</sup> Corte IDH. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, Párr. 175.

<sup>86</sup> Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2001. Serie C No. 87, párr. 24

<sup>87</sup> *El subrayado me pertenece.*

reparar a la víctima o víctimas:

*Art. 16. Los Estados han de procurar establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones (...).*

En base a los instrumentos enunciados y el criterio emitido por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede interpretar que las reparaciones a más de ser pecuniarias deben ser verdaderas reparadoras de derechos, es decir, deben generar medidas que a la vez reparen el sufrimiento de las víctimas y no permitan la continuación o repetición de las afectaciones a los derechos.

En este orden de ideas, la normativa interna del Ecuador a través de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional establece en relación a la reparación integral que:

*Art. 18.- Reparación integral.- En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud. (...)*

El Art. 18 de la LOGJCC reconoce que la reparación integral a víctimas de violaciones de derechos humanos va más allá de la reparación económica sino que se tienen que tratar de aliviar el dolor de quien ha sido vulnerado sus derechos en todos los ámbitos, tratando de regresar las cosas a lo que era en un principio. Estas medidas deben tener un fuerte componente de dignificación de las víctimas, incluyendo una dimensión de aceptación del daño sufrido de las personas a través del reconocimiento y el trato con dignidad.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Cfr. Beristain Carlos Martín, *“Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos”*, Serie Justicia y Derechos Humanos – Neoconstitucionalismo y sociedad, Primera Edición, Quito – Ecuador, 2009. pág. 6

### 2.1.1. Formas de reparación

Para entender los diversos aspectos que puede comprender reparar una violación a los derechos, se partirá de lo que prescribe el Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sobre la reparación integral, la misma que establece que para lograrse un verdadero goce del derecho a la reparación, la jueza o el juez procurará que la persona o personas titulares del derecho violado disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación.

*El derecho a la reparación está basado en términos morales y legales, a través de una creciente legislación y tratados internacionales que lo apoyan*<sup>89</sup>, en base a ellos se han desarrollado cinco dimensiones: 1) *la restitución del derecho*, 2) *la compensación económica o patrimonial*, 3) *la rehabilitación*, 4) *la satisfacción*, y finalmente 5) *las garantías de que el hecho no se repita*.

Estas dimensiones también han sido propuestas por el ex Relator Especial de Naciones Unidas, Theo Van Boven, en el *Proyecto de Principios y Directrices Básicos relativos a la reparación de violaciones flagrantes de los derechos humanos*<sup>90</sup> y además por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su reiterada jurisprudencia.<sup>91</sup>

No se incluye los últimos cinco parámetros que se establece en la LOGJCC como son: la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las

---

<sup>89</sup> La Asamblea General, mediante la resolución A/RES/60/147 del 24 de octubre de 2005, aprobó los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” contenidos en el documento (E/CN.4/2005/59).

<sup>90</sup> “Estudio relativo al derecho a la restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, Documento E/CN.4/Sub.2/1993/8 de fecha 2 de julio de 1993, numeral 137, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Comisión de Derechos Humanos, 45° Período de Sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección, ver en: Rousset Siri Andrés Javier, *“El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”*, Revista Internacional de Derechos Humanos / ISSN 2250-5210 / 2011 Año I – N0 1, ver en: <http://www.cladh.org/wp-content/uploads/2012/07/a1-n1-2011-art03.pdf>, pág. 62

<sup>91</sup> Cfr. Corte IDH. Caso *Cesti Hurtado Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de mayo de 2001. Serie C No. 78 párr 33; Cfr. Corte IDH. Caso de los *“Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 60; Cfr. Corte IDH. Caso de la *“Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76

medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud ya que de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia de la Corte IDH estos son ejemplos de cómo se puede cumplir con la reparación.

Inmediatamente se pasará analizar en qué consiste cada uno de los parámetros, profundizando en las garantías de no repetición, como una de las maneras de reparación que puede nacer a través de las políticas públicas y servicios públicos emitidos por juezas o jueces que tengan en su conocimiento acciones de protección donde se evidencie violaciones de derechos humanos y/o de la naturaleza:

1. **La restitución:** la plena restitución (*restitutio in integrum*), consiste en el restablecimiento de la situación anterior, el no ser factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, la jueza o el juez determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron.<sup>92</sup> Estas medidas de restitución comprenden por ejemplo: el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en sus labores cotidianas y la devolución de sus bienes patrimoniales.<sup>93</sup>
2. **La compensación económica o patrimonial:** ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones a los derechos constitucionales y de tratados internacionales de derechos humanos tales como los siguientes: a ) El daño físico o mental; b) La pérdida de acceder a empleo, educación y prestaciones sociales, etc.; c ) Los perjuicios

---

<sup>92</sup> Cfr. Art. 18 LOGJCC; Cfr. Corte IDH. Caso *Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259, párr. 292; Cfr. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Reparaciones y Costas, párr. 26, y Caso *Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*, párr. 248.

<sup>93</sup> Cfr. Art. 18 LOGJCC; Cfr. Beristain Carlos Martín, “*Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*”, Serie Justicia y Derechos Humanos – Neoconstitucionalismo y sociedad, Primera Edición, Quito – Ecuador, 2009. pág. 174; Cfr. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 2005, Art. 19.

morales, y otros.<sup>94</sup>

3. **Rehabilitación:** es decir, otorgar a la víctima o víctimas la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales que les permitan acceder a la justicia.<sup>95</sup>
4. **La satisfacción:** que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria<sup>96</sup>, como por ejemplo la publicación de las sentencias en los diarios mayor publicación en el país.
5. **Las garantías de no repetición:** buscan generar medidas que contribuirán a la prevención de futuras violaciones de derechos humanos, como por ejemplo: la educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos.<sup>97</sup>

Comprendiendo lo que consiste cada uno de los elementos que conforman una reparación integral, podemos confirmar que la mera indemnización económica por daños y perjuicios no logra alcanzar lo que realmente desea la víctima por la vulneración de los derechos.

En este sentido, la Constitución del Ecuador, vigente a partir del año 2008, introduce en tres artículos las reparaciones integrales como son: la reparación integral por causa de delitos penales, la reparación por daño ambiental y finalmente las reparaciones integrales por violaciones de derechos constitucionales.

---

<sup>94</sup> Cfr. Art. 18 LOGJCC; Cfr. Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 78- 82; Cfr. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 2005, Art. 20.

<sup>95</sup> Cfr. Art. 18 LOGJCC; Cfr. Corte IDH. Caso *Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, párr. 251

<sup>96</sup> Cfr. Art. 18 LOGJCC; Cfr. Corte IDH. Caso *Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2011 Serie C No. 222, párr. 125.

<sup>97</sup> Cfr. Art. 18 LOGJCC; Cfr. Corte IDH. Caso *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr. 474.

## 2.1.2. Las reparaciones en la Constitución del Ecuador

La evolución que ha desarrollado la Constitución de la República del Ecuador sobre reparaciones integrales, acorde a los criterios que establecen los diferentes instrumentos de derechos humanos en materia de reparaciones<sup>98</sup>, se puede constatar en las siguientes normas:

### ***Título II, Capítulo Octavo: Derechos de Protección***

*Art. 78.- Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral<sup>99</sup> que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.*

*Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales.*

### ***Título VI, Capítulo Segundo: Biodiversidades y Recursos Naturales***

*Art. 397.- En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral<sup>100</sup>, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca.(...)*

Este último artículo demuestra que la reparación integral, de acuerdo a la actual Constitución del Ecuador, no solo cabe sobre personas, es decir, sobre todo ser humano como lo define el Art. 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino también sobre la naturaleza como sujeto de derechos.

---

<sup>98</sup> Cfr. Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 2005.

<sup>99</sup> Lo subrayado es de mi pertenencia.

<sup>100</sup> Lo subrayado es nuestro; Constitución del Ecuador, Art. 397.

Además, el Art. 86 de la Constitución del Ecuador indica en sus Disposiciones Generales, que para la aplicación de las garantías jurisdiccionales se deberá considerar, por parte de las juezas y jueces, al momento de emitir la resolución la reparación integral:

*Art. 86.3.- Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial,<sup>101</sup> y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.*

Tanto en el Art. 397, que hace referencia a la reparación integral de los ecosistemas cuando han sufrido daños ambientales como en el Art. 86.3 que referente a las reparaciones a individuos cuando han sido afectados por violaciones en materia de todos los derechos ya sean civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, etc., la autoridad competente tiene la obligación de dictaminar a través de sus resoluciones la reparación integral, que comprendas los cinco parámetros: 1) *la restitución*; 2) *la compensación económica y patrimonial*; 3) *rehabilitación*; 4) *la satisfacción* y 5) *las garantías de no-repetición*<sup>102</sup>, las mismas que tendrán que ser cumplidas a través de acciones positivas y negativas.

Con el fin de ejemplificar, cómo las juezas y jueces constitucionales del Ecuador deben aplicar las medidas de reparación integral se traerá acotación la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso González y otras contra el Estado de México del año 2009*.<sup>103</sup> Se tomará en cuenta las reparaciones más pertinentes para la explicación.

### **Análisis de la demanda:**

---

<sup>101</sup> Lo subrayado es de mi pertenencia.

<sup>102</sup> Art. 18, LOGJCC.

<sup>103</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, Ficha técnica.

La demanda en el *Caso González y otras contra el Estado de México del año 2009* es en base a la supuesta responsabilidad internacional del Estado de México por la desaparición y posterior muerte de 3 jóvenes *Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez* cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodonero de Ciudad Juárez<sup>104</sup>.

En base a estos hechos se responsabiliza al Estado por 1) la falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; 2) la falta de prevención de estos crímenes, pese a que se tenía conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas<sup>105</sup>; 3) la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición de las mujeres (...) <sup>106</sup>; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos por parte de los organismos encargados (...) <sup>107</sup>, así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada.

Por lo que, la Corte analizó los siguientes derechos: Art. 4 (Derecho a la Vida), Art. 5 (Derecho a la Integridad Personal), Art. 7 (Derecho a la libertad personal), Art. 8 (Garantías Judiciales), Art. 19 (Derechos del Niño) y art. 25 (Protección Judicial), en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de la Convención Americana y con artículo 7 de la Convención Belém do Pará; a más de ellos el Art. 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Luego de un exhaustivo análisis, que no se desarrollará en la presente disertación por no ser de interés, la Corte IDH determinó la violación a los derechos 4.1, 5.1, 7.1, 8.1 y 25.1 en relación a los arts. 1.1 y 2 de la CADH y los Arts. 7.b y 7.c de la Convención Belém Do Pará, en perjuicio de: Irma Monreal Jaime, (...) <sup>108</sup>. Además la vulneración del Art. 19 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de las niñas Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos

---

<sup>104</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Op.cit. párr. 113 – 221.

<sup>105</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Op. cit. párr. 128 - 136

<sup>106</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Op. cit. párr. 182 - 195

<sup>107</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Op. cit. párr. 147 – 150.

<sup>108</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Op. cit. párr. 602 núm. 3

1. **Medidas de satisfacción:** La Corte IDH estableció, entre los puntos más relevantes, en relación a las medidas de satisfacción que:

- El Estado deberá, conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos<sup>110</sup>.
- El Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso, en honor a la memoria de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González.<sup>111</sup>
- El Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez. El monumento se develará en la misma ceremonia en la que el Estado reconozca públicamente su responsabilidad internacional, en cumplimiento de lo ordenado en el punto resolutivo anterior.<sup>112</sup>

2. **Medida de restitución:**

- En el caso no existen medidas de restitución ya que se generó la muerte de las mujeres y por ende no se puede restituir los hechos al estado inicial, es decir antes de las violaciones.

3. **Medidas de rehabilitación:**

- El Estado debe brindar atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas, a Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, (...) si éstos

---

<sup>109</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Op. cit. párr. 602 núm. 7

<sup>110</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Op. cit. párr. 455

<sup>111</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Op. cit. párr. 469

<sup>112</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Op. cit. párr. 473

así lo desean.<sup>113</sup>

#### 4. **Medida de compensación económica y patrimonial:**

- El Estado deberá, dentro del plazo de un año a partir de la notificación de Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, pagar por concepto de gastos funerarios a la señora Monreal US\$ 550,00, a la señora González US\$ 250,00 y a la señora Monárrez US\$ 750,00 y por concepto de gastos de búsqueda US \$150,00 a la señora Monreal y US \$600,00 a la señora González; y, \$1.050,00 a la señora Monárrez. El Estado, además debe pagar, por lucro cesante, US \$145.500,00 por Esmeralda Herrera Monreal, US \$134.000,00 por Claudia Ivette González y US \$140.500,00 por Laura Berenice Ramos Monárrez. Deberá pagar por daño moral US\$40.000,00 a Esmeralda Herrera Monreal; (...) quienes entregarán, en su caso, la cantidad que estimen adecuada a sus representantes, por concepto de costas y gastos<sup>114</sup>.

#### 5. **Garantías de no repetición:**

- El Estado debe continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres dirigidos a funcionarios públicos. El Estado deberá informar anualmente, durante tres años, sobre la implementación de los cursos y capacitaciones.
- El Estado deberá, dentro de un plazo razonable, realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación. A tal efecto, el Estado deberá presentar un informe anual por tres años, en el que indique las acciones que se han realizado con tal fin.

---

<sup>113</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Op. cit. párr. 549

<sup>114</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Op. cit. párrs. 561 - 589

Por lo expuesto, a través del ejemplo planteado, podemos afirmar que la reparación no es un fenómeno netamente económico o material, sino que necesita de todo un conjunto de medidas que tiendan a modificar el entorno político y social en el que se tiene que insertar a las víctimas.<sup>115</sup> Y las juezas y jueces son los encargados de resolver, de acuerdo a las reglas y principios, cuál será el mecanismo idóneo para una verdadera reparación integral dentro del Estado ecuatoriano.

Es así que, en palabras del tratadista colombiano Felipe Gómez:

*En el fondo, nos encontramos ante un proceso político que busca la reconstitución de la comunidad política, un nuevo equilibrio en la sociedad en el que las víctimas sean reconocidas en su condición de víctimas y pasen a ocupar un nuevo papel en el espacio político y social. En este sentido, la reparación pasa a formar parte del proceso de justicia reparadora y transformadora, una justicia que lo que pretende, en definitiva, es la plena reparación de las víctimas y la transformación de la sociedad hacia una sociedad más justa en la que las víctimas de las violaciones del pasado ocupen su lugar.<sup>116</sup>*

Finalmente, el proceso de reparación integral no se tiene que enfocar exclusivamente en las víctimas de manera individual, sino que, debe estar direccionado a la sociedad, que también requiere un proceso de reparación social<sup>117</sup> luego de una violación a los derechos humanos. En este sentido, la Corte IDH ha reconocido en reiteradas jurisprudencias el carácter colectivo de las reparaciones,<sup>118</sup> como es el caso de la Comunidad Indígena Sarayaku contra Ecuador,<sup>119</sup> donde la Corte IDH ordena al Estado, como un garantía de no repetición, implementar programas o cursos de carácter obligatorio que contengan módulos sobre los estándares nacionales e internacionales en

---

<sup>115</sup> Cfr. Gómez Iza Felipe, “El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”, 2006. Ver en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/ilsa/20120531061351/od37-felipe.pdf>, consultado: 30/03/2013 a las 13h11; Cfr. Corte IDH. Caso Castillo Páez Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43, párr. 48; Cfr. Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Excepciones Preliminares. Sentencia de 31 de enero de 1996. Serie C No. 25, párr. 85.

<sup>116</sup> Cfr. Gómez Iza Felipe, “El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”, 2006. Ver en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/ilsa/20120531061351/od37-felipe.pdf> consultado: 30/03/2013 a las 12h36.

<sup>117</sup> Cfr. Gómez Iza Felipe, “El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”, 2006. Ver en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/ilsa/20120531061351/od37-felipe.pdf> consultado: 30/03/2013 a las 13h11.

<sup>118</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie C, n° 116, para. 86.

<sup>119</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, dirigidos a funcionarios militares, policiales y judiciales<sup>120</sup>.

Cabe destacar que la Corte IDH no solo se queda en ordenar las reparaciones, sino que da una vigilancia a través de la exigibilidad de informes anuales al Estado y paralelamente a ello, informes emitidos por las propias víctimas y/o peticionarios, para obtener de esta manera un control del cumplimiento de las resoluciones emitidas por este Tribunal internacional, proceso del cual, como se evidenció en párrafos anteriores, carece la normativa ecuatoriana.

## **2.2 Aplicación de la Reparación integral en la Acción de Protección**

A partir de la implementación del modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el Ecuador, se genera una obligación hacia las juezas o jueces de ser garantistas, es decir, que deben aplicar de manera directa los derechos y garantías establecidos en la Constitución.

En base a esto, al haber acogido el Ecuador un nuevo paradigma de Estado, la noción de la ley está subordinada a la Constitución, debido a que, ésta es la manifestación del poder constituyente, y además porque, los Derechos Humanos son el fundamento de la organización social,<sup>121</sup> generando así límites y seguridad jurídica.

Se puede confirmar, a través del estudio de la jurisprudencia comparada, que las sentencias donde se aplica el garantismo judicial, generan efectos sociales y jurídicos que implican cambios materiales en el actuar de los individuos, de las sociedades relacionadas de manera directa o indirectamente con el caso que se discuta, además, estos cambios también recaen sobre las instituciones estatales y no gubernamentales que decidan involucrarse en los planes, políticas, programas públicos de atención a los grupos afectados por las violaciones de derechos humanos. Es decir, para lograr una

---

<sup>120</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Op. cit. párr. 302.

<sup>121</sup> Cfr. Ávila Ramiro, *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humano, 2009, pág. 35 a 40, en: Velasco Mancheno María Consuelo, *Diferentes Perspectivas del Actiismo Judicial desde la Doctrina y la Jurisprudencia*, en: Velasco Mancheno María Consuelo *Editora*, Ruptura No. 56, Año 2012, pág. 160.

reparación integral se necesita un trabajo conjunto entre la jueza o el juez, la víctima, el Estado y la sociedad, de esta manera se logra cumplir con las garantías que brinda el modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia<sup>122</sup>.

Retomando la definición de la acción de protección y conjugando con las atribuciones que tienen las juezas y jueces dentro de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, podemos concluir que las o los administradores de justicia tienen la obligación, en base al garantismo, de dictaminar medidas de reparación integral en sus diferentes dimensiones ya sean: de satisfacción, rehabilitación, restitución, compensaciones económicas o patrimoniales y garantías de no repetición a las víctimas, ya sea de manera individual o colectivamente, con el objetivo de reparar de manera integral a quienes han sido afectados por violaciones de los derechos constitucionales y de los tratados internacionales de derechos humanos, como lo establece la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, debemos destacar que, al ser la acción de protección, el recurso adecuado para reparar violaciones a los derechos humanos, las medidas dictadas por los jueces y juezas, tienen que generar un cambio dentro de la sociedad y de las instituciones estatales con el fin de no volver a cometer afectaciones a los derechos fundamentales de individuos, colectividades y/o de la naturaleza.

### **2.3. Las políticas públicas y servicios públicos como medidas de reparación integral**

Tal vez puede ocasionar cierta incertidumbre escuchar que una jueza o juez – Poder Judicial- pueda ordenar, a través de una sentencia, al Poder Ejecutivo la creación de políticas públicas y/o servicios públicos como una medida de reparación por las vulneraciones a derechos humanos y/o de la naturaleza, producidas por servidores de la Función Ejecutiva. Es por este motivo que se dará inicio a un análisis de lo que concierne a las políticas públicas y los servicios públicos, para lo cual se, partirá de la doctrina y finalmente se concretará con lo que establece la normativa interna del país.

---

<sup>122</sup> Abramovich Víctor y Pautassi Laura, “El derecho a la salud en los tribunales, Algunos efectos del judicial sobre el sistema de salud en Argentina”, Salud Colectiva, Buenos Aires – Argentina, Diciembre 2008,

### 2.3.1. Las Políticas Públicas

Existen diferentes definiciones sobre las políticas públicas, las mismas que dependen de los contextos sociales de cada sector, pero que, reúnen ciertos criterios en común, como la decisión en principio de carácter innovador, que van acompañadas de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución. Estas políticas públicas normalmente implica una serie de decisiones que son tomadas por los gobiernos que se encuentran en el poder, los cuales deben decidir, para su creación, que existe un problema, analizar que se debe intentar resolver, decidir cuál es la mejor manera de resolver y finalmente decidir cómo legislar sobre el tema<sup>123</sup>.

También las políticas públicas son consideradas como un conjunto de uno o varios objetos colectivos que son necesarios y deseables por un sector de la sociedad y que además son tratados por una institución u organización con el fin de direccionar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida por la población o un sector de esta como insatisfactoria o problemática<sup>124</sup>

Otra definición, recogida por autores colombianos, en relación a la política pública es: *“conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”*<sup>125</sup>

Por lo expuesto se puede decir que una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, los gobiernos autónomos descentralizados, centros de rehabilitación social, otros.<sup>126</sup>

#### 2.3.1.1. Elementos de las Políticas Públicas

---

<sup>123</sup> Cfr. Ferri, Jaime. *“Políticas Públicas”*, Diccionario Crítico de Ciencias Sociales en Román Reyes (ed.) (2004), pág. 134.

<sup>124</sup> Roth Deubel André-Noël, *“Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación”*, ediciones Aurora, Bogotá, noviembre 2006, pág. 27.

<sup>125</sup> Cfr. Salazar, C. *“Las Políticas Públicas”*, SantaFe de Bogotá, Javengraf. (1999), pág. 41.

<sup>126</sup><sup>126</sup> Cfr. Meny y Thoenig, 1992, *“Las políticas públicas”*, Barcelona, Ariel”, pág. 90

Teniendo como base estas definiciones, se determina que existen cuatro elementos que caracterizan la existencia de una política pública, los mismos que son: 1) *implicación del gobierno*, 2) *precepción de problemas sociales*, 3) *definiciones de objetivos y procesos*.<sup>127</sup> Por lo que se puede concluir que existe una política pública cuando:

*Las instituciones del Estado asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático*<sup>128</sup>.

Las acciones u omisiones que tienen el carácter de política pública, pueden desarrollar contenidos desde una perspectiva restrictiva, ausente, incompleta o integral de derechos<sup>129</sup>; todo dependerá de las concepciones ideológicas y políticas de la autoridad que se encuentre en funciones y el entorno político por el que esté rodeado, pero sobre todo, de la capacidad de incidencia y diálogo político de los actores interesados en disputar o emplazar a quien toma las decisiones de orden público; mucho más, cuando es producto de las demandas de los sectores directamente involucrados y movilizados socialmente.<sup>130</sup>

### 2.3.1.2. *Objetivo de la Política Pública*

De lo enunciado, se puede decir que el desarrollo de las políticas públicas tiene como objeto de análisis el conjunto de dispositivos conformado por:

- a) *Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos,*
- b) *Los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y*
- c) *Los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias*

---

<sup>127</sup> Cfr. Pallares Francesc, *“Las Políticas Públicas: El sistema político en acción”*, pág. 152, ver en: <http://marioaramirez.files.wordpress.com/2010/04/las-politicas-publicas.pdf>, consultado: 02/06/2013 a las 23h00

<sup>128</sup> Roth Deubel André-Noël, *“Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación”*, ediciones Aurora, Bogotá, noviembre 2006, pág. 27

<sup>129</sup> Cfr. Cadenas Hugo, *“Un modelo de análisis de las políticas públicas”*, ver en: [http://www.academia.edu/1327257/Un\\_modelo\\_de\\_analisis\\_para\\_las\\_politicas\\_publicas](http://www.academia.edu/1327257/Un_modelo_de_analisis_para_las_politicas_publicas); consultado: 02/06/2013 a las 22h50.

<sup>130</sup> Cfr. Corvalán, Javier, *“Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad”*, Documento N°4, Santiago de Chile, CIDE.,m pág. 124

*deseadas como las imprevistas.*<sup>131</sup>

Es decir, las políticas públicas consisten en examinar una serie de objetivos, medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos.<sup>132</sup>

Generalmente, las políticas públicas parten de normas jurídicas de diversas jerarquías, pueden ser constitucionales, legales, reglamentarias, decretos ejecutivos, resoluciones ministeriales, ordenanzas municipales, entre otras; también se expresan a través de planes, programas, proyectos y acciones promovidos por diversos niveles de gobierno, comúnmente por la función ejecutiva; así también, de las resoluciones judiciales de órganos de justicia nacional o internacional<sup>133</sup>.

### 2.3.1.3. Ciclo de elaboración de la política pública

El ciclo de elaboración de una política pública, contiene un primer momento que constituye la *formulación de la política* y que puede significar la creación, generación, la reformulación o la derogación de la misma. Luego, un segundo momento *de decisión*, es decir, la resolución del órgano competente, posterior a ello, un tercer momento, *la presupuestación*, que tiene como fin, establecer las fuentes de financiamiento y la asignación de recursos financieros necesarios para su ejecución, seguidamente de un cuarto momento, que consiste en la *ejecución de la política* y finalmente, *el control de la política*, lo que demanda el seguimiento y evaluación de los resultados, dirigido a valorar la eficacia de dicha política.<sup>134</sup>

Por lo expuesto, se puede afirmar que las políticas públicas son respuestas que produce

---

<sup>131</sup> Roth Deubel André-Noël, *“Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación”*, ediciones Aurora, Bogotá, noviembre 2006, pág. 27

<sup>132</sup> Cfr. Hank Jenkins-Smith y P. A. Sabatier, *“The Study of the Public Policy Process”*, en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press, 1993.

<sup>133</sup> Cfr. Cfr. Benalcázar Patricio, *“Políticas Públicas y Movilidad Humana en el escenario constitucional ecuatoriano”*, ver en: [http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99%3Apoliticas-publicas-y-movilidad-humana-en-el-escenario-constitucional-ecuatoriano&Itemid=49](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=99%3Apoliticas-publicas-y-movilidad-humana-en-el-escenario-constitucional-ecuatoriano&Itemid=49) consultado: 30/03/2013 a las 21h09.

<sup>134</sup> Cfr. Lahera Eugenio, *“Economía política de las políticas públicas”*, pág. 4, ver en: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam2/ecunam0204.pdf> consultado: 30/03/2013 a las 21h09.

el Estado a través de sus diferentes poderes estatales para satisfacer las necesidades de la población. El problema nace cuando el poder legislativo o ejecutivo no garantiza los derechos y la única función del Estado que lograría exigir a las dos funciones estatales antes señaladas es la función judicial, a quien, le correspondería emitir pronunciamientos (resoluciones, autos o sentencias) exigiendo al Ejecutivo la inmediata implementación de una política pública como medio de reparación de la violación de uno o varios derechos fundamentales. Esto no quiere decir que se incumpla con el principio de división de poderes sino más bien, al encontrarnos en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia tiene la obligación de controlar el cumplimiento de las obligaciones de los demás poderes del Estado, referentes a la plena vigencia de los derechos fundamentales.

### **2.3.2. Los servicios públicos**

A diferencia de las políticas públicas que son meros objetivos planteados por los gobiernos con el fin de satisfacer necesidades de la población o de sectores de esta, los servicios públicos son aquellas actividades por las cuales, se puede llegar a cumplir las metas propuestas en dichas políticas públicas. Para entender en lo que consisten los servicios públicos se presenta la siguiente definición:

*“Actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas por parte del Estado, de particulares o ambos, sujetos a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad, con fines sociales”, los mismos que puede ser generados a partir de políticas públicas”<sup>135</sup>.*

Además se define como el *“conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad la cobertura de determinadas prestaciones a los ciudadanos”<sup>136</sup>*. Los servicios públicos son brindados por determinadas entidades, generalmente por el Estado, y que tienen como fin la satisfacción de las necesidades de la comunidad o sociedad donde estos se llevan a

---

<sup>135</sup> Ibarra Mares Albert, *“Introducción a las Finanzas Públicas”*, ver en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CARACTERISTICAS%20DE%20LOS%20SERVICIOS%20PUBLICOS.htm> consultado: 28/03/2013 a las 20h27.

<sup>136</sup> Cfr. Ministerio de Protección Social, República de Colombia, Memorandum sobre servicios públicos esenciales, ver en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613\\_serviciosPublicos.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613_serviciosPublicos.pdf) consultado: 30/03/2013 a las 22h42.

cabo.<sup>137</sup>

Para que los servicios sean considerados como públicos se debe considerar los siguientes parámetros:

- *La continuidad en la satisfacción del interés social que provee la empresa.*
- *Que el servicio sea uniforme, es decir, la necesidad social a ser cubierta por el estado beneficia a todos o a la mayoría de los núcleos de la población.*
- *Dar garantías a los ciudadanos que el servicio funcionará de acuerdo con su propia naturaleza y rindiendo su máxima utilidad.*
- *Las causas económicas para evitar que el servicio público se convierta en una fuente de explotación para los particulares.*
- *Dar garantías de que el servicio se prestará en condiciones de igualdad para todos los individuos salvo la existencia natural de ciertas categorías privilegiadas.*
- *Dar garantías de la mayor comodidad para el público. La prestación de los servicios públicos no es la única actividad del estado pero sí una de las más importantes.*<sup>138</sup>

A más de ello, la Corte Constitucional Colombiana en su sentencia T-578 de 1992 manifestó que los servicios públicos son aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas.<sup>139</sup>

Es relevante la jurisprudencia presentada en la disertación que se desarrolla, debido a que la Corte Colombiana analiza los servicios públicos a partir de los derechos económicos sociales y culturales y en base a lo consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que, tiene como fin determinar el alcance de las juezas y jueces para impulsar la creación de servicios públicos como los canales para lograr el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en especial los derechos del Buen Vivir o también conocidos a nivel internacional como los derechos económicos, sociales o culturales.

---

<sup>137</sup> Cfr. López Murcia Julián, Schonberger-Tibocha Johann, *“Servicios Públicos domiciliarios: Una interpretación con base en el Bloque Constitucional”*, Centro de Estudios de Derecho Internacional y Derecho Global “Francisco Suárez S.J. Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, 2008, pág. 175.

<sup>138</sup> Ibarra Mares Albert, *“Introducción a las Finanzas Públicas”*, ver en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CARACTERISTICAS%20DE%20LOS%20SERVICIOS%20PUBLICOS.htm> consultado: 28/03/2013 a las 20h27.

<sup>139</sup> Cfr. Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-578 de 1992.

### 2.3.2.1. Características de los Servicios Públicos

Se pueden distinguir tres características fundamentales de los servicios públicos: *Continuidad, mutabilidad, igualdad*.<sup>140</sup>

La **continuidad del servicio** se refiere al funcionamiento normal y regular del servicio a quienes lo reciben. La interrupción del servicio puede recaer como una violación a excepción que sea por causas de fuerza mayor.<sup>141</sup>

La segunda característica, **la mutabilidad de los servicios públicos**, significa que las condiciones en las cuales las prestaciones son suministradas al público deben adaptarse a las necesidades de quien las recibe.<sup>142</sup>

Finalmente, **la igualdad de los usuarios**, consiste en asegurar el cumplimiento de la obligación en las prestaciones de servicio a cada una de las personas que lo reclame. A más de ellos se considera que todas y todos se encuentran sometidos a las mismas normas de regulación.<sup>143</sup>

Partiendo de las características expuestas se puede concluir que los servicios públicos al igual que las políticas públicas pueden cumplir necesidades de la población ya sean económica o social, o ambas, y pueden ser prestados de forma directa por las administraciones públicas o bien de forma indirecta a través de empresas públicas o privadas y que su accesibilidad debe ser igual para todas y todos de acuerdo a sus necesidades.<sup>144</sup>

---

<sup>140</sup> Cfr. M. Ronald, *“Précis De Droit Administratif”*, 10 Ed. 1951, en Enrique Jorge, *“Los servicios públicos”*, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 195.

<sup>141</sup> Cfr. Enrique Jorge, *“Los servicios públicos”*, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 195, ver en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/19/pr/pr12.pdf> consultado: 03/06/2013 a las 12h31

<sup>142</sup> Cfr. Mora Bastidas Freddy Albert, *“Servicio Público”*, Universidad de los Andes, pág. 13, ver en: [http://webdelprofesor.ula.ve/economia/fremoba/docs/diplomado\\_dcho\\_administrati\\_iii.pdf](http://webdelprofesor.ula.ve/economia/fremoba/docs/diplomado_dcho_administrati_iii.pdf), consultado: 03/06/2013 a las 12h55

<sup>143</sup> Cfr. Enrique Jorge, *“Los servicios públicos”*, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 195, ver en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/19/pr/pr12.pdf>, consultado: 03/06/2013 a las 12h31.

<sup>144</sup> Cfr. Ministerio de Protección Social, República de Colombia, Memorandum sobre servicios públicos esenciales, ver en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613\\_serviciosPublicos.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613_serviciosPublicos.pdf), consultado: 30/03/2013 a las 22h42.

Hasta el momento se ha analizado lo que la doctrina ha definido por políticas públicas y servicios públicos en un ámbito general, por lo que se cree conveniente concentrarnos en lo en la Constitución de la República del Ecuador y analizar lo que establece sobre las políticas públicas y servicios públicos en el Art.85:

*Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

*1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.*

*2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.*

*3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.*

*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.*

De lo que se desprende del artículo expuesto se concluye que las políticas públicas y los servicios públicos son los medios por los cuales el modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia garantiza los derechos establecidos en la Constitución y en tratados internacionales. Prevalciendo, siempre, la concordancia entre los derechos establecidos en la carta magna y las políticas públicas y servicios públicos de acuerdo a las circunstancias de cada uno de los sectores sobre los cuales recae las medidas.

Como se denota del Art. 85 de la Constitución del Ecuador las políticas públicas y los servicios públicos, por lo general, son elaborados y ejecutados por el Poder Ejecutivo, pero como se ha demostrado las juezas y jueces también tienen la capacidad y obligación, en casos de reparación integral, de exigir al ejecutivo la implementación de dichas medidas cuando el contexto social lo requiera y pueda ser visibilizado a través de los demandas de acción de protección.

### **2.3.3. Las políticas públicas y servicios públicos como medidas de no repetición.**

Una vez, que se ha identificado en qué consiste las políticas públicas y los servicios públicos, es pertinente analizar, si éstos pueden ser considerados como mecanismos de reparación integral en casos de violaciones de derechos consagrados en la constitución y en tratados internacionales de derechos humanos. Estas reparaciones no necesariamente tienen que ser solicitadas por el peticionario sino que es obligación de la jueza o juez, que conoce la acción de protección, de reparar de acuerdo a lo establecido en el Art. 18 de la LOGJCC.<sup>145</sup>

A continuación, se expondrá varios ejemplos de medidas de garantía de no repetición, emitido por un organismo contencioso regional, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el mismo que se debe poner de ejemplo para las juezas y jueces constitucionales del Ecuador con el objetivo de lograr lo que la Acción de Protección realmente persigue una verdadera tutela de los derechos dentro del modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia y de igual manera que lo persigue las demandas presentadas ante el órgano contencioso regional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo la acción de protección lo más similar y que por ende las juezas y jueces antes de resolver tiene que hacer un ejercicio mental para sentenciar a los sujetos pasivos que han incurrido en la violación de derechos humanos y que tanto las juezas y jueces nacionales como regionales tienen la obligación de emitir reparaciones que permitan a la víctima llevar lo más posible una vida digna.

#### ***Ejemplo 1:***

Medidas de reparación: garantía de no repetición a través de generación de políticas públicas en la sentencia emitida por la Corte IDH en el “***Caso Tibi Vs. Ecuador***”

El Tribunal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declaró:

*El Estado debe establecer un programa de formación y capacitación para el personal*

---

<sup>145</sup> Cfr. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 2005, Art. 23

*judicial, del ministerio público, policial y penitenciario, incluyendo al personal médico, psiquiátrico y psicológico, sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos en el tratamiento de reclusos. El diseño e implementación del programa de capacitación, deberá incluir la asignación de recursos específicos para conseguir sus fines y se realizará con la participación de la sociedad civil. Para estos efectos, el Estado deberá crear un comité interinstitucional con el fin de definir y ejecutar los programas de capacitación en derechos humanos y tratamiento de reclusos. (...)*<sup>146</sup>

### **Ejemplo 2:**

Medidas de reparación: garantía de no repetición a través de generación de políticas públicas en la sentencia emitida por la Corte IDH en el **“Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México”**

EL Tribunal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declaro:

*El Estado deberá adoptar medidas para que las niñas de la comunidad de Barranca Tecoani que actualmente realizan estudios secundarios en la ciudad de Ayutla de los Libres, cuenten con facilidades de alojamiento y alimentación adecuadas, de manera que puedan continuar recibiendo educación en las instituciones a las que asisten. Sin perjuicio de lo anterior, esta medida puede ser cumplida por el Estado optando por la instalación de una escuela secundaria en la comunidad.*<sup>147</sup>

### **Ejemplo 3:**

Medidas de reparación: garantía de no repetición a través de generación de políticas públicas en la sentencia emitida por la Corte IDH en el **“Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica”**

El Tribunal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declaró:

*El Estado debe incluir la disponibilidad de la Fecundación In Vitro dentro de sus programas y tratamientos de infertilidad en su atención de salud, de conformidad con el deber de garantía respecto al principio de no discriminación. El Estado deberá informar cada seis meses sobre las medidas adoptadas para poner gradualmente estos servicios a disposición de quienes lo requieran y de los planes diseñados para este*

---

<sup>146</sup> Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, Puntos Resolutivos, párr. 13.

<sup>147</sup> Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, Puntos Resolutivos párr. 23

*efecto*<sup>148</sup>.

Además,

*El Estado debe implementar programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos, derechos reproductivos y no discriminación, dirigidos a funcionarios judiciales de todas las áreas y escalafones de la rama judicial.*<sup>149</sup>

Es así, que la Acción de Protección, como se indicó al principio, tiene como fin tutelar los derechos humanos y como medidas de reparación, al igual que la Corte, tiene la facultad de emitir medidas acordes a las necesidades de la víctima que garanticen que los hechos sucedidos no se vuelvan a repetir.

En este sentido las políticas públicas y servicios públicos logran ser garantías de no repetición que evitan futuras violaciones de derechos humanos y que a la vez, logran integrar a la sociedad y protegerla, es por ello, que la misma Corte IDH, a través de sus resoluciones ha obligado a los Estados generar políticas públicas no solo en beneficio de las víctimas sino también de la sociedad, como parte de la resolución en las acciones de protección.

Además, las políticas públicas y servicios públicos, como garantías de no repetición, como se ha señalado, tienen que ser dictadas por las juezas y jueces constitucionales mencionando, cuál es fin que debe cumplir dicha reparación dentro de la sociedad, esto no significa que los administradores de justicia se entrometan o alteren la función de cada uno de los poderes del Estado, en especial el ejecutivo y el legislativo, ya que simplemente, deben dar parámetros generales para la creación y generación de la política.

Así mismo, las juezas y jueces tienen la obligación de dar seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas y servicios públicos por parte de la autoridad competente que esté a cargo.

---

<sup>148</sup> Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, Puntos Resolutivos párr. 4

<sup>149</sup> Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, Puntos Resolutivos párr. 6

Finalmente, quien debe ejecutar las políticas públicas y los servicios públicos es la función ejecutiva, aplicando los parámetros dictados por los jueces, pero el desarrollo y la implementación, es decir, ¿el cómo?, será de acuerdo a su experticia. Si bien se deja la ejecución al libre arbitrio de la función ejecutiva la jueza o el juez constitucional siempre tendrá que controlar el cumplimiento.

El cumplimiento de las reparaciones, manifestadas por la jueza o juez en la sentencia de la acción de protección, es obligación del Ejecutivo de cumplirlas dentro de un plazo razonable y a su vez deben ser monitoreadas constantemente por la jueza o juez como se los estipula en el Art. 21 de la LOGJCC.

En la realidad, la mayoría de los cumplimientos de las sentencias de las acciones de protección no se llevan a cabo, lo que genera, como ya se lo señaló anteriormente, una re-victimización a la víctima ya que le obliga a activar otra vía como la acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales<sup>150</sup>.

Una alternativa para evitar que la víctima, ya sea de manera individual o colectiva, se desgaste interponiendo una nueva acción, sería que exista una reglamentación, ya sea a través de una reforma a la LOGJCC o una resolución del pleno del Consejo de la judicatura, para el seguimiento del cumplimiento de las sentencias emitidas por las demandas de garantías jurisdiccionales y de esta manera no solo quedarse en un simple enunciado como lo prescribe la LOGJCC.

La reglamentación para el cumplimiento de las sentencias de acciones jurisdiccionales debería contener, entre uno de los puntos, que el organismo encargado de cumplir con las reparaciones por parte del Ejecutivo emita un informe mensual al juez sobre los avances en el cumplimiento de la sentencia, en caso de no existir dichos progresos la jueza o juez deberá emitir autos y ejecutar de manera integral la sentencia, además, tienen la obligación de evaluar las medidas de reparación integral y de ser necesario modificar dichas medidas.

---

<sup>150</sup> Cfr. Navas Alvear, Marco, “**Legitimidad de la Justicia Constitucional y ejercicio de las garantías: Una aproximación a propósito de la Acción de Protección**”, en: AED-PUCE, “Ruptura No. 56”, Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2013, págs. 91-93

De lo expuesto, se puede concluir que es obligación de la jueza o juez por su carácter garantista y por lo que establece el Art. 18 de la LOGJCC, dentro del proceso de la acción de protección, dictaminar reparaciones integrales a las víctimas y como garantía de no repetición generar políticas públicas o/y servicios públicos como los medios para evitar que en el futuro vuelva a existir una vulneración de los derechos constitucionales y aquellos establecidos en los tratados internacionales.

#### **2.3.4. Los servicios públicos como medidas de rehabilitación**

Si bien, las juezas y jueces generan servicios públicos como medida de no repetición para garantizar el derecho a la reparación también, puede ser considerado como medidas de rehabilitación que tienen como fin el revertir los efectos debilitantes tanto físicos como psicológicos que fueron ocasionados por las violaciones a sus derechos fundamentales.<sup>151</sup>

La medida de rehabilitación consiste en otorgar a la víctima prestación de servicios, por parte de las entidades estatales como: la atención médica gratuita, tratamiento psicológico tanto para víctima como para sus familiares; además servicios de interpretación, jurídicos y sociales que le permitan acceder a la justicia<sup>152</sup>.

En este sentido, la Corte Constitucional Colombiana ha manifestado, en reiterada jurisprudencia, que, una forma de reparar es a través de la prestación de servicios públicos a la víctima y sus familiares con el fin que puedan acceder y subsanar los daños ocasionados a su integridad personal y de esta manera lograr restablecer su proyecto de vida.<sup>153</sup>

En el Ecuador, de acuerdo a la Constitución, los servicios públicos tienen que ser de calidad y ser brindados con eficiencia, eficacia y buen trato,<sup>154</sup> lo que conlleva que la atención médica, psicológica, acceso a la justicia, entre otros deben ser brindados de

---

<sup>151</sup> Cfr. REDRESS, “La Rehabilitación como una forma de reparación con arreglo al Derecho Internacional”. Londres – Reino Unido, Diciembre 2009, pág. 8.

<sup>152</sup> Cfr. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General 31 sobre la naturaleza de las obligaciones legales generales impuestas a los estados parte. 26/05/2004, pág. 16

<sup>153</sup> Cfr. Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-760 de 2008; Cfr. Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-355 de 2012.

<sup>154</sup> Cfr. Art. 66 núm. 25, Constitución del Ecuador.

manera inmediata a las víctimas para lograr una verdadera reparación integral.

## **CAPÍTULO III**

### **ANÁLISIS DEL JUICIO CONSTITUCIONAL EN LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN NO. 2009-0883 CASO DE LA SEÑORA LORENA CAICEDO CASTRO**

Este último capítulo tiene como finalidad analizar, cómo los administradores de justicia deben actuar en base al garantismo judicial en las sentencias de acciones jurisdiccionales, en especial en la Acción de protección, encaminando su decisión a la obtención de medidas reales para la reparación integral de la víctima y la no repetición de violaciones a derechos fundamentales, siendo la generación de políticas públicas o servicios públicos la medida adecuada para cumplir con ese propósito.

Se centrará el estudio en el caso de la Señora Lorena Caicedo que con valentía, a pesar de sus restricciones de libertad y su extrema pobreza<sup>155</sup> planteó una demanda de “Acción de protección”, con el objetivo que se le tutele su derecho a la salud, que por falta de políticas públicas por parte del Estado, puso en eminente peligro su integridad personal y su vida.

Cabe destacar que, lo más relevante en el caso es su parte de resolución, donde el juez, a más de las reparaciones de rehabilitación, como: atención médica gratuita de calidad, entrega gratuita de medicinas, obligó la creación de una política pública, a pesar de que los representantes del Estado se opusieron a aceptar que un administrador de justicia pueda ordenar algo que aparentemente solo le corresponde al Ejecutivo.

Lamentablemente, la falta de un proceso que regule el cumplimiento de las sentencias de carácter constitucional, el desinterés y la falta de compromiso de las instituciones de la función ejecutiva, no ha permitido concluir con la ejecución de este proceso judicial

---

<sup>155</sup> El 2 de septiembre de 2008, la Sra. María Lorena Caicedo Castro es sancionada por tenencia de drogas, y sentenciada a cumplir una pena de 8 años en el Centro de Rehabilitación Social de Quito (en adelante CRSFQ).

que inició en el 2009, como lo indicaremos en las siguientes líneas.

### **3.1. Hechos del Caso**

El juicio Constitucional de Acción de Protección No. 2009 – 0883<sup>156</sup> fue presentado por la accionante María Lorena Caicedo Castro – mujer privada de la libertad – contra el Director Nacional de Rehabilitación Social<sup>157</sup>, Ministro de Justicia y Derechos Humanos,<sup>158</sup> Ministra de Salud Pública<sup>159</sup> y el Procurador General de Estado<sup>160</sup> por violación a su derecho a la salud además por falta de políticas públicas que permitan el acceso a mujeres privadas de la libertad a la atención médica y a medicamentos gratuitos.

El problema de salud de Lorena Caicedo inició luego de ingresar al Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (en adelante, CRSFQ o Centro), razón por la cual acudió al médico del CRSFQ, donde se le proporcionó medicamentos como meloxicam y ranitidina los mismos que son calmantes y desinflamatorios sin otorgarle un tratamiento adecuado. Luego de esto, por falta de equipo técnico médico, dentro del CRSFQ, le re direccionaron a un centro de salud público para la realización de exámenes, por los cuales tuvo que cubrir los costos con los pocos ingresos económicos que podía obtener de las manualidades que realizaba en el Centro.

El 9 de enero de 2009 le realizaron una ecografía pélvica<sup>161</sup>, la misma que determinó que poseía un endometrio central fino, miometrio con presencia de múltiples miomas, cerviz de 7 mm de aspecto normal, concluyendo que tiene un útero miomatoso, los mismos que le provocaban hemorragias abundantes en cada periodo menstrual y obligando a María Lorena a permanecer en cama durante la menstruación.

El dolor severo y el sangrado excesivo a causa de los miomas uterinos requerían de manera urgente una cirugía, a más de la cirugía era necesario realizar otros exámenes

---

<sup>156</sup> Ver Anexo 1, documento 1

<sup>157</sup> En el año 2009 se encontraba el Dr. Romeo Silva

<sup>158</sup> En el año 2009 se encontraba el A. Nestor Arbito

<sup>159</sup> En el año 2009 se encontraba la Dra. Carolina Chan

<sup>160</sup> En el año 2009 se encontraba el Dr. Diego García Carrión.

<sup>161</sup> Anexo 1.- Ecografía pélvica

como una ecografía<sup>162</sup> en el abdomen superior, la misma que fue realizada de manera tardía pero se logró detectar la presencia de saco herniado a nivel de unión esófago gástrica de 32 MM de diámetro, finalmente se evidenció la presencia de una hernia hiatal del estómago por encima del diafragma por lo que debía realizarse una endoscopia digestiva alta, examen que por su situación de vulnerabilidad y la falta de recursos no logró realizarse.

A parte de estos síntomas, padecía de terribles dolores de pecho, para lo cual, con fecha 30 de enero de 2009 le realizaron nueva ecografía en el seno izquierdo<sup>163</sup>. Los resultados de esta nueva ecografía, le determinaron que presentaba incremento de ecogenicidad del tejido mamario por probarse mastopatía fibrosa, presencia de quiste mamario de aspecto regular situado en el cuadrante inferior externo de 19 mm de diámetro, 16 H. Resultado de ello se determina la presencia de un quiste en mama izquierda, para lo cual le recomendó realizarse una ecografía bilateral, con el fin de determinar el tratamiento que requería la accionante.<sup>164</sup>

Durante el tiempo que permaneció en este estado, los medicamentos que recibió, fueron calmantes y desinflamatorios, sin que esto constituya tratamiento para su enfermedad. Debido a su grave estado de salud: la accionante, hasta el año 2011, continuó sufriendo malestares constantes y cólicos fuertes, que muchas veces la dejaban impedida de levantarse o caminar a realizar sus actividades.

La enfermedad de Lorena le disminuyó de una manera notoria su estado de bienestar físico, al no poder acceder a los exámenes y tratamientos correspondientes, la afección de los quistes detectados en el seno y los miomas en el cuello uterino, no le permitieron a la accionante hacer una vida normal.

Los hechos expuestos permiten tener evidencia de una limitación desproporcionada del pleno goce y ejercicio del derecho de salud, además, se de discriminación por su condición de privada de la libertad, al no gozar de los mismos medios y oportunidades para acceder a los servicios de salud como las demás personas de la sociedad.

---

<sup>162</sup> Anexo 2.- Ecografía de abdomen superior de fecha 09 de enero de 2008.

<sup>163</sup> Ver Anexo 1 Documento 2.- Ecografía de mama izquierda

<sup>164</sup> Ver Anexo 1 documento 2

Con estos hechos, Lorena, presentó la demanda de Acción de Protección con el apoyo de la Fundación Regional en Asesoría de Derechos Humanos INREDH, quienes participaron tanto como demandantes y patrocinadores.<sup>165</sup>

## **3.2. Análisis del Proceso Judicial**

Para entrar al análisis del proceso judicial de la Acción de Protección presentada por Lorena Caicedo Castro y determinar cuál fue el camino para lograr una política pública como medida de no repetición, es importante partir de los pronunciamientos de cada una de las partes procesales, tomando en cuenta lo expuesto por la accionante en los alegatos presentados y del Estado a través de las instituciones involucradas que son: la Dirección Nacional de Rehabilitación Social,<sup>166</sup> el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>167</sup>, el Ministerio de Salud Pública y finalmente, la Procuraduría General del Estado.

### **3.2.1. Posiciones de las Partes**

*3.2.1.1. Accionantes: “Lorena Caicedo y David Cordero Heredia, en relación a la prestación de los servicios públicos.”<sup>168</sup>*

En los alegatos que presentó Lorena Caicedo Castro junto con el Ab. David Cordero Heredia ante el Juez Vigésimo Quinto de Pichincha se expuso: en primer lugar, los hechos relacionados a las complicaciones de salud de Lorena Caicedo y a la falta de atención oportuna por parte del Estado para acceder, tanto a tratamientos de salud como medicinas, de una manera gratuita en referencia a lo consagrado en la Constitución.

Además, señaló que la autoridad incurrió en omisión ilegítima de autoridad pública y que la garantía pertinente que se debía activar es la Acción de Protección; la misma que

---

<sup>165</sup> Ver Anexo 1 documento 2.

<sup>166</sup> Actualmente el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos asumió en su integralidad el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, eliminando la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

<sup>167</sup> Actualmente lleva el nombre de Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

<sup>168</sup> Cfr. Demanda de Acción de Protección. Ver Anexo 5 y 10.

tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y que podía ser interpuesta cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, si la persona afectada se encuentra en estado de subrogación, indefensión o discriminación, entre otros como lo establece el Art. 88 de la Constitución del Ecuador.

En este sentido, la omisión impugnada fue la falta de atención y tratamiento médico e igualmente la falta de acceso a medicinas que sufrió la accionante María Lorena Caicedo Castro, lo cual, le provocó un grave daño a su salud y puso en riesgo su vida, causando lesión a sus derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Además, se expuso que el CRSFQ no brindó condiciones dignas de vida acorde a los parámetros establecidos en la Constitución y en los diferentes instrumentos internacionales de Derechos Humanos en la materia.

*3.2.1.1. Accionantes: “Lorena Caicedo y David Cordero Heredia, en relación a la falta de políticas públicas en materia de salud en Sistemas Penitenciarios.”<sup>169</sup>*

Por otro lado, las autoridades demandadas fueron: el Director Nacional de Rehabilitación Social acorde lo señalado en el Art. 6 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social; el Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, como representante legal de dicho Consejo, quien tenía la obligación de determinar políticas penitenciarias, con el propósito de obtener la rehabilitación integral de los internos, así también, se responsabilizó por omisión a la Ministra de Salud, ya que era su deber dictar políticas públicas en materia de salud, las mismas que deben ser aplicadas sin discriminación, en especial con el cuidado debido a grupos vulnerables como las personas privadas de su libertad.

En relación a los fundamentos de derecho, se invocaron las disposiciones de la Constitución del Ecuador Art. 11, numerales 3, Art. 3 numeral 1, Arts. 32; 66, 1; y que en consecuencia se concluyó que el Estado tenía el deber de proteger y garantizar los derechos humanos, tanto los reconocidos en la Carga Magna y discriminación alguna.

---

<sup>169</sup> Cfr. Demanda de Acción de Protección. Ver Anexo 1 Documento 1.

Además, se reiteró por la parte accionante que la omisión existe en el momento en que alguien que está obligado, tiene el deber jurídico de hacer algo, no lo realiza. En este caso el Estado es el responsable de que todas las personas que se encuentran bajo su dependencia vivan en el ejercicio de sus derechos inalienables, en este caso es garante esencialmente de las personas que se encuentran bajo cualquier forma de detención, dentro de su jurisdicción.

Se agregó que la vulneración de derechos no solamente se los hace por acciones, sino también por omisiones, señalando lo que estipula la Observación No. 14 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC), en la que se estipula que los Estados pueden conculcar el derecho a la salud al no adoptar las medidas necesarias para garantizar este derecho, entre ellas, el no adoptar medidas apropiadas para dar plena efectividad al más alto nivel posible de salud física y mental, el no contar con una política nacional sobre la seguridad y la salud y el no hacer cumplir las leyes pertinentes.<sup>170</sup>

Por otro lado, se señaló que se violó el derecho a la salud, reconocido en la Constitución del Ecuador, en los numerales 2 Art. 66, y en el PIDESC en el numeral 1 Art. 12 incluyendo la observación del Comité del PIDESC, con relación a la Accesibilidad, No 14 discriminación, accesibilidad económica en los establecimientos, bienes y servicios de salud, seguridad médica No. 19, y que según los principios No. 3 sobre la protección sobre cualquier forma de detención o prisión, incluyendo el principio 5 del Tratamiento de los reclusos, lo que se contrapone a la regla mínima del Art. 45 para el tratamiento de los reclusos, en la que se debe incluir la plataforma de Acción de Beijing contemplada en No. 89. Considerando que además el derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, contemplados en el Art. 11 (2), Art. 3 (1) y Art. 66 (2,4), en concordancia con el Art. 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Cabe considerar en este breve resumen de los argumentos de los accionantes que, como medidas de reparación, basados en el Art. 86, se solicitó: en primer lugar que *se acepte a trámite la demanda*, segundo que *se le realicen todos los exámenes y tratamientos*

---

<sup>170</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14, Derecho a la Salud.

*médicos de manera urgente y gratuita, tercero que se le repare material y moralmente y como último punto de las reparaciones se instó que se les ordene a los demandados la implementación de una política pública que garantice el acceso de las personas privadas de la libertad a la atención médica especializada y a la gratuidad de los medicamentos.*<sup>171</sup>

Finalmente, se realizó el correspondiente petitorio donde se recabó las reparaciones integrales de satisfacción y rehabilitación; a más de la garantía de no repetición que consta en la reparación.

El análisis se centrará en el fin que se perseguía con interponer la Acción de protección era generar un debate, más allá del derecho a la salud de las mujeres privadas de la libertad, sobre la facultad que tienen las juezas y jueces de ordenar la creación de políticas públicas como una de las dimensiones de la reparación integral, que en el presente caso sería una medida de no repetición. Sobre este segundo punto se desarrollará el análisis en líneas siguientes.

### *3.2.1.2. Argumentos del Estado*

#### *3.2.1.2.1. Referente a la prestación de servicios públicos:*

El Director Nacional de Rehabilitación Social, de aquel momento, Dr. Romeo Gonzalo Silva Castillo, impugnó y rechazó los fundamentos de la acción presentados por los accionantes, manifestando que la actuación de la entidad ha cumplido con lo establecido en el Art. 203 numeral 4 de la Constitución del Estado.<sup>172</sup>

Señaló, que para determinar la procedencia de la acción de protección se debía analizar los elementos que rodeaban el acto impugnado para determinar si la actuación es ilegítima, si se han vulnerado derechos constitucionales y si se ha producido daños graves.

Además, recalcó que en el caso en discusión, existió protección y cumplimiento del derecho que tenía la señora María Lorena Caicedo Castro a ser atendida por el

---

<sup>171</sup> Anexo 1 documento 1.

<sup>172</sup> Ver Anexo 1 documentos 4

Departamento Médico del Centro por tratarse de asuntos de especialidad, a ser conducida a Hospitales que brindan dicha atención, se le suministró la medicina correspondiente, por lo que no existió ninguna vulneración de derechos constitucionales por acto u omisión de autoridad pública no judicial. Por lo que solicitó se deseche la acción de protección.

#### *3.2.1.2.2. Referente a las políticas públicas en materia de Salud en Sistemas Penitenciarios:*

En relación a los alegatos proporcionados por el Abogado Nestor Arbito Chica, en calidad de Ministro de Justicia y Derechos Humanos, en el año 2009, manifestó que la acción de protección debió ser valorada en su justa dimensión, ya que el Estado ecuatoriano ha adoptado diversas medidas con la finalidad de remediar las graves deficiencias que ha venido atravesando el Sistema de Rehabilitación Social.<sup>173</sup>

En este mismo orden de ideas, agregó que el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo No. 441 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 121 del 6 de julio de 2007, declaró el Estado de Emergencia por la grave conmoción en el Sistema Penitenciario en todo el país, dando de esta manera cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 203 de la Constitución, con la finalidad de generar políticas que garanticen una rehabilitación social integral donde se incluyan planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial, o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación.

Así también, recalcó que la Ley s/n, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 393 –2S de 31 de julio de 2008, reestructuró el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, órgano competente para definir y establecer las políticas penitenciarias, en la que por primera vez se incluyó a instituciones de la Administración Pública Central, como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, además, en ese momento se elaboraba el borrador que contenía el “*Plan interinstitucional de atención integral en salud para las personas*

---

<sup>173</sup> Ver Anexo 1 documentos 3

*privadas de libertad en el marco de los Derechos Humanos 2009-2013*”, Sosteniendo que si se dictaron las políticas necesarias para garantizar el derecho a la salud en los Centros de Rehabilitación Social.

Finalmente solicitó que, al no existir vulneración del derecho a la salud, ni a la no discriminación e igualdad ante la ley, por acción u omisión de autoridad pública no judicial se rechace la acción.

Por su parte, la Dra. Caroline Judith Chang Campos<sup>174</sup> Ministra de Salud, indicó que la institución demandada no omitió elaborar políticas, tales como la atención gratuita en los servicios de salud, ya que se había implementado, en el año 2007, el Programa de Atención Gratuita, a través de consultora externa sin costo alguno, y en 2008 se implementó el Plan Gratuidad Progresiva de Salud, como parte del proceso de brindar los servicios de salud de forma gratuita a nivel del país, en especial de los grupos vulnerables (de atención prioritaria). Así mismo, manifestó que, el Estado ecuatoriano, mediante Decreto Ejecutivo No. 441,<sup>175</sup> decretó el estado de emergencia del Sistema Penitenciario Nacional en todo el país, con el fin de remediar las deficiencias que atravesaba.<sup>176</sup>

Manifestó que, en el presente caso no existió omisión que determine la violación de derechos, de ningún tipo en contra de la señora María Lorena Caicedo Castro, pues el Estado ecuatoriano ha creado políticas que le garantizan a la accionante y a toda persona privada de libertad, el acceso a atención médica gratuita en todos los centros de salud público, además no ha referido específicamente, que autoridad le ha negado algún derecho, en tal virtud, no puede imputarse a ninguna de las instituciones demandadas.

El señor Procurador General del Estado a través del Dr. Nestor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, alegó la improcedencia de la acción, por no cumplirse los presupuestos del Art. 88 de la Constitución, por no existir omisión de autoridad pública o una política pública que

---

<sup>174</sup> Ministra en el año 2009

<sup>175</sup> Publicado en el Registro Oficial No. 121 de 6 de julio del 2007

<sup>176</sup> Ver Anexo 1 documentos 5

vulnera derecho constitucional alguno en perjuicio de la accionante, quien fue sentenciada a cumplir una pena de ocho años en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.<sup>177</sup>

Alegó que, la presunta omisión supuestamente se configuró por no permitir a la accionante el acceso a atención y provisión médica adecuada y gratuita, y que la queja se presentó de manera general e imprecisa sin detallar las obligaciones que habían sido inobservadas por parte de las entidades citadas.

Así mismo, se refirió a que los derechos económicos, sociales y culturales de las internas son de carácter progresivo y por lo tanto no se realizan inmediatamente sino en un lapso de tiempo. Por lo que, el derecho a la salud supone obligaciones progresivas que se cumplen en función de la capacidad presupuestaria del Estado.

Una vez que se ha expuesto lo manifestado por las partes en relación a la prestación de servicios públicos como la falta de políticas públicas se puede concluir que los representantes de las instituciones del Estado no profundizan sobre la falta de atención médica y el acceso a los medicamentos de manera gratuita sino que es analizada de manera general, solamente a partir de los hechos y no se incluye los estándares establecidos por los diferentes organismos e instrumentos de derechos económicos, sociales y culturales en especial en materia del derecho a la salud.

Sobre las reparaciones, los demandados expusieron la imposibilidad de dictar medidas de reparación en el caso concreto, al no existir una omisión del Estado que haya vulnerado derechos humanos de los accionantes. Así mismo, dirigieron la discusión a determinar la existencia de una política pública de protección al derecho a la salud de las personas privadas de la libertad.

Cabe destacar que el tema de la política pública como medida de reparación integral fue incluido por las partes en el litigio, por lo que fue el centro de la controversia. Esta afirmación es muestra de que se reconoce por parte de las autoridades del Estado ecuatoriano el alcance de la potestad del juez para generar políticas públicas frente a una

---

<sup>177</sup> Ver Anexo 1 documentos 6

omisión violatoria de derechos fundamentales, especialmente en la Acción de protección.

### **3.3. Resolución del juez de Primera Instancia.<sup>178</sup>**

En demanda de acción de protección planteada por Lorena Caicedo y David Cordero Heredia<sup>179</sup> que correspondió conocer al Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha es pertinente comprender, cómo el juez desarrolló su pronunciamiento en la sentencia y si la misma cumple con los estándares constitucionales y de instrumentos internacionales de derechos humanos en lo que corresponde al derecho a la salud de mujeres privadas de la libertad y además, sus reparaciones, en especial la garantía de no repetición que se generó una política pública.

Durante el estudio, se podrá constatar que el juez, a pesar de no especificarlo, divide su resolución en cuatro partes, 1) la Admisibilidad de la acción de protección, 2) el resumen de los hechos del caso 3) análisis de fondo, 4) la reparación.

A pesar que no corresponde el análisis de la parte de admisibilidad del presente caso, es conveniente señalar que el juez parte de dos artículos de la Constitución esenciales para el desarrollo del fondo de la sentencia del caso de Lorena Caicedo.

En primer lugar, parte de lo enunciado en el Art. 88 correspondiente a los parámetros por los cuales cabe la acción de protección, con el fin el de determinar si la acción cumple con los requisitos de admisibilidad, llegando a la conclusión que sí lo es. Además, el juez manifestó que en la demanda se encuentran dos accionantes María Lorena Caicedo y David Cordero Heredia, concediendo la legitimación solamente a la primera persona y en relación a la segunda negándola por el hecho de no tener ningún vínculo con los hechos de la demanda.

Así mismo, en la sentencia se hace énfasis en el Art. 85 de la Constitución del Ecuador, dicha norma consiste en la Garantía Constitucional referente a “Políticas públicas,

---

<sup>178</sup> Ver Anexo 1, Sentencia de primera Instancia, documento 7

<sup>179</sup> Ver anexo Demanda Acción de protección, documento 1

servicios públicos y participación ciudadana”. La mención del Art. 85 aclara la pertinencia de las políticas públicas y servicios públicos.

El juez de primera instancia, consideró que: 1) no se le ha permitido el acceso a la accionante, María Lorena Caicedo Castro, a atención médica adecuada gratuita y el acceso gratuito a medicinas que necesita para su tratamiento”, y 2) los demandados omitieron, “crear políticas públicas específicas que permitan el acceso de la señora María Lorena Caicedo Castro a la atención médica y tratamiento gratuitos tomando en cuenta su situación de especial vulnerabilidad de persona privada de la libertad”, la medicina proporcionada (meloxicam y rantidina), son calmantes y desinflamatorios para cada una de las dolencias que padece. Que por falta de equipo técnico, se tuvo que dirigir a un centro de salud donde deba hacerse varios exámenes, pero que le ha tocado correr con el costo de cada uno de ellos.

Además, entendió que la pretensión de la accionante se resume en la reparación integral por la falta de atención médica gratuita, acceso gratuito a medicinas para su tratamiento, y la inexistencia de políticas públicas específicas para la atención médica y tratamiento gratuito tomando en cuenta su situación de especial vulnerabilidad de persona privada de la libertad.

Así mismo, sobre este punto, el juez observó que la acción se encuadraba en el primer supuesto del art. 41 de la LOGJCC, que expresa: *por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial*, entendiéndose por lo expuesto: el impedir el acceso a la accionante, María Lorena Caicedo Castro, a la atención médica adecuada gratuita y el acceso gratuito a medicinas que necesitaba para su tratamiento mediante la omisión generada por la autoridad del CRSFQ y/o las demás autoridades pertenecientes a los distintos ministerios demandados, esto provocó una vulneración del derecho a la salud establecido en el Art. 32 de la Constitución ecuatoriana, en los siguientes términos:

*Art. 32.- La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.*

*El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a*

*programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional<sup>180</sup>.*

Sobre este mismo supuesto, el juez enmarcó también, la omisión por parte de las autoridades encargadas de los Centros de rehabilitación social; además, la falta de políticas públicas que impidieron el acceso a Lorena a la atención médica y tratamientos gratuitos.

En este orden de ideas, es importante destacar el esfuerzo cognitivo realizado por el juez para demostrar la necesidad de la creación de una política pública que garantice el derecho a la salud reconocido como uno de los derechos del Buen Vivir, con una obligación reforzada para las personas privadas de la libertad. Por lo que, el juez vio la necesidad de tomar como fuentes de interpretación instrumentos internacionales de protección de derechos humanos para poder fortalecer su facultad de crear o generar política pública para la plena vigencia de los derechos constitucionales, entre ellos se encuentran: el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, la Observación General No. 14 del Comité de las Naciones Unidas en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

Como error evidente en la resolución del juez, se puede evidenciar la falta de declaratoria de violación al derecho a la salud de la víctima, a pesar de que en el acápite de reparaciones, toma en cuenta esa violación para emitir estas medidas.

***1. Análisis de la política pública como medida de no repetición emitida por el juez de primera instancia:***

Una vez, que el juez desarrolló el análisis de fondo sobre el caso en discusión y determinó que realmente existe una omisión por parte de las autoridades de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Consejo Nacional de Rehabilitación Social y el Ministerio de Salud Pública al no haber garantizado el derecho a la Salud a personas privadas de la libertad en Centros de Rehabilitación Social, el juez determinó, entre otras medidas:

---

<sup>180</sup> Art. 32, Constitución del Ecuador.

*EL Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Dirección de Rehabilitación Social, formulen y ejecuten la política para garantizar la salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad, especialmente la que posean enfermedades graves o degenerativas dentro de los próximos Ciento Ochenta días, debiendo informar a ésta judicatura el cumplimiento de la presente resolución<sup>181</sup>.*

A pesar que el juez, en la sentencia de primera instancia, no diferencia los tipos de reparaciones que otorga a Lorena Caicedo Castro podemos afirmar que se trata de una medida de garantía de no repetición por su característica de prevenir en el futuro violaciones similares a las del caso en estudio a grupos vulnerables como las personas privadas de la libertad.

Como se analizó en capítulos anteriores, la LOGJCC en su Art. 18, todo juez debe determinar en su resolución, que persona o institución debe cumplir las medidas dictadas. Partiendo de esta obligación normativa, el juez, además de generar la política pública, estableció un tiempo y un responsable del cumplimiento.

Finalmente, en relación a la estructura y naturaleza de esta medida, se realizará el estudio en el análisis de la sentencia de la segunda instancia.

## ***2. Análisis de los servicios públicos como medida de rehabilitación emitida por el juez de primera instancia:***

El juez de primera instancia a más de generar una política pública que garantice la *asistencia médica, cuidado y medicina con el carácter gratuito de las personas de las personas privadas de la libertad<sup>182</sup>*, como medida de no repetición, ordenó a los organismos encargados del Sistema Penitenciario la inmediata atención médica, a través de los centros de salud, a la señora Lorena Caicedo, como también la entrega de medicamentos gratuitos.

Como se explicó en el Capítulo II en relación a los servicios públicos, la prestación de estos, son considerados como el medio para facilitar la rehabilitación de la víctima a

---

<sup>181</sup> Ver anexo sentencia primera instancia, documento 7

<sup>182</sup> *Ibíd.*

través del acceso a la atención médica, psicológica, jurídica, social, entre otros. De igual manera, el Art. 18 de la LOGJCC establece que la reparación podrá incluir la prestación de servicios públicos, la atención de salud, entre otros.<sup>183</sup>

En el caso en discusión se puede notar que el juez ordenó, como medida de rehabilitación de acuerdo al derecho de reparación, la inmediata atención médica especializada y entrega de medicamentos gratuitos a Lorena Caicedo cuyos tienen que ser cubiertos por el Estado. Para llevar a cabo el cumplimiento de las medidas dictadas por el juez el Estado debe activar los servicios públicos con el fin de brindar las prestaciones establecidas y garantizar los derechos de las víctimas.

### **3.4. Resolución de la Corte Provincial - Segunda Instancia.**

Las instituciones del Estado, antes señaladas, involucradas de manera individual, interpusieron recurso de apelación de la resolución emitida por el Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha.

En lo que consiste a los alegatos por parte de la Procuraduría General del Estado formularon que, el juez se pronunció de una forma *extra petita* al disponer que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social en coordinación con el Ministerio de Salud Pública formulen y ejecuten una política pública para garantizar la Salud de las personas privadas de la libertad, además, señaló que el juez confundió la acción de protección con una acción pública de inconstitucionalidad por omisión.

En relación a los pronunciamientos realizados en la apelación por del Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos coinciden que el Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha no valoró las pruebas presentadas, donde se demostraba el trabajo por parte del Estado para mejorar las condiciones de vida de las personas privada de la libertad en los Centros Penitenciarios.

A esto, la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de

---

<sup>183</sup> Cfr. Art. 18, LOGJCC.

Pichincha consideró<sup>184</sup>:

*“La acción de protección de derechos establecidos en la constitución, tal como se encuentra determinada se puede interponer ante un acto u omisión, pues esta garantía constitucional al ser una herramienta que tienen las personas para hacer valer sus derechos por actuaciones ilegítimas del Estado, estas pueden darse o bien por actos administrativos, es decir por una declaración unilateral que crea, modifica o extingue derechos o por omisiones entendiéndose a estas como existiendo el deber de actuar por parte del Estado no lo hace y esta actuación conlleva a un agravio a derechos constitucionales (...)”*<sup>185</sup>

Según el expediente, se observó que la accionante si llegó a tener atención médica gratuita por parte del Estado, sin embargo, la Corte manifestó en su resolución que, es necesario enfocarse en lo que se debe entender como una atención médica responsable, pues, una atención en salud física no puede ser solamente aplicación de analgésicos y desinflamatorios, tal como se demuestra en el caso.

Además, destacaron que se debe tener en cuenta que, en un ***Estado constitucional de derechos y justicia, tal como lo es el Ecuador, uno de los deberes primordiales es el respeto de los derechos*** humanos establecidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales dando mayor énfasis en ciertos grupos de personas que por su condición se les ha brindado lo que en doctrina se conoce como *“acciones positivas”*, encontrándose dentro de ellas las personas privadas de la libertad (...).<sup>186</sup>

La condición de persona privada de la libertad no es una limitación para ejercer otros derechos como el trabajo, el cual le permitiría acceder por sus medios a un sistema médico pagado, pero en el caso, este derecho se encuentra limitado por la imposibilidad física de realizarlo, por lo que es necesario que se suministre y se atienda los requerimientos de la accionante.<sup>187</sup>

Referente a la implementación de la política pública de las personas privadas de la libertad, la Corte Provincial observó que si bien estaban en proceso los borradores de

---

<sup>184</sup> Cfr. Resolución de la Tercera Sala Especializada de la Corte Provincial de Pichincha ante el recurso de apelación No. 546-09-J-LL, Ver Anexo 1 documento 9

<sup>185</sup> Cfr. Resolución de la Tercera Sala Especializada de la Corte Provincial de Pichincha ante el recurso de apelación No. 546-09-J-LL, Ver Anexo 1 documento 9

<sup>186</sup> Cfr. Resolución de la Tercera Sala Especializada de la Corte Provincial de Pichincha ante el recurso de apelación No. 546-09-J-LL, Ver Anexo 1 documento 9

<sup>187</sup> Cfr. Resolución de la Tercera Sala Especializada de la Corte Provincial de Pichincha ante el recurso de apelación No. 546-09-J-LL, Ver Anexo 9

ciertos planes en beneficio de los privados de la libertad, se debe hacer hincapié de que al ser jueces constitucionales deben realizar un control constitucional y que, a través de la acción de protección, era necesario constatar la existencia real de una política respecto de las personas privadas de la libertad y de existir, era necesario ver los resultados de dichas políticas, pues, estas no deben, ni pueden ser ideales sino reales y efectivas que logren demostrar el acatamiento del Estado al marco constitucional vigente.<sup>188</sup>

En base a este análisis, la Corte Provincial rechazó los recursos de apelación interpuestos por los representantes del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y por la Procuraduría General del Estado, confirmando la resolución dictada por el Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha en la que fue aceptada la Acción de Protección. Finalmente, se dispuso que, a través de las entidades a cargo del Ministerio de Salud se realicen los exámenes médicos necesarios y se suministre la medicación para curar la enfermedad de Lorena Caicedo Castro.

De esta resolución, cabe destacar que, la motivación que realizó la Corte Provincial en la sentencia del caso de Lorena Caicedo evidencia el modelo de Estado que adopto desde el 2008 el Estado Ecuatoriano como lo establece el Art. 1 de la Constitución, es decir, destaca la facultad que tienen los jueces para actuar en base a los derechos que emanan de la Constitución y de los Tratados internacionales de protección de los derechos humanos. Además, se evidencia que los pronunciamientos judiciales, en especial cuando los jueces actúan como jueces constitucionales, deben ir más allá de la mera aplicación de reglas ya definidas, sino partir de los principios existentes sobre derechos fundamentales y emitir nuevos estándares para su protección.

De igual manera, se denota el cumplimiento de la obligación de reparar integralmente a las víctimas, que no simplemente consiste en meras indemnizaciones económicas sino en verdaderas medidas de reparación que satisfagan las necesidades y eviten futuras violaciones de derechos humanos; cuestión que se puede visibilizar a través de la resolución de Corte Provincial de Pichincha, pues, la intención al dictaminar la creación de la política pública tiene como objetivo no solo reparar a Lorena Caicedo, sino

---

<sup>188</sup> Cfr. Resolución de la Tercera Sala Especializada de la Corte Provincial de Pichincha ante el recurso de apelación No. 546-09-J-LL, Ver Anexo 9

también, garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a personas privadas de la libertad en el Ecuador.

Cabe resaltar también que, si bien, a través de la sentencia, se otorgó las medidas de reparación integral, ni el juzgado de primera instancia, ni la Sala de la Corte Provincial hicieron el análisis correspondiente de lo que consiste a cada una de las dimensiones de la reparación desde el punto de vista teórico, por lo que, podría generar muchas críticas la generación de la política pública al no determinar textualmente que es una medida de no repetición.

En este sentido y remitiéndose a lo que se manifestó en el Capítulo II del presente trabajo en lo referente a los cinco momentos del ciclo de elaboración de las políticas públicas, podemos concluir que el juez de primera instancia, y la Corte Provincial de Pichincha al inadmitir el recurso de apelación, participaron en tres momentos esenciales de este ciclo.<sup>189</sup>

Es así que, el juez participa en el primer momento que es la *formulación de la política pública*, la misma que consiste en la creación, generación o formulación en base de las necesidades del sector o colectivo que la requiere, es decir, el juez una vez que ha analizado la vulneración del derecho o derechos y partiendo de las necesidades formula la política.

En el caso en discusión una vez que el juez analizó los argumentos de las partes y en base a las pruebas presentadas por el Estado y las víctimas, concluyó que se requería de manera inmediata la generación de una política pública para evitar que la vulneración de derechos sufrida por María Lorena Caicedo se vuelva a repetir. Además, este primer paso que dio el juez es decir, la *formulación de la política pública*, permite continuar con el segundo momento que concierne a la *decisión*, es decir la sentencia emitida por el juez donde recaba todos los asuntos presentados en la litis.

Por otro lado, en relación a los dos momentos siguientes del ciclo de elaboración de la política, concernientes a la *presupuestación* y a la *ejecución*, su cumplimiento

---

<sup>189</sup> Cfr. Lahera Eugenio, “*Economía política de las políticas públicas*”, supra nota 134, pág. 4

corresponde a quien el juez ordenó a través de la sentencia. En el caso en discusión, quienes tienen la obligación de cumplir la sentencia son el Ministerio de Salud Pública y el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, organismos pertenecientes a la Función Ejecutiva y encargados de ejecutar las políticas públicas.

En lo que se refiere al último momento del ciclo de la elaboración, referente al *control de la política*, el juez en ejercicio de la potestad de seguimiento de ejecución de sentencias debería participar activamente en coordinación con el Ejecutivo para lograr cumplir con las obligaciones del Estado.

En este sentido, el juez que generó la política pública es el primer obligado a vigilar y dar seguimiento del cumplimiento de la política, caso contrario el juez debe aplicar lo establecido en el numeral 4 Art. 22 de la LOGJCC que en caso de incumplimiento de la sentencia por parte de un servidor o servidora público, el juez deberá ordenar el inicio del procedimiento para su eventual destitución, siendo también, el servidor judicial vigilado y auditado por el Consejo de la Judicatura, conforme lo establecen la LOGJCC y Ley Orgánica de la Función Judicial.

Finalmente, debemos evidenciar que, en el caso de María Lorena, aun no se ha cumplido la sentencia, por lo que el juez, de oficio debería emitir el auto correspondiente para dar inicio al proceso y la eventual destitución de los funcionarios o funcionarias involucrados, que ya ha sido solicitado por parte de los peticionarios.

### **3.5. Cumplimiento de la Sentencia**

Partiendo del desarrollo de la sentencia de la acción de protección en el caso de Lorena Caicedo Castro podemos afirmar, que si bien, el Tribunal de la sala logra dictaminar una reparación integral para las víctimas y vincula de manera directa, para su cumplimiento, a una de las funciones del Estado diferentes a la judicial, el juez constitucional simplemente tiene que ordenar la medida integral que cree conveniente en base a su sana crítica, pero la ejecución de la reparación depende íntegramente de la institución Estatal correspondiente.

En lo que concierne al cumplimiento de la sentencia del Caso de Lorena Caicedo, se logró que sea atendida y que reciba la medicina de manera gratuita, en relación a la cirugía que se ordenó que se le realice no se ha logrado cumplir, ya que la accionante fue trasladada a su país de la cual es nacional, Colombia. Pero hasta el momento lo que aún no se cumple es la medida de no repetición, es decir, la creación de la política pública que garantice el derecho a la salud de calidad y calidez de las personas privadas de la libertad.

La respuesta que se ha otorgado por parte del Estado ecuatoriano se basa en la inversión que ha sido otorgada por el gobierno actual para el Sistema Penitenciario, pero en relación a la política de la sentencia del caso de Lorena Caicedo, no existe avance ni pronunciamiento directo.

La falta de cumplimiento por parte de las autoridades tanto judiciales como ejecutivas en las reparaciones hacia las víctimas, genera una doble vulneración en los derechos humanos y re-victimiza a los individuos involucrados. En el caso que se analiza la falta de agilidad por parte del Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, de aquel entonces, no permitió que se realice la cirugía María Lorena ni que pueda presenciar la política pública, en materia de salud, en beneficio de todas las mujeres privadas de la libertad en el Ecuador.

Finalmente, es importante determinar que el problema de ejecución de esta sentencia nace de la inexistencia de un procedimiento adecuado de seguimiento del cumplimiento por parte de los jueces. Esta omisión normativa da lugar a generar una obligación adicional a las víctimas de iniciar otro proceso (Acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales) perdiendo la esencia misma de la reparación dictada y re-victimizando a los involucrados.

## CAPÍTULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 Conclusiones

1. Con la aparición de la acción de protección dentro del nuevo paradigma de Estado Constitucional de Derechos y Justicia plasmado en la actual Constitución del Ecuador, con la finalidad que la población pueda acceder a un recurso efectivo y adecuado que puede lograr una reparación integral por la violación de un derecho contenido en la Constitución o en instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. El cambio de paradigma del Estado ecuatoriano de un Estado de Derecho a un Estado Constitucional obliga a juezas y jueces aplicar en todas las garantías jurisdiccionales, en primer lugar la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. En un segundo momento se pueden utilizar, para la argumentación, normas de menor jerarquía, las mismas que no deben contradecir la Constitución.
3. La calificación al Estado como un Estado de Derechos establece la supremacía de los derechos sobre las formalidades, por lo que, el derecho a la reparación integral, al ser un derecho fundamental, debe estar por encima de interpretaciones ligada a la administración pública o a la imposibilidad presupuestaria de su cumplimiento. a pesar de ello, la LOGJCC establece formalidades excesivas para el cumplimiento de las reparaciones como por ejemplo acudir a la Vía Contenciosa Administrativa y/o a la Vía civil para efectivizar las medida de reparación integral.

4. Por otro lado, el modelo de Estado de Derechos genera una obligación fundamental al Estado ecuatoriano de respetar, garantizar y tutelar los derechos constitucionales, a través de las garantías constitucionales, buscando que todo poder público y privado se someta a los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna como en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos.
5. Al ser subjetiva la reparación integral ya que depende de cada individuo o colectividad la jueza o juez que resuelva tiene la obligación de analizar el caso en concreto y de acuerdo a ello emitir las reparaciones correspondientes. Sin embargo, no se parte de las costumbres de la víctima sino de estándares planteados en casos similares pero de contextos diferentes lo que provoca la insatisfacción en la persona o grupo de personas a ser reparados.
6. Por otro lado, la reparación integral y las medidas que la compongan, debe siempre estar encaminadas a alcanzar un resultado justo de acuerdo al paradigma de Estado de Justicia, es decir, reparar la vulneración de derecho conculcado y además, evitar que un nuevo miembro de la sociedad sufra el mismo acto u omisión lesiva de derechos.
7. Las juezas y jueces no deben quedarse solo en aplicar las reglas, en muchas ocasiones las reglas son injustas y no miran el contexto social en que el individuo vive, es ahí donde el juez, en base a la Constitución y su sana crítica, tiene que emitir un pronunciamiento que tutele los derechos fundamentales y, si ve conveniente analizar otros derechos que no se desprenden de los alegatos y se evidencian en los hechos, tiene el deber constitucional de analizarlos y repararlos a pesar que no fueron indicados en un principio por la víctima o las víctimas. Además, se debe tomar en cuenta la regla la misma que debe ser analizada a la luz de la Constitución y si es contraria a la norma suprema inaplicar, en el caso en cuestión, o enviar en consulta a la Corte Constitucional.
8. La acción de protección como garantía jurisdiccional y recurso efectivo y adecuado para tutelar y reparar violaciones a derechos humanos ha sido base de un intenso debate tanto en la esfera jurídica como política, especialmente en

relación al alcance y naturaleza de las reparaciones a obtenerse. En este sentido, es importante tener en consideración que toda interpretación tanto normativa como jurisprudencial debe basarse prioritariamente en el principio *pro homine* y en la plena garantía y vigencia de los derechos.

9. La acción de protección a más de ser una garantía efectiva por sus plazos y su informalidad, permite que en sus resoluciones las juezas y jueces constitucionales dictaminen medidas de reparación integral dirigidas a las víctimas afectadas por las violaciones de Derechos Humanos, de cumplimiento inmediato. Sin embargo, la falta de ejecución de la sentencia por parte de las juezas y jueces conlleva a que la víctima inicie una nueva acción como la de inconstitucionalidad, evidenciando que la acción de protección no es un recurso efectivo.
10. En este contexto, las juezas o jueces dentro de un proceso de acción de protección en el cual se evidencien violaciones de derechos humanos por una omisión del Estado, pueden, como medidas de no repetición, generar políticas públicas o servicios públicos.
11. Así también, las juezas y jueces pueden ordenar medidas de rehabilitación para las víctimas o sus familiares, las cuales serán exigidas través de las prestaciones de servicios públicos como la atención médica, acceso a la justicia, etc. Siendo el Estado el obligado de brindar de manera ágil y gratuita con el fin de reparar a quienes han sufrido de violaciones de derechos humanos.
12. Las juezas y jueces, al resolver la creación de una política pública o un servicio público, están participando activamente en su elaboración, de forma especial en su formulación y decisión. Esta potestad no se va en contra del principio de independencia del poder, por el contrario lo refuerza ya que el Poder Judicial cumple su función de control a través del ejercicio de la jurisdicción y el Poder Ejecutivo administra y ejecuta la garantía de los derechos, siendo este, el fin último del Estado. Sin embargo, en el contexto actual, la jueza o jueces no determinan los plazos ni lineamientos para el cumplimiento de las políticas

públicas ni servicios públicos lo que genera que las reparaciones no se lleguen a ejecutar, re-victimizando a la víctima.

13. Es responsabilidad directa del juez de primera instancia dar un debido seguimiento a la ejecución de las medidas de reparación ordenadas, pero, es evidente que, el Ecuador carece normativamente de un proceso efectivo que pueda cumplir con este objetivo sin re-victimizar a los y las involucradas. En el caso de María Lorena Caicedo no ha existido ningún seguimiento por parte del juez lo que ha imposibilitado el cumplimiento de la sentencia y dejando en una situación de vulnerabilidad tanto a la víctima como las personas privadas de la libertad.

## **4.2 Recomendaciones.**

Una vez que se ha culminado el estudio y análisis de esta investigación, se recomienda:

1. Reformar la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional referente a la residualidad de la Acción de Protección y su legitimación activa de acuerdo a lo que establece el Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Reformar el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional en lo que concierne al proceso de cobro de las indemnizaciones obtenidas como reparación en una Acción Constitucional, eliminando la necesidad de acudir a la Vía Contenciosa Administrativa y/o a la Vía Civil, otorgando la potestad directa al juez de ejecución de emitir el respectivo auto de ejecución con la obligación de pagar o dimitir bienes.
3. Además, crear políticas públicas de capacitación y formación, a juezas y jueces de todas las instancias, sobre lo que concierne el modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia para el ejercicio de la administración de justicia, tomando en cuenta que el Estado siempre debe cumplir con las

obligaciones de respeto, garantía y tutela de los derechos establecidos en Constitución y tratados internacionales de protección de los Derechos Humanos.

4. El Consejo de la Judicatura debe generar un ambiente de independencia e imparcialidad para que los jueces y juezas puedan ejercer de manera libre y eficaz sus potestades constitucionales en relación a la reparación integral de las víctimas a través de medidas que cumplan con las características establecidas en la Constitución y la Ley.
5. Para garantizar la independencia de funciones y el efectivo trabajo interrelacionados de cada uno de ellos, las juezas y jueces deben estar permanentemente informados sobre las políticas públicas implementadas por el Ejecutivo en relación a la plena vigencia de los Derechos Constitucionales
6. La Asamblea Nacional debe realizar una reforma a la LGJCC creando un procedimiento eficaz para el seguimiento del cumplimiento de las sentencias emitidas en los procesos de garantías jurisdiccionales. Se propone que este proceso contenga por lo menos los siguientes elementos:
  - a. Obligación de pedir, por parte del juez de ejecución, informes mensuales a los servidores o instituciones públicas encargadas de cumplir la medida, enviando copia de la comunicación al Consejo de la Judicatura.
  - b. Potestad del Consejo de la Judicatura para que, de oficio, destituya al juez de ejecución que omita por dos ocasiones consecutivas cumplir con la obligación detallada en el numeral anterior.
  - c. Al ser destituido el servidor judicial el consejo de la Judicatura remitirá el expediente del proceso inmediatamente a la corte Constitucional quien iniciará de oficio la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales resolviendo directamente el fondo.
7. Finalmente, se recomienda, que en espacios de academia e investigación se realicen estudios sobre:
  - a. El pluralismo jurídico y sus efectos en la reparación de violaciones de Derechos Humanos.

- b. Realizar análisis cuantitativos y cualitativos de las medidas de reparación emitidas en Acciones de Protección desde el año 2008.
- c. Impulsar en litigio estratégico, en centros de investigación, con el fin de lograr reparaciones integrales de acuerdo a las costumbres de las víctimas.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian Courtis, “El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado Social Constitucional”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006.
- ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura, “El derecho a la salud en los tribunales, Algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina”, Salud Colectiva, Buenos Aires – Argentina, Diciembre 2008-.
- ABRAMOVICH, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas públicas de desarrollo”, Revista de la CEPAL 88, Abril, 2006.
- ACOSTA, Alberto. La Constitución de Montecristi, medio y fin para cambios estructurales, en: Luis Ángel Saavedra, Editor, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Serie Investigación No. 14, Julio 2009.
- ÁVILA, Ramiro, “Los principios de aplicación de los derechos”, en: Luis Ángel Saavedra, Editor, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Serie Investigación No. 14, Julio 2009.
- ÁVILA, Ramiro, “El Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia”, en: Ávila, Ramiro Editor, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, “La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado” serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008.
- ÁVILA, Ramiro, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humano, 2009, en: Velasco Mancheno María Consuelo, Diferentes Perspectivas del Activismo Judicial desde la Doctrina y la Jurisprudencia, en: Velasco Mancheno María Consuelo Editora, Ruptura No. 56, Año 2012, pág. 160.

- ÁVILA, Santander Ramiro, “En defensa del neoconstitucionalismo transformador. Los debates y los argumentos.” en: Velasco Mancheno María Consuelo Editora, Ruptura No. 56, Año 2012.
- BAYÓN, Juan Carlos, “Derechos, democracia y Constitución”, en: Carbonell, Miguel, “Neoconstitucionalismo(s)” Editorial Totta, 2003.
- BERISTAIN Carlos Martín, “Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos”, Serie Justicia y Derechos Humanos – Neoconstitucionalismo y sociedad, Primera Edición, Quito – Ecuador, 2009.
- BURBANO Harold, “Para exigir nuestros derechos: Guía práctica para el uso de la Acción de Protección y la Acción Extraordinaria”, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Serie Capacitación No. 26, 2013
- CARBONELL, Miguel, Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales, Quito, Editora Jurídica Cevallo, 2010.
- CORDERO, Heredia David, “¿Al fin una garantía jurisdiccional que funciona? Análisis de la Acción Constitucional de Protección.”, en: en: Luis Ángel Saavedra, Editor, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Serie Investigación No. 14, Julio 2009.
- CORRAL, Fabian, “Memorias del debate sobre Neoconstitucionalismo”, IV Ciclo de Debates, Técnicas de Litigio en derechos Humanos, Quito, Facultad de Jurisprudencia de la PUCE, 2011.
- CORVALÁN, Javier, “Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad”, Documento N°4, Santiago de Chile, CIDE.
- COURTIS Christian. “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”.
- COURTIS, Christian y RAMIRO. Ávila (coord.), La protección judicial de los derechos sociales, Quito, Ministerio de Justicia y derechos sociales
- COURTIS, Christian, “Los Derechos Sociales en perspectiva” en: Carbonell Miguel, “Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Editorial Trotta, 2007
- DÁVALOS, Gonzales Javier, “La justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la acción de amparo en el Ecuador”, Tesis previa a la obtención del título de licenciado en ciencias jurídicas, Quito, junio

- 2007.
- DOMINGO, A. Lovera Parmo, “Políticas Públicas y Derechos Sociales, en busca de un lugar adecuado para las Cortes”, en: Arcidiacono Pilar, Espejo Yasics Nicolás, Cesar Rodríguez (coords), “Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina”, Colección Derecho y Sociedad, Grupo IDEAS (Investigación, Derecho y Acción Social), Facultad de Derecho de los Andes, Bogotá, Colombia, 2010.
  - FERRAJOLI Luigi, “Derecho y Razón, Teoría del Garantismo Penal”, trad. De Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguiel, Juan Carlos Bayón mohíno, Juan Terradillo Basaco y Rocío Cantarero Bandrés. Madrid, Editorial Trotta, 2004, Edición 6.
  - FERRAJOLI Luigi, Garantías, Revista Jueces para la Democracia, No. 38, Madrid, julio 2000.
  - FERRAJOLI, Luigi, “Derechos y garantías, La ley del más débil”, Editorial Trotta, 4ta Edición, 2004.
  - FERRAJOLI, Luigi, “El Estado Social y Estado de Derecho”, en Abramovich, Víctor, Anón María José y Courtis, Christian, (compiladores) “Derechos Sociales, Instrucciones de Uso”, Primera edición, México 2003.
  - FERRAJOLI, Luigi, “Las garantías constitucionales y los derechos fundamentales”, Universidad Camerino, DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho, 2006
  - FERRAJOLI, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales”, en: Carbonell Miguel, “Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Editorial Trotta, 2007.
  - FERRAJOLI, Luigi, Garantías, Revista Jueces para la Democracia, No. 38, Madrid, julio 2000.
  - FERRI, Jaime. “Políticas Públicas”, Diccionario Crítico de Ciencias Sociales en Román Reyes (ed.). 2004.
  - GARCÍA, Amado Juan Antonio, “Sobre el neoconstitucionalismo y sus precursores”, en Fabricio Mantilla (coord.), Controversias Constitucionales, Bogotá, Universidad del Rosario, 2011.
  - GARCÍA, Ramírez, Sergio, “Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana”, 2002.
  - GONZALES, Enriquez, “El derecho a la salud”, en Abramovich, Víctor, Anón

- María José y Courtis, Christian, (compiladores) “Derechos Sociales, Instrucciones de Uso”, Primera edición, México 2003.
- GUASTINI, R. “Derechos”, en “Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho”, Gedisa, Barcelona, 1999.
  - GUASTINI, Ricardo, “Sobre el Concepto de Constitución”, en Carbonell Miguel, “Teoría del Neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Ed. Trotta, 2007.
  - GUENDEL, Gonzales Ludwing, “Políticas Públicas y Derechos Humanos”, revista de Ciencias Sociales, Vol. III, número 097, Universidad de Costa Rica.
  - HANK Jenkins-Smith y P. A. Sabatier, “The Study of the Public Policy Process”, en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.), Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder, CO, Westview Press
  - KELLY, Janeth, “Proceso y prácticas: el ciclo de las políticas públicas”, en Kelly Janet, Políticas Públicas en American Latina: teoría y práctica, Caracas, Ediciones IESA, 2003.
  - LÓPEZ Murcia, Julián, Schonberger-Tibocha Johann, “Servicios Públicos domiciliarios: Una interpretación con base en el Bloque Constitucional”, Centro de Estudios de Derecho Internacional y Derecho Global “Francisco Suárez S.J. Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, 2008.
  - M. Ronald, “Précis De Droit Administratif”, 10 Ed. 1951, en Enrique Jorge, “Los servicios públicos”, Universidad Nacional Autónoma de México.
  - MELISH, Tara, “La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la presentación de Casos”, Quito – Ecuador, 2003.
  - MENY y THOENIG, “Las políticas públicas”, Barcelona, Ariel”, 1999.
  - MORALES, Juan Pablo Morales, ”Democracia sustancial: sus elementos y conflicto en la práctica”, Ramiro Ávila Santamaría, Editor, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
  - NAVAS Alvear, Marco, “Legitimidad de la Justicia Constitucional y ejercicio de las garantías: Una aproximación a propósito de la Acción de Protección”, en: AED-PUCE, “Ruptura No. 56”, Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2013.

- PRIETO, Sanchís Luis, “El Constitucionalismo de los Derechos”, en: Carbonell Miguel, “Teoría del Neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Ed. Trotta, 2007.
- PRIETO, Sanchís, Luis, “Réplica a Juan Antonio García Amado” en: Carbonell Miguel, “Teoría del Neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos”, Ed. Trotta, 2007.
- REDRESS, “La Rehabilitación como una forma de reparación con arreglo al Derecho Internacional”. Londres – Reino Unido, Diciembre 2009
- RODRIGUEZ, César, “La decisión judicial: El debate Hart - Dworkin”, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Editorial Siglo de Hombres. Ed. 1ra, Reimpresión 4ta. 2002.
- RODRÍGUEZ, Garavito Cesar y RODRÍGUEZ, Franco Diana, Un giro en el estudio de los derechos sociales: El impacto de los fallos judiciales y el caso de desplazamiento forzado en Colombia”, en Christian Courtis Y Ramiro Ávila (coord.), La protección judicial de los derecho sociales, Quito, Ministerio de Justicia y derechos sociales, 2009.
- ROTH, Deubel André-Noël, “Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación”, ediciones Aurora, Bogotá, noviembre 2006.
- SALAZAR, C. “Las Políticas Públicas”, SantaFe de Bogotá, Javengraf. (1999)
- SALGADO, Pesantes Hernán Dr, “Lecciones de derecho constitucional”, Colección Profesional Ecuatoriana, Ediciones Legales, Quito – Ecuador.
- SILVA, Portero Carolina. “Las dimensiones positivas del derecho a la educación y el acceso a la información pública” coordinador: Ávila Ramiro, “Los derechos sociales del acceso a la información a la justiciabilidad”, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2007.
- THEODORE, J Lowi, “Políticas Públicas, estudios de casos y teoría política”, en Luis F. Aguilar, La hechura de las políticas públicas, México, Editorial, Porrúa, 2007.
- UPRIMNY Yépez, Rodrigo, RODRÍGUEZ, Garavito Cesar, “Constitución, modelo económico y políticas públicas: una propuesta de integración a propósito del debate sobre el derecho a la educación en Colombia”, en: Arcidiacono Pilar, Espejo Yasiksic Nicolás, Cesar Rodríguez (coords), “Derechos sociales: justicia,

política y economía en América Latina”, Colección Derecho y Sociedad, Grupo IDEAS (Investigación, Derecho y Acción Social), Facultad de Derecho de los Andes, Bogotá, Colombia, 2010.

- VELASCO, Mancheno María Consuelo, Diferentes Perspectivas del Activismo Judicial desde la Doctrina y la Jurisprudencia, en: Velasco Mancheno María Consuelo Editora, Ruptura No. 56, Año 2012
- ZAIDÁN, Salim, “Peligros del empoderamiento del Juez en el Esquema Neoconstitucional Ecuatoriano”, en Luis Fernando Torres (Ed.), Debate Constitucional, Quito, Corporación Autogobierno y Democracia, 2012.

### **Corte Constitucional Colombiana:**

- Corte Constitucional Colombiana, T-578 de 1992.
- Corte Constitucional Colombiana, T – 760 de 2008
- Corte Constitucional Colombiana, T-025 de 2004
- Corte Constitucional Colombiana, T-355 de 2012.
- Corte Constitucional Colombiana, T-760 de 2008

### **Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

#### **Observaciones Generales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:**

- Corte IDH, *Garantías Judiciales en los Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-9/87, 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9.

#### **Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:**

- Corte IDH. Caso *Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144
- Corte IDH. Caso *Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28

- noviembre de 2012. Serie C No. 257
- Corte IDH. Caso *Castillo Páez Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43
  - Corte IDH. Caso *Cesti Hurtado Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de mayo de 2001. Serie C No. 78.
  - Corte IDH. Caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003.
  - Corte IDH. Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76
  - Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77.
  - Corte IDH. Caso *Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6
  - Corte IDH. Caso *Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215
  - Corte IDH. Caso *Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215
  - Corte IDH. Caso *Godínez Cruz Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3
  - Corte IDH. Caso *Godínez Cruz Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5
  - Corte IDH. Caso *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205
  - Corte IDH. Caso *Loayza Tamayo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 31 de enero de 1996. Serie C No. 25.
  - Corte IDH. Caso *Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259

- Corte IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie C, nº 116
- Corte IDH. Caso *Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250
- Corte IDH. Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245
- Corte IDH. Caso *Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2011 Serie C No. 222.
- Corte IDH. Caso *Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114.
- Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7

### **Normas ecuatorianas**

- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento 53 de 22 de octubre del 2009.

### **Tratados Internacionales:**

- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en la conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de
- Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptada en san salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en decimotavo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su

resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

- Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder
- Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad
- ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación No. 14, Derecho a la Salud.
- ONU. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General 31 sobre la naturaleza de las obligaciones legales generales impuestas a los estados parte. 26/05/2004

### **Publicaciones en internet:**

- BENALCÁZAR, Patricio. “Políticas Públicas y Movilidad Humana en el escenario constitucional ecuatoriano”, ver en:  
[http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99%3Apoliticas-publicas-y-movilidad-humana-en-el-escenario-constitucional-ecuatoriano&Itemid=49](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=99%3Apoliticas-publicas-y-movilidad-humana-en-el-escenario-constitucional-ecuatoriano&Itemid=49) consultado: 30/03/2013 a las 21h09.
- CADENAS, Hugo. “Un modelo de análisis de las políticas públicas”, ver en:  
[http://www.academia.edu/1327257/Un\\_modelo\\_de\\_analisis\\_para\\_las\\_politicas\\_publicas](http://www.academia.edu/1327257/Un_modelo_de_analisis_para_las_politicas_publicas); consultado: 02/06/2013 a las 22h50.
- ENRIQUE Jorge, “Los servicios públicos”, Universidad Nacional Autónoma de México, ver en:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/19/pr/pr12.pdf>  
consultado: 03/06/2013 a las 12h31
- GUARANDA Mendosa Wilton, “Progresividad de las Garantías Constitucionales en la Constitución de Montecristi”, ver en:  
[http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=133:progresividad-de-la](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=133:progresividad-de-la); consultado 28/03/2013 a las 16h17.
- HENNING Leal Monia Clarissa, “La jurisdicción constitucional entre judicialización y activismo judicial: ¿Existe realmente Un Activismo o El activismo?”, ver en:

- [http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613\\_serviciosPublicos.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613_serviciosPublicos.pdf)
- IBARRA Mares Albert, “Introducción a las Finanzas Públicas”, ver en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CARACTERISTICAS%20DE%20LOS%20SERVICIOS%20PUBLICOS.htm>
  - LAHERA Eugenio, “Economía política de las políticas públicas”, pág. 4, ver en: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam2/ecunam0204.pdf>, consultado: 30/03/2013 a las 21h09.
  - MARIANIELLO Patricio Alejandro, “El Activismo Judicial una herramienta de protección constitucional”, ver en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/1/el-activismo-judicial-una-herramienta-de-proteccion-constitucional.pdf>
  - Ministerio de Protección Social, República de Colombia, Memorandum sobre servicios públicos esenciales, ver en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613\\_serviciosPublicos.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613_serviciosPublicos.pdf)
  - MORA Bastidas Freddy Albert, “Servicio Público”, Universidad de los Andes, ver en: [http://webdelprofesor.ula.ve/economia/fremoba/docs/diplomado\\_dcho\\_administrati\\_iii.pdf](http://webdelprofesor.ula.ve/economia/fremoba/docs/diplomado_dcho_administrati_iii.pdf) consultado: 03/06/2013 a las 12h55
  - PALLARES Francesc, “Las Políticas Públicas: El sistema político en acción”, ver en: <http://marioaramirez.files.wordpress.com/2010/04/las-politicas-publicas.pdf>, consultado: 02/06/2013 a las 23h00
  - ROUSSET Siri Andrés Javier, “El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Revista Internacional de Derechos Humanos / ISSN 2250-5210 / 2011 Año I – N0 1, ver en: <http://www.cladh.org/wp-content/uploads/2012/07/a1-n1-2011-art03.pdf>

## **ANEXO**

*Anexo 1*

*Documentos del Caso de María Lorena Caicedo Castro*



## SEÑOR(A) JUEZ(A) DE PICHINCHA

**MARÍA LORENA CAICEDO CASTRO**, de nacionalidad colombiana, de 41 años de edad, con cédula de identidad número 31966584, domiciliada en esta ciudad de Quito, interna en el Centro de Rehabilitación Social Femenina de Quito, y **DAVID ALBERTO CORDERO HEREDIA**, con número de cédula número 171505249-2 miembro de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, con domicilio en esta ciudad de Quito por nuestros propios derechos, amparados en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución del Ecuador ante usted comparecemos e interponemos la presente ACCIÓN DE PROTECCIÓN, basada en lo siguiente:

### 1. Autoridades demandadas

1. Las autoridades demandadas son: a) El Director Nacional de Rehabilitación Social, Dr. Romeo Sylva; b) El Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, Ab. Néstor Arbito Chica (Ministro de Justicia y Derechos Humanos); d) La Ministra de Salud, Dra. Caroline Chang; y por ordenado por la ley, e) El Procurador General del Estado, Dr. Diego García Carrión.

### 2. Omisión impugnada

2. La omisión impugnada por la presente acción de protección es, no permitir el acceso a la accionante, María Lorena Caicedo Castro, a atención médica adecuada gratuita y el acceso gratuito a medicinas que necesita para su tratamiento. Los demandados omitieron, además, crear políticas públicas específicas que permitan el acceso de la señora María Lorena Caicedo Castro a la atención médica y tratamiento gratuitos tomando en cuenta su situación de especial vulnerabilidad de persona privada de la libertad.

### 3.- Fundamentos de hechos

3. El 2 de septiembre de 2008, la Sra. María Lorena Caicedo Castro es sancionada por tenencia de drogas, y sentenciada a cumplir una pena de 8 años en el Centro de Rehabilitación Social de Quito (en adelante CRSFQ).

4. Desde su entrada en el CRSFQ, la accionante ha tenido una actitud plena de colaboración ante los y las trabajadores(as) sociales, ya que asiste a varios talleres de capacitación dentro del CRSFQ, de esta manera se ha involucrado en actividades educativas; así como asistir a cursos, talleres (sembrador de paz) y otras actividades de prácticas que le ayudarán a rehabilitarse como la realización de funda de regalo, tejer, pintar cerámica, encuadernación, etc.
5. Luego de ingresar al CRSFQ empezó a sentirse mal, razón por lo cual debido a su estado de salud acude al médico del CRSFQ, donde lo único que le proporcionaron fueron meloxicam y ranitidina, es decir calmantes y antiinflamatorios para cada una de las dolencias que padecía la accionante, luego de esto por falta de equipo técnico, le pidieron que se dirija a un centro de salud donde debe hacerse varios exámenes, los mismos que a la compareciente le ha tocado correr por el costo de cada uno de ellos.
6. Con fecha 9 de enero de 2009 le realizan una primera ecografía pélvica<sup>1</sup>, la misma que le determina que tiene un endometrio central fino, miometrio con presencia de múltiples miomas, cerviz de 7 mm de aspecto normal, concluyendo que tiene un útero miomatoso, (los miomas uterinos son masas anormales (tumores) de tejido muscular liso que se localizan alrededor del útero y ocasionalmente en el cuello del útero), los mismos que le provocan hemorragias abundantes en cada periodo menstrual que sobrepasan los ocho días, de tal manera que le toca permanecer en cama durante este periodo. El dolor severo y el sangrado excesivo causado por los miomas uterinos puede requerir una cirugía urgente, por cuanto la persona puede sufrir de anemias agudas e incluso ser una antesala para la presencia de cáncer, sino se los llega a tratar a tiempo. La presencia de cáncer es mas común en personas que se encuentran en la etapa de la menopausia, como es el caso de la compareciente que si no recibe tratamiento rápido no se puede descartar este hecho.
7. Otro examen que le realizaron fue una ecografía<sup>2</sup> en el abdomen superior donde le detectaron presencia de saco herniado a nivel de unión esófago gástrica de 32 MM de diámetro, concluyendo con la presencia de una hernia hiatal. (protrusión (desplazamiento) del estómago por encima del diafragma músculo) Para confirmar este diagnóstico le recomendaron realizarse una endoscopia digestiva alta, examen que por su situación de vulnerabilidad y la falta de recursos no le han realizado.
8. Una hernia de hiato no causa síntomas por si. Sin embargo, es un trastorno que promueve el reflujo de los contenidos gástricos bien sea por acciones directas o indirectas sobre el mecanismo de anti-reflujo y

---

<sup>1</sup> Anexo 1.- Ecografía pélvica

<sup>2</sup> Anexo 2.- Ecografía de abdomen superior de fecha 09 de enero de 2008.

por ello se asocia con la enfermedad de reflujo gastroesofágico (GERD, por sus siglas en inglés). De esa manera, una hernia hiatal puede estar acompañada de todas las potenciales consecuencias de un GERD: agruras, esofagitis, esófago de Barrett y cáncer de esófago<sup>3</sup>.

9. A parte de estos síntomas, padecía de terribles dolores de pecho, para lo cual, con fecha 30 de enero de 2009 le realizaron nueva ecografía en el seno izquierdo<sup>4</sup>. Los resultados de esta nueva ecografía, le determinaron que presentaba incremento de ecogenicidad del tejido mamario por probarse mastopatía fibrosa, presencia de quiste mamario de aspecto regular situado en el cuadrante inferior externo de 19 mm de diámetro, 16 H. Concluyendo que tiene Quiste en mama izquierda es decir formación patológica (enfermiza) en forma de bolsa o cavidad limitada por una membrana y que contiene algún fluido de diversa naturaleza desde normal hasta neoplásica (cancerígena). Para lo cual le recomiendan realizarse una ecografía bilateral, y determinar el tratamiento que requiere la accionante.
10. Durante el tiempo que ha permanecido en este estado, los medicamentos que ha recibido, han sido calmantes y desinflamatorio, sin que esto constituya tratamiento para su enfermedad. Es más las dos últimas ordenes de exámenes no se los han realizado por no contar con los recursos económicos que le requieren para sacarle del Centro de Rehabilitación a realizarse las ecografías pendientes ya que siempre le han cobrado un valor para el transporte. Sin mencionar que los costos de cada una de estas ecografías han sido cubiertos por la accionante.
11. Debido a su grave estado de salud: la accionante continúa sufriendo malestares constantes y cólicos fuertes, que muchas veces la dejan impedida de levantarse o caminar.
12. La señora Lorena Caicedo está imposibilitada económicamente de realizarse la endoscopia y la otra ecografía que le han ordenado realizarse, menos aún cubrir su tratamiento que se derive de estos exámenes, por cuanto la única actividad que realiza dentro del Centro son trabajos que son pocos remunerados. Estos ingresos son destinados a una manutención básica de alimentos y productos de higiene personal, incluida la higiene femenina.
13. Este daño disminuyó en gran medida el estado de bienestar físico de la accionante, al no poder acceder a los exámenes y tratamientos correspondientes, la afección de los quistes que tiene en el seno y los miomas en el cuello uterino, no han permitido a la accionante hacer una vida normal, como señalamos antes. Por lo que se está limitando, cotidianamente, el goce y ejercicio del derecho de salud, discriminación

<sup>3</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Hernia\\_de\\_hiato](http://es.wikipedia.org/wiki/Hernia_de_hiato)

<sup>4</sup> Anexo 3.- Ecografía de mama izquierda

por su condición de detención, al no gozar de los mismos medios de oportunidades para acceder a los servicios de salud que las demás personas de la sociedad. El daño que se le está provocando a su salud, de no ser tratado de inmediato, degenerará en un cuadro médico más grave que podría terminar con su vida. Además de ser fuente de violación de derechos fundamentales, en especial del derecho de salud y de no discriminación de la accionante.

14. Por la circunstancia que la accionante está pasando, ha provocado un estado de depresión y desesperanza que la ha llevado a decaer en las actividades que la accionante realizaba, las mismas que son esenciales para su proceso de rehabilitación y adaptación social.

#### **4.- Fundamentos de derecho**

##### **4.1. Omisión ilegítima de autoridad pública**

15. La Constitución establece que "Mediante esta acción (de protección), tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación."

16. La omisión impugnada es la falta de atención y tratamiento médico, e igualmente la falta de acceso a medicinas, que sufre la accionante María Lorena Caicedo Castro, lo cual le está provocando un gran daño a su salud y pone en riesgo su vida, causando lesión a sus derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.

17. El Ecuador al respecto del régimen penitenciario se representa a través de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (en adelante DNRS), estipulado en el Art. 9 del Código de Ejecución de Penas que establece: Son atribuciones y deberes del Director Nacional de rehabilitación Social:

*a) Representar legalmente a la Dirección Nacional de rehabilitación Social.*

18. La DNRS es la institución responsable del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (en adelante CRSFQ), señalado en el Art. 6 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social:

*"La Dirección Nacional de Rehabilitación Social coordinará el régimen penitenciario nacional (...)"*.

19. También incurrió en omisión ilegítima el Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, como representante legal de dicho Consejo, cuyo objetivo es la determinación de la política penitenciaria, con el propósito de obtener la rehabilitación integral de los internos (....)

20. Por último, es responsable por omisión la Ministra de Salud, por estar obligada a dictar políticas públicas en materia de salud, las mismas que deben ser aplicadas sin discriminación, en especial con el cuidado debido a grupos vulnerables como las personas privadas de su libertad.

21. Para toda invocación del derecho internacional se tomarán en cuenta las siguientes disposiciones de la Constitución del Ecuador:

**Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

*3.- Los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por ante cualquier servidora o servidor público.....*

**"Art. 3.-** Son deberes primordiales del estado:

*1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.*

**Art.32.-** *La salud es un derecho que garantiza el estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva(...)*

**"Art. 66.-** Se reconoce y garantiza a las personas:

*2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.*

22. Consecuentemente, el Estado tiene el deber de proteger y garantizar los derechos humanos, tanto los reconocidos en la Carga Magna y sin exclusión, por los reconocidos por los tratados internacionales.
23. Para este efecto, queremos señalar lo que subraya el Doc. Rafael Oyarte, que cualquier denominación, sea tratado, convenio, convención, pacto, protocolo, declaración, acuerdo, etc., no le resta al instrumento el carácter de tratado internacional, con todas las consecuencias jurídicas que acarrea su celebración<sup>5</sup>.
24. La omisión existe en el momento en que alguien que está obligado, tiene el deber jurídico de hacer algo, no lo realiza. En este caso el Estado es el responsable de que todas las personas que se encuentran bajo su dependencia vivan en el ejercicio de sus derechos inalienables.
25. El Estado es garante esencialmente de las personas que se encuentran bajo cualquier forma de detención, dentro de su jurisdicción. Sobre esta situación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó:

*"Frente a las personas privadas de libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia<sup>6</sup>. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna."*

26. En el mismo sentido la Corte Europea de Derechos Humanos declara que:

*"el Estado debe asegurar que una persona detenida este en condiciones que sean compatibles con el respeto a su dignidad humana, que la manera y el método de ejercer la medida no le someta a angustia o dificultad que exceda el*

<sup>5</sup> Cfr., OYARTE, Rafael, "La Acción de Amparo Constitucional", Fundación Andrade & Asociados, Quito, Ecuador, 2006, pág. 118

<sup>6</sup> Cfr. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, supra nota 26, párr. 98; *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 111; y *Caso Bulacio*, supra nota 56, párr. 138. En el mismo sentido, cfr. *Caso de la Cárcel de Urso Branco*, supra nota 54, considerando sexto; y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de mayo de 2004, considerando décimo tercero.

<sup>7</sup> Corte IDH. **Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 152. Cfr. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, sentencia del 9 de julio de 2004, Serie C No. 110, párr. 98; *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 111; y *Caso Bulacio*, sentencia del 8 de septiembre de 2006, serie C No. 100, párr. 138.

*nivel inevitable de sufrimiento intrínseco a la detención, y que, dadas las exigencias prácticas del encarcelamiento, su salud y bienestar estén asegurados adecuadamente, brindándole, entre otras cosas, la asistencia médica requerida*<sup>8</sup>.

27. La vulneración de derechos no solamente se los hace por acciones, sino también por omisión, señalando lo que estipula la Observación No.14 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), No. 49, estipula que "los Estados también pueden conculcar el derecho a la salud al no adoptar las medidas necesarias dimanantes de las obligaciones legales. Entre las violaciones por **actos de omisión** figuran el no adoptar medidas apropiadas para dar plena efectividad al derecho universal a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, el no contar con una política nacional sobre la seguridad y la salud en el empleo o servicios de salud en el empleo, y el **no hacer cumplir las leyes pertinentes.**" (las negrillas son nuestras)
28. Esta omisión, de no proveer lo que se debe, es ilegítima ya que está impidiendo el ejercicio de los derechos de la accionante, incumpliendo con el Art. 3, numeral 1 de la Constitución del Ecuador (en adelante La Constitución), en el que garantiza sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes, y que son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial (Art.11 (3) de la Constitución). Por esta razón, en cumplimiento con el Art. 88 de la Constitución, procede esta acción de protección en relación a esta omisión ilegítima producida por el Dr. Romeo Silva, Director de la DNRS.
29. Una omisión es ilegítima cuando contraviene al ordenamiento jurídico<sup>9</sup>, o como manifiesta el tratadista Julio César Trujillo, que la ilegitimidad depende de que el acto u omisión violen o amenacen violar un derecho reconocido en la Constitución o en los tratados vigentes.
30. La violación de la tutela especial del Estado sobre los derechos de las personas privadas de su libertad (como analizaremos en el siguiente acápite) constituye una omisión ilegítima por parte de las autoridades demandadas.

#### 4.2.- Derechos violados

<sup>8</sup> Eur. Court H.R. Kudla v. Poland, judgement of 26 october 2000, no. 30210/96, párr. 93-94.

<sup>9</sup> Cfr., OYARTE, Rafael, "La Acción de Amparo Constitucional", Fundación Andrade & Asociados, Quito, Ecuador, 2006, pág. 103

#### 4.2.1.- Derecho a la salud

31. La Constitución del Ecuador reconoce que todas las personas, en igualdad, gozarán del derecho a una calidad de vida que asegure la salud, Art. 66 (2). En referencia a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC), en el PIDESC, se estipula que:

**Art. 12, 1.** *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, en concordancia establece la Constitución en el Art. 32, la salud es un derecho que garantiza el Estado y mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativa y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva(...)*

32. El derecho a la salud conlleva su efectivo acceso, como lo indica el párrafo 2 del artículo 12, del PIDESC, que indica, a título de ejemplo, diversas "medidas que deberán adoptar los Estados Partes... a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho".

33. Además, en la Observación No. 14 del Comité del PIDESC, hace constancia de que existen elementos esenciales e interrelaciones de la forma que abarca el derecho a la salud, entre estos están:

**Accesibilidad.** *Los establecimientos, bienes y servicios de salud<sup>10</sup> deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte.* La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: (entre ellas)

**No discriminación:** *los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos<sup>11</sup>.*

**Accesibilidad económica (asequibilidad):** *los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga*

<sup>10</sup> Salvo que se estipule expresamente otra cosa al respecto, toda referencia en esta observación general a los establecimientos, bienes y servicios de salud abarca los factores determinantes esenciales de la salud a que se hace referencia en los párrafos 11 y 12 a) de esta observación general.

<sup>11</sup> Véanse los párrafos 18 y 19 de esta observación general.

*desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos. (los subrayados son nuestros)*

34. El No.34, de la Observación No. 14, del Comité del PIDESC se establece que al igual que todos los derechos humanos, es obligación de los Estados Partes "*respetar, proteger y cumplir*".
35. Por lo tanto, el Ecuador tiene la obligación de: "**respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos; abstenerse de imponer prácticas discriminatorias como política de Estado; y abstenerse de imponer prácticas discriminatorias en relación con el estado de salud y las necesidades de la mujer**" (el subrayado es nuestro)
36. Además, en referencia al mismo texto anteriormente dicho, como Estado Parte del PIDESC, en referencia del derecho a la salud en el No.19, "**tienen la obligación especial de proporcionar seguro médico y los centros de atención de la salud necesarios a quienes carezcan de medios suficientes, y, al garantizar la atención de la salud y proporcionar servicios de salud, impedir toda discriminación basada en motivos internacionalmente prohibidos, en especial por lo que respecta a las obligaciones fundamentales del derecho a la salud.** Una asignación inadecuada de recursos para la salud puede dar lugar a una discriminación que tal vez no sea manifiesta" (el subrayado es nuestro)
37. En concordancia, también lo establecen los "Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión", en el Principio 3: "**No se restringirá o menoscabará ninguno de los derechos humanos de las personas** sometidas a cualquier forma de detención o prisión reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o **costumbres so pretexto** de que el presente Conjunto de Principios no reconoce esos derechos o los reconoce en menor grado" y Principio 24: "Se ofrecerá a toda persona detenida o presa un examen médico apropiado con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión y, posteriormente, **esas personas recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario. Esa atención y ese tratamiento serán gratuitos.**" (el subrayado es nuestro)
38. Este reconocimiento explícito del derecho a la salud, y al acceso a la salud sin discriminación, que tiene la señora Lorena Caicedo, es corroborado por el hecho de que se encuentra en un régimen penitenciario, lugar donde se le imposibilita tener un trabajo estable y

regular, que limita sus recursos económicos a un calificativo de "precarios"; consecuentemente, impidiéndola de recibir el servicio de salud que es supuestamente gratuito, en realidad para acceder a éste se necesita pagar relativamente altos precios.

39. A la par con lo dicho, existe una reafirmación internacional de los derechos de las personas detenidas que, por sufrir una diferente condición a las demás personas de la sociedad, se ha reconocido específicamente el deber del Estado hacia las personas en detención bajo su jurisdicción, por el cual se deben cumplir ciertas reglas y principios para poder garantizar sus derechos humanos:

*"Principios Básicos para el Tratamiento de los reclusos"<sup>12</sup>, esta resolución primero establece que "5. Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas.[...] 9. Los reclusos tendrán acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica"*

40. Para que una persona detenida pueda acceder a la salud es indispensable la gratuidad y un tratamiento acorde a la dignidad de la persona, es por esta razón que para su traslado se hace un hincapié en cómo se debe proceder, se establece en las "Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos"<sup>13</sup>, en su Art. 45:

*"1) Cuando los reclusos son conducidos a un establecimiento o trasladados a otro, se tratará de exponerlos al público lo menos posible y se tomarán disposiciones para protegerlos de los insultos, de la curiosidad del público y para impedir toda clase de publicidad. 2) Deberá prohibirse el transporte de los reclusos en malas condiciones de ventilación o de luz o por cualquier medio que les impongan un sufrimiento físico. 3) El traslado de los reclusos se hará a expensas de la administración y en condiciones de igualdad para todos"*

41. Referente al "Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión", en el que expresamente en Principio 24 establece que "Se ofrecerá a toda persona detenida o presa un examen médico apropiado con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión y,

<sup>12</sup> Adoptados y proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990

<sup>13</sup> Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977

*posteriormente, esas personas recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario. Esa atención y ese tratamiento serán gratuitos”*

42. Analizando la condición de la accionante, reiteramos que no es posible el goce del derecho de salud y su accesibilidad si no lo puede hacer de manera gratuita. Es por esa razón, que el *no hacer*, el no brindar servicios de salud o el acceso a estos, por parte de las autoridades demandadas, está vulnerando sus derechos fundamentales.

43. Además del daño colateral que puede significar en su proceso de rehabilitación, ya que como lo reconoce el No. 89 de la Plataforma de Acción de Beijing<sup>14</sup>, *“El disfrute de ese derecho (derecho a la salud) es esencial para su vida y su bienestar y para su capacidad de participar en todas las esferas de la vida pública y privada”*, por lo que además se estaría poniendo en riesgo la finalidad de su permanencia en el CRSFQ, y del sistema penal, que es obtener su rehabilitación que le permita una adecuada reincorporación social, a través del trabajo y la educación (Art. 201 Constitución del Ecuador).

44. Por lo antes expuesto, las autoridades demandadas violaron el derecho a la salud de Lorena Caicedo Castro.

#### **4.2.2.- Derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación**

45. La Constitución del Ecuador lo establece de la siguiente manera, en el Art. 11 (2), Art. 3 (1) y Art. 66(4):

Art.11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

*2.- Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos deberes y oportunidades.*

*Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portador VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará cualquier forma de discriminación(...)*

Art.3.- Son deberes primordiales del Estado:

<sup>14</sup> La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995, 1. Aprueba la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que figuran como anexos de la presente resolución

1.- *Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...)*

Art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas:

2.- El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

4.- *Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación(...)*

46. Este reconocimiento de que ninguna persona puede sufrir ningún tipo de discriminación en razón de cualquier diferencia, está siendo vulnerado, ya que la señora Lorena Caicedo, al encontrarse bajo un régimen penitenciario no puede acceder en igualdad de condición u oportunidad a los servicios de salud que el Estado garantiza en los Arts. 66(2), 11(2) y 32 del texto constitucional.

Art. 51.- Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos:

*6.- Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad(...)*

47. En concordancia, es pertinente constatar que este derecho se encuentra estipulado en varios instrumentos internacionales, que son vinculantes para el Estado del Ecuador, y por lo tanto, deben ser cumplidos efectivamente por éste. Con relevancia al derecho a la salud de la accionante, al que hacemos referencia al Art.12 de los PIDESC, en este mismo instrumento se establece en el Art. 2 (2) que:

*"Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."*

48. Además de esta general pero obligatoria estipulación, hacemos hincapié al desarrollo que hizo la Observación No. 14 del Pacto del PIDESC, antes referida, sobre la garantía del derecho de salud, y su coexistencia con los demás derechos fundamentales de la persona, en especial el de igualdad y no discriminación. En el numeral 18 dispone que:

***"En virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 y en el artículo 3, el Pacto prohíbe toda discriminación en lo referente al acceso a la atención de la salud y los factores determinantes básicos de la salud, así como a los medios y derechos para conseguirlo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluidos***

el VIH/SIDA), orientación sexual y **situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud.** (...)” (el subrayado es nuestro).

49. En cuanto al derecho de acceder a los establecimientos de servicio de salud el no. 17 también hace una reafirmación al derecho a la no discriminación:

*“La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (apartado d) del párrafo 2 del artículo 12), tanto física como mental, **incluye el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación,** así como a la educación en materia de salud; programas de reconocimientos periódicos; (...)”* (el subrayado es nuestro)

50. La señora Lorena Caicedo al encontrarse en el CRSFQ ha sido discriminada, primero por no tener medios económicos y de trabajo que puedan financiar el tratamiento médico que necesita, y segundo por el mismo hecho de encontrarse en el CRSFQ, al depender directa y solamente del Estado y de su administración, por negligencia no pueden cubrir este vacío legal que vulnera los derechos de la accionante.

51. Evidenciando, que el derecho a la salud no puede ejercerse sin el respeto, la protección y cumplimiento del derecho a la igualdad ante la ley, que las personas, como la accionante no pueden ejercerlo, lo que se convierte en un círculo vicioso de imposibilidad de gozar de derechos inherentes a su persona, negándole en fin, su dignidad humana.

52. Un tema fundamental que debe ser analizado por los Estado para la conducción de su política penitenciaria es qué derechos están limitados para las personas privadas de su libertad y en que grado. En la mayor parte de legislaciones occidentales las medidas privativas de la libertad sólo conllevan la limitación del derecho a la libertad personal y en algunos la interdicción civil y política. Se entiende entonces que las personas privadas de su libertad “gozarán de los mismos derechos reconocidos a toda persona en los instrumentos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, a excepción de aquellos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad”<sup>15</sup>, por lo que “el Estado debe garantizar a los reclusos la existencia de condiciones que dejen a salvo sus derechos”<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> CIDH, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, supra nota 2, Principio VIII. En el mismo sentido, Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, Supra nota 2, principio 5.

<sup>16</sup> CorteIDH Interamericana de Derechos Humanos. Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 133, párr. 95. Ver además, CorteIDH, Caso Lori Berenson Mejía, Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 102;

53. Por lo antes expuesto las autoridades demandadas violaron el derecho a la igualdad y la prohibición de no discriminación en contra de Lorena Caicedo Castro.

#### 5.- Prueba

54. Usted señor Juez dispondrá que se actúen las pruebas que se requiera en el desarrollo del presente proceso. Para esto se deberá tomar en cuenta el principio de que los hechos alegados por la accionante deben ser considerados como ciertos a menos que el demandado demuestre lo contrario, este mandato Constitucional está recogido en el artículo 86 de la Constitución:

55. Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:[...]

*3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información.*

#### 6.- Reparaciones

56. La Constitución del Ecuador, en su artículo 86, contiene la obligación del Juez que conoce una Acción de Protección de fallar mediante sentencia que incluya la reparación material e inmaterial por los derechos violados por el Estado:

57. Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: [...]

*1. [...] La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatare la vulneración de derechos, deberá declarar, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.*

58. Por lo que solicitamos las siguientes medidas de reparación:

- Que se acepte a trámite el caso y se convoque de inmediato a audiencia pública, como lo ordena el artículo 86(3) de la Constitución.

- En virtud que no cuenta con los recursos necesarios para su salud, por encontrarse privada de la libertad, sea trasladada a un centro de atención médica, inmediatamente y le sean realizados todos los exámenes pendiente y tratamiento que se requiera, gratuitamente.
- Que usted señor Juez determine una reparación material (políticas públicas) y moral (disculpas públicas) a la compareciente por el tiempo que se la mantuvo fuera de su derecho a la salud.
- Que se ordene a los demandados la implementación de una política pública que garantice el acceso de las personas privadas de su libertad a la atención médica especializada y a la gratuidad de los medicamentos.

**5.- Petición**

59. Por lo antes expuesto, solicitamos:

- a) Que se le de atención médica gratuita especializada inmediata, en concreto se me permita el acceso a la mamografía bilateral urgente que la Lorena Caicedo debe practicarse, a la endoscopia y a cualquier otro examen y tratamiento que el médico determine para su recuperación, hasta la salida del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.
- b) Que se le entreguen de forma gratuita todas las medicinas necesarias para su tratamiento dispuestas por el médico tratante, hasta su salida del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.
- c) Que se le traslade a costa de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social a las consultas médicas y demás gestiones externas relacionadas a cuestiones de su salud, hasta la salida del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.
- d) Que, en general, cualquier futura intervención médica que determine el médico especialista sea gratuita para Lorena, a costa de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, hasta su salida del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.
- e) Que se dicten las reparaciones necesarias, de acuerdo a lo solicitado en el párrafo 57

**6.- Juramento**

60. Juramos que no hemos presentado una acción de protección constitucional por los mismos hechos ni con la misma pretensión.

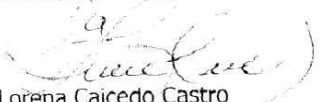
## 7.- Citación

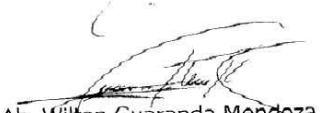
61. A los demandados se lo citará: al Director Nacional de Rehabilitación Social en su despacho de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, ubicado en la avenida 12 de Octubre N24-41 y Foch, en la ciudad de Quito; al Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social (Ministro de Justicia), en su despacho ubicado en la Av. Amazonas y Av. Atahualpa, esquina; y, a la Ministra de Salud, en su despacho ubicado en la Av. República del Salvador y Av. de los Shyris.


62. Al procurador General del Estado se lo citará en su despacho ubicado en la calle Robles 731 y Av. Amazonas de la ciudad de Quito.


## 8.- Notificaciones, representación y firmas


Notificaciones que nos correspondan las recibiré en el casillero judicial número 3264 del Palacio de Justicia de Quito, firmamos con nuestro abogado y abogadas patrocinadores, a quienes autorizamos para que en conjunto o por separado presenten cualquier escrito en nuestro nombre en el trámite de la presente acción, los autorizo además para representarme en la audiencia correspondiente a la presente acción.

  
Lorena Caicedo Castro  
C. I. No. 31966584

  
Ab. Wilton Guaranda Mendoza  
ASESOR LEGAL INREDH  
Mat. Prof. No. 3045 C.A.M.

  
David Cordero Heredia  
ACCIONANTE C.I. 171305299-2

  
Alexandra Anchundia A.  
ASESORA LEGAL INREDH  
Mat. Prof. No. 3100 C.A.M.

  
Dra. Melida Pumalpa  
ASESORA LEGAL INREDH  
Mat. Prof. 12020 C.A.P.



Oficio N° 046-CRSFQ-DM  
Quito, 02 de febrero de 2009

Doctor  
Washington Yaranga  
**DIRECTOR DEL C.R.S.F.Q**  
Presente

De mi consideración:

Luego de la valoración clínica practicada a la señora privada de la Libertad **MARIA LORENA CAICEDO CASTRO**, puedo informar a usted lo siguiente:

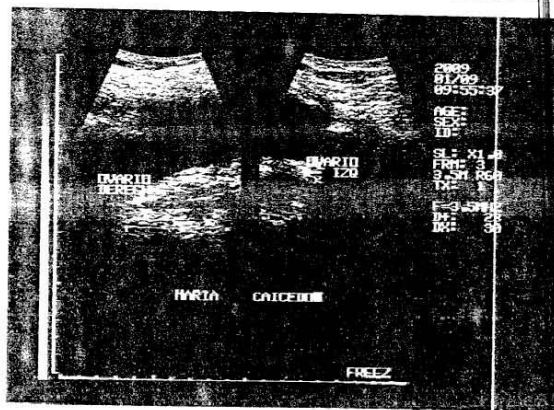
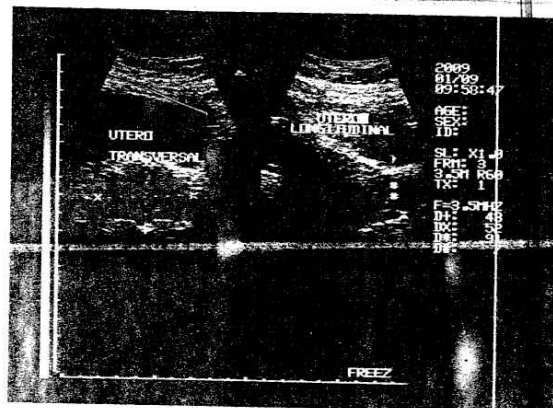
Paciente de 41 años de edad, nacida y residente en Colombia, con instrucción secundaria, con antecedentes de Miomatosis Uterina, Hernia Hiatal, confirmados con Ecografías practicadas el 09 de enero de 2008, que acude a la consulta por presentar dolor moderado en mama izquierda mas posibles nodulaciones a ese nivel. Se le realiza Ecografía mamaria el 30 de enero de 2009, que reporta lo siguiente:

**HALLAZGOS :** incremento de ecogenicidad del tejido mamario por probable mastopatía fibrosa.  
Presencia de quiste mamario de aspecto regular situado en el cuadrante inferior externo de 19 mm de diámetro, 16 h. no se observa nodulos ni ganglios a nivel axilar.  
**CONCLUSION** quiste de mama izquierda. Recomiendo realizar mamografía bilateral

Por esta razón mucho agradeceré a usted y por su intermedio a la DNRS, se sirva estudiar la posibilidad de autorizar el traslado de la paciente a una casa de Salud o Hospital, a fin de que se realice el examen recomendado y reciba tratamiento de especialidad, en el caso de ser necesario.

Atentamente,  
  
Dr. Milton Molina  
MÉDICO DEL C.R.S.F.Q.

MM/mz



ANEXO 1  
FOLIO 1  
PAGINA 1

7129

SERVICIO DE ECOSONOGRAFIA  
SRA MARIA CAICEDO  
ECOGRAFIA PELVICA  
2008 01 09

HALLAZGOS UTERO EN ANTEVERSION, DE ECOGENICIDAD MIXTA, DE  
DE BORDES REGULARES DE 42 X 52 X 91 MM EN SUS  
DIAMETROS  
AP, TRANSVERSAL Y LONGITUDINAL.


ENDOMETRIO CENTRAL, FINO.  
MIOMETRIO CON PRESENCIA DE MULTIPLES MIOMAS  
CERVIX DE 7 MM DE ASPECTO NORMAL.  
OCI CERRADO.

ANEXOS SIN ALTERACIONES MORFOLOGICAS.

FONDO DE SACO DE DOUGLAS LIERE

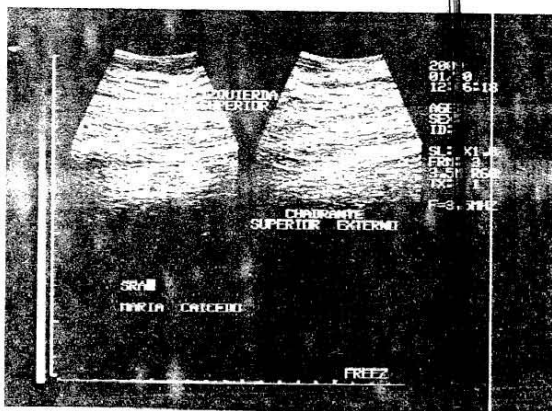
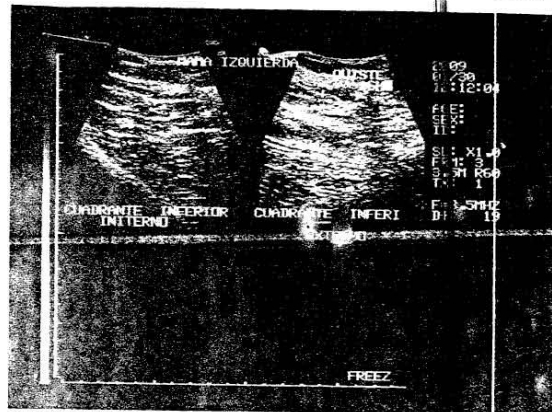
CONCLUSION UTERO MIOMATOSO.

Atte.

  
H. Peñafiel MPH



Anexo No. 3



RECIBIDO EN EL SERVICIO DE GINECOLOGIA Y OBSTETRICIA  
EL 09/01/2009 A LAS 12:04 HORAS  
POR EL MEDICO GINECOLOGO DR. [Illegible]

SERVICIO DE ECOSONOGRAFIA

PACIENTE SRA. MARIA CAICEDO  
ESTUDIO ECOGRAFIA MAMA IZQUIERDA  
FECHA 2009 ENERO 30

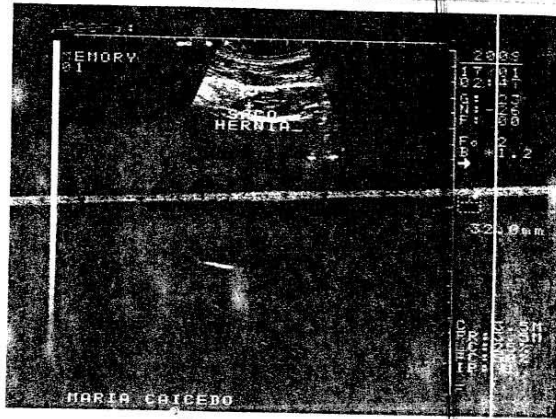
HALLAZGOS INCREMENTO DE ECOGENICIDAD DEL  
TEJIDO MAMARIO POR PROBABLE MASTOPATIA  
FIBROSA.  
PRESENCIA DE QUISTE MAMARIO DE ASPECTO  
REGULAR SITUADO EN EL CUADRANTE INFERIOR  
EXTERNO DE 19 MM DE DIAMETRO, 16 H.  
NO SE OBSERVA NODULOS NI GANGLIOS A NIVEL  
AXILAR.

CONCLUSION QUISTE DE MAM IZQUIERDA.  
RECOMIENDO REALIZAR MAMOGRAFIA BILATERAL.

Hernán Peñafiel T MPH

*Hernán Peñafiel*

Anexo No. 2

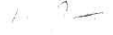


CENTRO FEMENINO  
REHABILITACION SU  
DEPARTAMENTO MI

SERVICIO DE ECOSONOGRAFIA  
SRA MARIA CAICEDO  
ECOGRAFIA ABDOMEN SUPERIOR  
2008 01 09

HALLAZGOS PRESENCIA DE SACO HERNIANO A NIVEL DE  
UNION ESOFAGO GASTRICA DE 32 MM DE DIAMETRO.  
RECOMIENDO REALIZAR ENDOSCOPIA DIGESTIVA ALTA  
A FIN DE RECONFIMAR DIAGNOSTICO.  
CONCLUSION HERNIA HIATAL.

Atte.

  
H. Peñafiel MPH



2179

# DIRECCION NACIONAL DE REHABILITACION SOCIAL

CRS de B

APELLIDO PATERNO	MATERNO	NOMBRES	Nº DE LA HISTORIA CLINICA
Caicedo	Castro	Maria Lorena	2179

**APARTADO I**

RECORDATORIO	45 de 40 a. Hx y evoluci en Colombia, hasta
ANTECEDENTES PERSONALES Y PASADO PATOLOGICO	na diabetes. Insulin puntual. Secomas: Glib. Gallin.
ANTECEDENTES SOCIALES Y FAMILIARES	A.P. Angina de pecho por dos ocasiones. Amia hasta
ANTECEDENTES OBSTETRICOS	- Zona lanzapost. - Tomata World. ya no lo hace.
FECHA Y FIRMA	A.P.F. Proche polluto x HTA: Noche una hipertensi.

AGO: G3 P0 C2 A1. Menarquia 9a. Esterilización tubarica.  
 Habito: (-). Obesidad moderada desde los 10 años.  
 Delito: droga. 15/septiembre/2008 con cona

**APARTADO II**

SIGNOS VITALES PARA CADA CONSULTA	CONSULTA	CONSULTA	CONSULTA	CONSULTA	CONSULTA	CONSULTA	CONSULTA	CONSULTA
FECHA								
TEMPERATURA								
PULSO								
TENSION ARTERIAL	160/90							

**APARTADO III**

RECORDATORIO	
FECHA	15/sep/2008
ENFERMEDAD ACTUAL	E.A. - Hx de dos dias, aumento de peso, luego
REVISION DE SISTEMAS	de ingesta de alimentos: hasta 4000 kcal/dia.
DIAGNOSTICO PROVISIONAL	por el aumento de peso.
DIAGNOSTICO DEFINITIVO	Peso 115 Kg. Dg. H.T.A. Secomas.
FIRMA	Adelantado al 15 de S.O.H. G. TA QD.

FECHA	EL MEDICO DEBE FIRMAR AL PIE DE CADA NOTA DE EVOLUCION Y PRESCRIPCIONES MEDICAS LAS MISMAS QUE DEBERAN COINCIDIR CON LA FECHA Y HORA QUE FUERON FORMULADAS	PRESCRIPCIONES MEDICAS
15/sep/2008	Se inicia tratamiento con insulina 200, 1/6 L #5.	Glibenclamide
16/sep/2008	160/95.-	
17/sep/2008	150/90.- Se inicia medicacion antihipertensiva - Enalapril 10 #10.	



## DIRECCIÓN NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL

CRS de .....

ESTABLECIMIENTO	LOCALIDAD
APELLIDO PATERNO	MATERNO
NOMBRES	Nº DE LA HISTORIA CLINICA
Caicedo	Castro
María Lorena	

**AL INGRESO**

FECHA DE NACIMIENTO			SEXO	ESTADO CIVIL	FECHA DE INSCRIPCIÓN			CED. DE IDENTIFICACIÓN
DÍA	MES	AÑO	<input type="radio"/> H <input checked="" type="radio"/> M	<input checked="" type="radio"/> C <input type="radio"/> D <input type="radio"/> V <input type="radio"/> U	DÍA	MES	AÑO	
5	Oct	67			15	Set	2003	
OCUPACION ACTUAL								Nº DE AFILIACIÓN AL IESS
CHEF								
PROVINCIA		CANTON	CIUDAD/PARROQ. RURAL		CALLE Nº (o referencia)		TELEFONO	
EN CASO NECESARIO AVISAR A:					RELACION CON EL PACIENTE			
DOMICILIO								
PROVINCIA		CANTON	CIUDAD/PARROQ. RURAL		CALLE Nº (o referencia)		TELEFONO	

**PRIMER CAMBIO**

EDAD	ESTADO CIVIL	OCUPACION ACTUAL		FECHA DEL CAMBIO			
	<input type="radio"/> S <input type="radio"/> C <input type="radio"/> D <input type="radio"/> V <input type="radio"/> U			DÍA	MES	AÑO	
PROVINCIA		CANTON	CIUDAD/PARROQ. RURAL		CALLE Nº (o referencia)		TELEFONO
EN CASO NECESARIO AVISAR A:					RELACION CON EL PACIENTE		
DOMICILIO							
PROVINCIA		CANTON	CIUDAD/PARROQ. RURAL		CALLE Nº (o referencia)		TELEFONO

**SEGUNDO CAMBIO**

EDAD	ESTADO CIVIL	OCUPACION ACTUAL		FECHA DEL CAMBIO			
	<input type="radio"/> S <input type="radio"/> C <input type="radio"/> D <input type="radio"/> V <input type="radio"/> U			DÍA	MES	AÑO	
PROVINCIA		CANTON	CIUDAD/PARROQ. RURAL		CALLE Nº (o referencia)		TELEFONO
EN CASO NECESARIO AVISAR A:					RELACION CON EL PACIENTE		
DOMICILIO							
PROVINCIA		CANTON	CIUDAD/PARROQ. RURAL		CALLE Nº (o referencia)		TELEFONO

**TERCER CAMBIO**

EDAD	ESTADO CIVIL	OCUPACION ACTUAL		FECHA DEL CAMBIO			
	<input type="radio"/> S <input type="radio"/> C <input type="radio"/> D <input type="radio"/> V <input type="radio"/> U			DÍA	MES	AÑO	
PROVINCIA		CANTON	CIUDAD/PARROQ. RURAL		CALLE Nº (o referencia)		TELEFONO
EN CASO NECESARIO AVISAR A:					RELACION CON EL PACIENTE		
DOMICILIO							
PROVINCIA		CANTON	CIUDAD/PARROQ. RURAL		CALLE Nº (o referencia)		TELEFONO

DATOS EXCLUSIVOS DEL ESTABLECIMIENTO

DNRS Form. 001  
09

**CENTRO FEMENINO DE  
REHABILITACIÓN SOCIAL  
DEPARTAMENTO MEDICO**

# DIRECCION NACIONAL DE REHABILITACION SOCIAL

PACIENTE	FAMILIAR	NOMBRES	N° DE HISTORIA CLINICA
Caicedo	Castro	Maria Lorena	2179

FECHA	HORA	El Profesional debe firmar al pie de cada nota de evolucion y prescripciones, las mismas que deberán coincidir con la fecha y hora en que fueron formuladas	
		NOTAS DE EVOLUCION	PRESCRIPCIONES MEDICAS
10.01.09	09	Paciente en mejor estado refer. cefalea 7 a 14/80	1. Lox. 70 # D.M.
12/2.09/2009		Antecedente de meningitis meningocócica. En el debut con síntomas de meningitis: fiebre, dolor de cabeza, rigidez de nuca, vómitos, etc. Tratamiento en Hospital de Neurología y Psiquiatría. Evolución favorable. Actualmente en seguimiento en Ambulatorio.	- Salud de estado física muy buena, sin síntomas - M.D. con cef. # 5 - Dr. Corales
16.01.09	09	Paciente refiere que desde hace 10 días presenta síntomas de meningitis: fiebre, dolor de cabeza, rigidez de nuca, vómitos, etc. Tratamiento en Hospital de Neurología y Psiquiatría. Evolución favorable. Actualmente en seguimiento en Ambulatorio.	- D.M.
06.01.09	09	Paciente presenta cefalea en occipital. Tq. 120/80 Tq. cefalea leve	Aspirina 100 mg D.M.
2.11.09		Paciente con antecedentes de meningitis meningocócica. En el debut con síntomas de meningitis: fiebre, dolor de cabeza, rigidez de nuca, vómitos, etc. Tratamiento en Hospital de Neurología y Psiquiatría. Evolución favorable. Actualmente en seguimiento en Ambulatorio.	con cef. # 5
5.11.09		Paciente refiere que desde hace 10 días presenta síntomas de meningitis: fiebre, dolor de cabeza, rigidez de nuca, vómitos, etc. Tratamiento en Hospital de Neurología y Psiquiatría. Evolución favorable. Actualmente en seguimiento en Ambulatorio.	con cefalea leve D.M.

3 (fe)

FECHA		HORA		El Profesional debe firmar al pie de cada nota de evolución y prescripciones. Las mismas que deberán coincidir con la fecha y hora en que fueron formuladas.	
		NOTAS DE EVOLUCION	PRESCRIPCIONES MEDICAS		
2/10/09		Hipótesis -	Melaxom cap #3 -		
			in control		
10/10/09		parte mental sub lo por de la 194. con. Dato y grupo	- Dolojone Eul -		
12/10/09		Prescrita para ella en una cantidad de 100 mg a las 12:00 al 18:00	1. Aludaxina 2. Dolojone 3. Melaxom		
		E.P. 3	DUS		
03-09		Prescrita para ella en cantidad de 100 mg al 18:00 hrs. NO/100	1. Fenpropide 2. Melaxom 3. Buscopan		
			D/15		
01/10/09		Melaxom + Dolojone	- Dolojone - Melaxom		
01/10/09		Prescrita para ella en cantidad de 100 mg al 12:00 hrs. NO/100	1. Melaxom 2. Dolojone 3. Buscopan		
			in control		
1/11/09		Prescrita para ella en cantidad de 100 mg al 12:00 hrs. NO/100	1. Dolojone		
			DUS		
04/09		parte para control	Irritativa labio inferior		
01/11/09		Demenor -	Dolojone cap #1 -		
			in control		



INFORME DE HISTOPATOLOGIA

NOMBRES: CAICEDO MARÍA INFORME N° Q-09-6084  
CLINICA: 689038  
SERVICIO: Consulta Externa  
Sexo: [ F ]  
Edad: 42 Años  
Información Clínica: Gastropatía erosiva  
MUESTRA: Antro-cuerpo  
Médico que solicita: Dr. Cacuango  
Recibido: 16/11/2009 Contestado: 19/11/2009

MACROSCOPICO .-

Se recibe 5 fragmentos irregulares de tejido blando, blanquecino amarillento de entre 0.4 cm.  
SPT.

MICROSCOPICO .-

Los cortes muestran mucosa gástrica antral con hiperplasia foveolar, edema y hemorragia subepitelial, atrofia glandular e infiltrado inflamatorio linfoplasmocitario que forma folículos y algunos polimorfonucleares dispersos.  
Helicobacter Pylori : Presente

DIAGNOSTICO .-

Biopsia de Mucosa Gástrica antral:  
GASTRITIS CRÓNICA ACTIVA CON ATROFIA  
Helicobacter pylori: +/+++ ✓  
G.I

  
Dr. Jaime Acosta  
MEDICO PATOLOGO  
m.m

ATENTAMENTE

  
Dra. Mónica Pérez  
JEFE DE PATOLOGIA

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
HOSPITAL EUGENIO ESPEJO  
GASTROENTEROLOGÍA

NOMBRES	CAICEDO MARIA
HISTORIA CLINICA:	689038
EDAD:	
PROCEDIMIENTO	ENDOSCOPIA DIGESTIVA ALTA
EQUIPO:	
ENDOSCOPISTA:	DR. PABLO CACUANGO
SOLICITADO POR:	DRA. TERAN
MOTIVOS:	GASTRITIS
PREMEDICACIÓN:	XILOCAINA

DESCRIPCION

ESOFAGO: Mucosa conservada, existe saco herniario gástrico intratoraxico de 2cm.

ESTOMAGO: Lago mucoso claro, distensibilidad y peristaltismo conservado, cardias abierto a la retrovisión, la mucosa del fondo y cuerpo no presenta alteraciones, en el antro existen múltiples erosiones planas hiperémicas dispersas en la circunferencia de moderada intensidad.


PILORO: Normal.

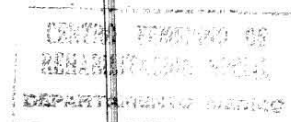
DUODENO: Normal.

DIAGNOSTICO ENDOSCOPICO

- HERNIA HIATAL
- CARDIAS INCOMPETENTE
- GASTROPATIA EROSIVA ELEVADA ANTRAL MODERADA

BIOPSIAS DE ANTRO Y CUERPO

  
FIRMA: DR. PABLO CACUANGO  
FECHA: 16 DE NOVIEMBRE 2009





**DNRS**  
DIRECCIÓN NACIONAL DE  
REHABILITACIÓN SOCIAL

Oficio 0539-CRSFQ-DM  
Quito, 14 de diciembre del 2009



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Doctor  
Washintong Yaranga  
**DIRECTOR DEL C.R.S.F.Q.**  
Presente

De mi consideración:

En contestación al memorando N° 031-C.R.S.F.Q.-DJ de fecha 09 de Julio del 2009 certifico:

Que la paciente **CAICEDO CASTRO MARIA LORENA**, de 41 años de edad nacida y residente en Colombia, de instrucción secundaria, quien acude a la consulta de este Centro el 15 de Septiembre del 2008, fecha en la cual se le abre su historia clínica, en la misma que encontramos como antecedentes patológicos pasados que la paciente presentaba angina de pecho por dos ocasiones, hernia hiatal hace 18 años, tiempo en el cual nunca fue tratada clínicamente, ni quirúrgicamente, se le da tratamiento por vía oral de Lansoprazol, al examen físico la paciente se encuentra obesa 115 kilos de peso, que presenta desde hace 8 años con una presión arterial 160/90.

**Enfermedad Actual**

Refiere que hace 2 días tiene una sensación de ahogo luego de ingesta de alimentos, acompañado de dolor opresivo torácico se lo diagnostica de hipertensión arterial hernia hiatal y se lo solicita exámenes.

Como medicación la paciente recibe en forma gratuita Ranitidina y Enalapril.

El 26 de Noviembre del 2008, la paciente acude por presentar cefalea, dolor del cuerpo, dolor de garganta, mialgia artralgia.

Al examen palpación presencia de dolor (+ + +) en L 4 ( columna lumbar) a la ocultación campo pulmonar derecho, lóbulo superior murmullo vesicular disminuido.

**Impresión Diagnóstica**

Bronco neumonía

**Tratamiento**

Se le administra en forma gratuita Amoval de 1 gr. (AMOXICILINA ANTIBIOTICO) Meloxicam, analgésico antiinflamatorio.

El 27 de Noviembre la paciente refiere mejoría de su proceso bronquial y señala que sufre de vómito y diarrea por lo que tiene una impresión diagnóstica de parasitosis.

siendo tratada con medicación gratuita con Albendazol dos tabletas y Metronidazol 15 tabletas

El 9 de Enero del 2009 la paciente acude por dolor torácico, se encuentra una T.A: de 160/120 tratada con enalapril.

El 16 de Enero del 2009, se solicita a la paciente la copia de su historia clínica pasada, para poder confirmar diagnóstico de hernia hiatal y hacer la solicitud de salida a la D.N.R.S.

El 30 de Enero del 2009 se realiza el estudio de ecografía en donde se encuentra un incremento de ecogenidad del tejido mamario, por probable mastopatía fibrosa.

Presencia de quiste mamario de 19 mm de diámetro en cuadrante inferior externo.

Miometrio con presencia de múltiples miomas Útero miomatoso.

Presencia de saco herniario a nivel de unión de esófago hernia hiatal.

Con estos resultados se procede hacer la solicitud de autorización de salida a la D.N.R.S, el 02 de Febrero del 2009.

La D.N.R.S, da la autorización de salida con oficio 089-DNRS ,11 de Marzo del 2009, autorizando la salida al hospital Eugenio Espejo.

Como consideración clínico medica de quien esta certificando cree que debe iniciarse el tratamiento de forma urgente del seno por su fibromatosis

Se solicita a la D.N.R.S, la autorización de salida para el hospital SOLCA con oficio No 0213- CRSFQ, el 21 de Mayo del 2009, dando la autorización de salida para el hospital de SOLCA, el 08 de Junio del 2009, con oficio No-491-DNRS-DPS.

También debo señalar que la P.P.L, en mención ha sido valorada y tratada clínicamente por el Dr. Armando Camino Psiquiatra, en varias oportunidades quien le ha prescrito Conexine de 50 mg y Neuryl de 2 mg, en forma gratuita.

El 19 de Julio del 2009, es atendida por el Neurólogo de la Institución Dr. Byron Uzcategui, quien determina que su examen neurológico es normal, y ratifica el tratamiento suministrado por el medico Psiquiatra de la institución.

El 3 de Abril del 2009, se realiza el examen de citología vaginal a todas las P.P.L, de este Centro de Rehabilitación Social Femenino Quito, en una campaña realizada en el convenio entre el hospital de SOLCA y este C.R.S.F.Q, examen que no tiene ningun costo, examen en el cual encontramos:

**Frotis:** inflamatorio moderado.

El 14 de Junio se solicita el turno en el hospital de SOLCA, turno que se entrega para el 19 de Junio del 2009, fecha en la cual se le realiza una mamografía en el mencionado hospital, señalando que la entrega de resultados es para el 26 de Junio del 2009.

Una vez retirado el resultado se encuentra que en el mismo se solicita realizarse una ecografía mas profunda.

Para la misma se solicita turno el 08 de Junio del 2009, siendo aceptado el mismo para el día 10 de Julio del 2009.

Paciente que ha sido atendida en el hospital Eugenio espejo donde se le realiza endoscopia digestiva alta llegando a un diagnostico endoscopico.

**HERNIA HIATAL**

**CARDIAS INCOMPETENTE**

**GASTROPATIA EROSIVA ELEVADA ANTRAL MODERADA.**

A la biopsia de mucosa gástrica se determina una gastritis crónica activa con atrofia.



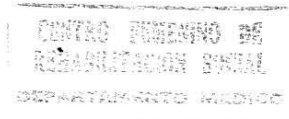
REPÚBLICA DEL ECUADOR

En extremidades inferiores se puede apreciar un trombo frevitis grado tres lo que ocasiona dolores y calambres en miembros inferiores.

Particular que comunico para los fines correspondientes.

Atentamente,

Dr. Julio Mera  
MÉDICO COORDINADOR DEL C.R.S.F.Q



REPUBLICA DEL ECUADOR

Juicio No: 2009-0883 Resp: DRA. PATRICIA AYALA Casillero No: 3264

QUITO, 06 de Julio del 2009

A: CAICEDO CASTRO MARIA LORENA, CORDERO HEREDIA DAVID ALBERTO  
Ab(a): DRA. MELIDA PUMALPA

Hago Saber.- En el juicio que sigue CAICEDO CASTRO MARIA LORENA, CORDERO HEREDIA DAVID ALBERTO en contra de DIRECTOR NACIONAL DE REHABILITACION SOCIAL- ROMEO SYLVIA-, ARBITO CHICA NESTOR- PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACION-, MINISTRA DE SALUD- CHANG CAROLINE, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO- GARCIA CARRION- hay lo siguiente.-

JUZGADO VIGESIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA.-QUITO, 06 de Julio del 2009, las 17h18.-VISTOS, La competencia de esta causa se ha radicado en esta Judicatura por lo tanto, avoco conocimiento de la presente causa en mi calidad de Juez Titular.- De conformidad con el Art. 86 ordinal tercero de la Carta Política, se acepta LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN presentado por los señores MARÍA LORENA CAICEDO CASTRO y DAVID ALBERTO CORDERO HEREDIA, en consecuencia se convoca a las partes a la audiencia pública el día miércoles ocho de julio del dos mil nueve a las quince horas, las cuales deberán presentar todas las pruebas que creyeren necesarias al momento de la diligencia.- Notifíquese de esta ACCIÓN DE PROTECCIÓN, a los señores: DIRECTOR NACIONAL DE REHABILITACIÓN, DR. ROMEO SILVA, PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCILA AB. NÉSTOR ARBITO CHINA (MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS), MINISTRA DE SALUD DRA. CAROLINE CHANG; y por ordenado por la ley; y, cuéntese con el señor PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, para los fines de ley consiguientes, para lo cual remítase las boletas correspondientes a la oficina de citaciones, La parte recurrente facilite las copias pertinentes para los fines de ley respectivos.-Téngase en cuenta el domicilio judicial y defensor designado.-NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE. f).-DR. IVAN CEVALLOS ZAMBRANO.-

Lo que notifico para fines de ley

Dr. Iván Cevallos Zambrano  
Jefe de Oficina de Citaciones  
Oficina de Citaciones  
2009-0883-03-03



SEÑOR JUEZ VIGÉSIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA

**MARÍA LORENA CAICEDO CASTRO Y DAVID ALBERTO CORDERO HEREDIA**, en la acción de protección No. 0883-2009-PA, que se tramita en este juzgado, ante usted comparezco y presento el siguiente alegato:

En relación a la audiencia pública que se dispuso para el día miércoles 8 de julio del 2009, a las 15h00, hago llegar mis puntualizaciones de derecho, argumentada por nuestra abogada patrocinadora en la comparecencia.

La acción de protección, propuesta por la accionante es totalmente legítima y bien actuada, no sólo porque cumplió con las formalidades legales para su presentación, sino porque como dispone la Constitución Política del Ecuador en su Art. 88, podrá proponerse cuando exista vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial.

**I.- PORQUE SON RESPONSABLES LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL, EL PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL y LA MINISTRA DE SALUD.**

El Consejo Nacional de Rehabilitación Social, es la Institución encargada de la creación de políticas penitenciarias, con el objeto de obtener la rehabilitación de los internos/as y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, el organismo encargado de la aplicación de estas políticas.

Si estas instituciones han creado y aplicado estas políticas de tal forma que quienes se encuentran privados de la libertad no sientan que sus derechos fundamentales se les estén violando, no se hubiese procedido a la presentación de esta acción.

La Constitución establece la atención prioritaria que deben recibir las personas privadas de la libertad: Art. 51 (4)(6)

*(4) Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad, y (6) Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad. El subrayado es mío.*

Al momento que el Centro de Rehabilitación no ha cumplido con lo dispuesto en la Constitución, con respecto a la atención preferente y especializada que debió recibir Lorena Caicedo, es la Dirección Nacional de Rehabilitación quien tiene la representación legal, de acuerdo a lo dispuesto al Art. 9(a) del Código de Ejecución de Penas y por lo tanto la responsable de la violación a la accionante.

De la misma forma establece La Constitución en su Art. 35 que: *"Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado....."* el subrayado es mío.

*Art. 32 - La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.*

En concordancia con lo dispuesto en el Art. 32, referente al buen vivir el Art. 362, último inciso, manifiesta: "Los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios". De igual forma el Art. 363 (5) dispone: "Brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución".

Por lo tanto es deber del Ministerio de salud la creación y aplicación de políticas de salud en especial a grupos de atención prioritaria tal como lo dispone la Constitución. Al momento que no se le brindó atención prioritaria a Lorena Caicedo, se vulneró un derecho fundamental, por parte del Ministerio de Salud. De la misma forma este derecho fue transgredido por la Dirección nacional de Rehabilitación Social.

La Corte Interamericana desde sus primeras sentencias declaró que es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la convención, cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidos de poderes que ostentan por su carácter oficial.

## **II.- LA ATENCIÓN MEDICA QUE RECIBIO LORENA CAICEDO, NO FUE SUFICIENTE**

La atención que recibió la accionante no fue suficiente por cuanto de los documentos adjunto a la demanda se puede apreciar que si bien es cierto Lorena Caicedo recibió atención médica a partir del 15 de septiembre del 2008, por cuanto consta historia clínica con número 2179 en el Centro, no es menos cierto que los medicamentos que le proporcionaron fueron: meloxicam (desinflamatorio), omeprazol (calmante de dolor gástrico) y desparasitantes en lo que corresponde al 2008, y en el 2009 recibió nuevamente meloxicam y diclofenaco (ambos desinflamatorios) y enalapril (control de la presión).

A pesar que le ordenaron la realización de ecografías y algunas pudo hacerse, estas no fueron suficientes por cuanto aún no le han realizado otras pendientes que le determinarán con mas exactitud su enfermedad. Estos exámenes pendientes fueron ordenada desde enero del 2009.

La atención que requiere la accionante es de suma urgencia por cuanto su estado es delicado, pero a pesar de su urgencia le ha tocado permanecer en espera por mas de 6 meses para los demás exámenes, es decir hasta que pueda reunir de su pequeña actividad, el recurso que requiere para el traslado a un centro de salud y el costo de los exámenes.

Desde la realización de las primeras ecografías se pudo determinar la urgencia que requiere Lorena Caicedo, a pesar de esto se la ha mantenido con desinflamatorios, sin atención prioritaria, vulnerando el derecho que tiene a la salud.

A la presentación de la demanda se mantenían pendiente dos exámenes una endoscopia digestiva y mamografía bilateral en seno izquierdo. Por lo que es importante que se tome en cuenta el tiempo de realización de cada uno de los exámenes pendientes, en caso que se hayan realizado hasta el momento.

Una vez que se tenga el diagnóstico, se pueda determinar el tratamiento que se le haya aplicado o se vaya aplicar, incluso se determine si su situación requiere cirugía o

tratamiento especializado a la que tenga que ser sometida. Esto con la intención de evitar que su situación empeore y su daño sea irreversible.

**III.- EL DERECHO A LA SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD**

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como en el Derecho Constitucional, se ha permitido la creación de categorías de personas que, por alguna condición física, económica o social, requieren ser tratadas de forma distinta, con el fin de garantizarles el mismo acceso a condiciones de vida digna que tienen los demás integrantes de la sociedad. Estos son los llamados grupos vulnerables o de atención prioritaria.

Muchos son los casos en que los Estados como Ecuador han firmado tratados o declaraciones para la protección de dichos grupos, podemos citar por ejemplo la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer, la Convención sobre Derechos del Niño, entre otras.

La Constitución de la República de Ecuador de 2008, reconoce la existencia de grupos de atención prioritaria en su artículo

Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, **personas privadas de libertad** y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, **recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.** La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Lo cual quiere decir que la forma en que se provee de un derecho a una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria debe ser diferente al de la demás población. Uno de los grupos de atención prioritaria o grupos vulnerables, que reconoce la Constitución, instrumentos internacionales y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son las personas privadas de su libertad.

Si bien es cierto lo que afirmó el representante de la Procuraduría en la audiencia, de que la doctrina sobre derechos sociales dice que se deben cumplir de forma progresiva, debemos hacer dos aclaraciones: (i) si existe contradicción entre la normativa internacional y la nacional, prima la más protectora de derechos humanos; (ii) la Constitución de 2008 elimina la odiosa distinción entre derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, por lo que el representante de la Procuraduría no puede traer enunciar como justificativo de la inacción de los demandados el hecho de que la salud sea un derecho social y por tanto de cumplimiento progresivo, ya que dicha categoría (derecho social) desapareció de nuestra Constitución, ahora los derechos contenidos en ella son "inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía"<sup>1</sup> por lo que no hay derechos que deban cumplirse más que otros; y (iii) no hablamos de lo mismo cuando se trata del ejercicio de un derecho de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria, respecto del resto de los miembros de la sociedad.

<sup>1</sup> Constitución de la República de Ecuador, Art. 11(7)

Es así como la Corte Interamericana ha reconocido que las personas privadas de su libertad no pueden acceder a varios derechos humanos si no es mediante acciones concretas del Estado:

*Frente a las personas privadas de libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna<sup>2</sup>.*

Si bien el Estado en materia de salud debe propender a ampliar progresivamente su cobertura de salud gratuita, se espera que lo que no pueda cubrir el Estado podrá ser pagado por las personas mediante su sueldo u otros ingresos; se esperará además que no todas las personas asistan a centros de salud públicos o que se trasladarán al centro de salud de su preferencia. Ninguno de estos supuestos es aplicable en el caso de las personas privadas de su libertad, ya que: (i) la persona privada de su libertad no cuenta con ingresos, por lo que no puede costear una clínica privada, pagar exámenes de laboratorio o comprar medicinas; (ii) no pueden trasladarse del centro de rehabilitación social a los centros de salud sin escolta policial y sin que el Estado le provea de transporte (no olvidemos que la persona no tiene ingresos y por tanto no puede costear los gastos de transporte); y (iii) todas las personas privadas de su libertad acuden a centros de salud públicos, ya que no tienen ingresos y no pueden costear un tratamiento privado.

De ahí lo absurdo de tratar de comparar las obligaciones que, en cuanto al derecho humano a la salud, tiene el Estado con una persona privada de su libertad y con una persona libre. Por lo antes expuesto, los Estados deben garantizar los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, no sólo con el cumplimiento de obligaciones negativas como la prohibición de las torturas y otros tratos crueles inhumanos y degradantes, sino llevando adelante adecuaciones estructurales dentro de los centros penitenciarios para la dotación de servicios básicos, así como el acceso a alimentación adecuada, educación, salud, derechos sexuales, libertad religiosa, trabajo<sup>3</sup>. Es decir los Estados "debe[n] asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible. De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible aceptar"<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> CorteIDH, Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), párr. 152.

<sup>3</sup> Sobre este punto ver CIDH, "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas", aprobado por la CIDH en su 131° período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio II.

<sup>4</sup> CorteIDH, Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), párr. 153.

Las obligaciones del Estado en materia de del derecho humano a la salud de las personas privadas de su libertad, son de varias clases, existen (i) obligaciones negativas (no impedir que una persona sea atendida por un facultativo médico, no humillar a la persona cuando se la traslade a un centro de salud externo, no realizar actos que puedan deteriorar la salud de las personas, tales como condiciones higiénicas insalubres, agresiones físicas, comida en mal estado, etc.); (ii) obligaciones positivas (transportar a las personas a una centro de salud especializado, crear políticas públicas sobre la salud de las personas privadas de su libertad desde el Ministerio de Salud y el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, dotar de los exámenes y medicinas necesarias para el tratamiento, etc.); (iii) obligaciones de garantía (dotar a las personas privadas de su libertad de una acción judicial adecuada para proteger sus derechos, en este caso la acción de protección); (iv) obligaciones de resultado (que la persona en efecto acceda a cuidado médico, medicinas, exámenes y tratamientos totalmente gratuitos, no olvidemos que hablamos de personas privadas de su libertad); y (v) obligaciones de actitud (la obligación del Estado no es curar a la persona enferma, sino desplegar todos los medios posibles para que se pueda curar a la persona enferma).

La Constitución, además de la referencia general al derecho a la salud, recalca el derecho a la salud de las personas privadas de su libertad:

Art. 51.- Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos: [...] 4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad.

La obligación del Estado de respetar y garantizar el derecho a la salud se mantiene a lo largo de la ejecución de la medida, entendiendo el derecho a la salud como “el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole; y las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo, tales como: las personas adultas mayores, las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, las personas portadoras del VIH-SIDA, tuberculosis, y las personas con enfermedades en fase terminal. El tratamiento deberá basarse en principios científicos y aplicar las mejores prácticas”<sup>5</sup>.

La atención médica deberá ser acorde al sistema nacional de salud, es decir las personas privadas de la libertad deberán tener acceso en la misma medida a la atención de salud pública y la instancia rectora del salud dentro del país deberá tomar en cuenta a las personas privadas de su libertad al dictar sus políticas, administrar sus recursos y

<sup>5</sup> CIDH, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, aprobado por la CIDH en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio X. Ver además, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977, apartado 22.

priorizar sus inversiones<sup>6</sup>, con el fin de lograr que “los reclusos ten[gan] acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica”<sup>7</sup>.

La atención médica debe ser regular y debe ser acompañada por los tratamientos que la personas requiera, “[a] su vez, el Estado debe permitir y facilitar que los detenidos sean atendidos por un facultativo elegido por ellos mismos o por quienes ejercen su representación o custodia legal, [...]”. La atención por parte de un médico que no tenga vínculos con las autoridades penitenciarias o de detención es una importante salvaguardia en contra de la tortura y malos tratos, físicos o mentales, de los prisioneros”<sup>8</sup>.

Por lo antes expuesto:

1) El hecho de que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social en coordinación con el Ministerio de Salud, no hayan establecido políticas públicas específicas para la atención médica de las personas privadas de su libertad en casos en que se requiera atención hospitalaria, exámenes y medicinas que no son de dotación regular del centro médico del Centro de Rehabilitación Social, constituye una violación al derecho humano a la salud de Lorena Caicedo. El mismo hecho de que el representante del Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social haya manifestado que no ha recibido ningún requerimiento del caso de la Señora Lorena Caicedo es en sí mismo un reconocimiento de responsabilidad, ya que no debería requerirse un “favor especial del Presidente del Consejo” para que una persona privada de su libertad goce de su derecho humano a la Salud.

2) El hecho de que agentes de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social haya pedido dinero a Lorena Caicedo por concepto de pago de transporte al hospital constituye una violación a su derecho a la salud.

3) El hecho de que un centro de salud del Ministerio de Salud Pública haya negado la medicina que requería Lorena Caicedo y haya pretendido que ella pague sus exámenes, constituye una violación a su derecho a la salud.

Si bien a raíz de la presentación de esta acción de protección, la Dirección Nacional se ha mostrado mejor dispuesta a apoyar en el caso de Lorena Caicedo, este no es el único caso, ni será el último. Es más, nada garantiza que terminado este proceso la Dirección Nacional continúe apoyando a Lorena Caicedo. La sentencia de este caso ayudará a blindar el derecho a la salud de Lorena Caicedo y a que se cumpla el derecho de otras personas privadas de su libertad, así como que el Consejo Nacional de Rehabilitación

<sup>6</sup> CIDH, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, aprobado por la CIDH en su 131° período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio X.

<sup>7</sup> Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990, principio 9.

<sup>8</sup> CorteIDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, Sentencia de 5 de julio de 2006, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 150, párr. 102. En el mismo sentido, CorteIDH, Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2005, Serie C No. 137, párr. 227; CorteIDH, Caso De la Cruz Flores, Sentencia de 18 de noviembre de 2004, Serie C No. 115, párr. 122, y CorteIDH, Caso Tibi, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C No. 114, párr. 157; y, ECHR, Case of Mathew v. The Netherlands, Judgment of 29 September 2005, Application No. 24919/03, para. 187.

Social y el Ministerio de Salud Pública dicte las políticas públicas necesarias para atender a este sector de nuestra sociedad.

#### **IV.-DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.-**

El artículo 1.1 de la Convención Americana establece la obligación de los Estados Parte de respetar los derechos reconocidos en ella y "*garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*". (subrayado es nuestro)

La *no discriminación* es un principio básico y general relativo a todos los derechos humanos, que informa su goce y ejercicio. En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualesquiera de los derechos garantizados en la Convención es *per se* incompatible con la misma.

Junto al reconocimiento del *principio de no discriminación*, la Convención Americana reconoce en su artículo 24º el *derecho de toda persona a la igualdad ante la ley*. Sobre esta disposición, la Corte Interamericana ha señalado:

En base a estas consideraciones de la Corte, se puede concluir que el respeto al *derecho a la igualdad ante la ley* implica un mandato a toda autoridad estatal con potestad normativa para que se abstenga de establecer disposiciones que contengan preceptos discriminatorios.

En los casos contenciosos que ha conocido y resuelto, la Corte Interamericana no ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto al *derecho a la igualdad en el proceso*. Sin embargo, en una Opinión Consultiva tuvo oportunidad de emitir algunas consideraciones respecto a la posibilidad de que una persona indigente no pueda acceder a la protección de sus derechos en sede judicial por falta de capacidad económica, lo que a su entender podría significar una discriminación. En aquella oportunidad precisó:

*"Si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza, encuentra que su posición económica (en este caso, su indigencia) le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso, queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley."*<sup>9</sup> (subrayado nuestro)

El derecho a la salud que tienen las personas privadas de la libertad, no ser discriminadas y recibir un trato igualitario ante la ley, en tal virtud es imperativo que el Estado elabore también sus políticas de salud encaminadas a beneficiar a las personas que nos encontramos privadas de la libertad. La situación en que me encuentro debe ser considerada como un ejemplo de lo que comúnmente acontece en los centros penitenciarios y debe servir para que el estado ecuatoriano cree un marco jurídico de exigibilidad directa y que sea aplicable para resolver la situación de las personas que siendo privadas de su libertad también tienen derecho a la salud y no recibir un trato discriminatorio por este hecho.

Debo resaltar que "*La salud es un derecho que se encuentra consagrado en la Constitución y por ende son derechos que exigen en mayor medida el cumplimiento de una obligación positiva por parte del Estado, y que han sido considerado por buena parte de la doctrina como principios constitucionales y no como normas jurídicas*

<sup>9</sup> Excepciones al agotamiento de los recursos internos. Opinión Consultiva OC-11/90, del 10 de agosto de 1990, párrafo 22

vinculantes...”, es decir, que existe un imperativo por parte del Estado de brindar servicio de salud a todos los ecuatorianos independientemente de su situación jurídica y que su omisión constituiría una clara violación al mismo.

“Los derechos de prestación consagrados constitucionalmente se les reconocen carácter jurídico aún cuando resulte cuestionable la posibilidad de su exigencia... (...) La conexión que existe entre el derecho a la salud y la protección de derechos fundamentales como la vida y la dignidad humana-, se constituye entonces en la base de la posibilidad jurídica de exigibilidad directa del derecho a la salud consagrado constitucionalmente”.<sup>10</sup>

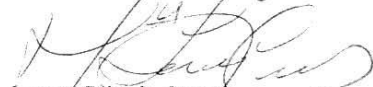
#### V.-PETICIÓN y RATIFICACIÓN

Con todos estos antecedentes solicito señor Juez:


- La atención prioritaria y gratuita a favor de Lorena Caicedo Castro.
- Que disponga al Director Nacional de Rehabilitación social, la orden inmediata de la realización de los exámenes pendientes a la accionante.
- En caso que la accionante requiera de cirugía, el Director Nacional de Rehabilitación Social, ordene inmediatamente el traslado a un centro de salud.
- Se creen políticas de salud a favor de los internos, por parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social y en caso de que existan se pueda determinar un control de cumplimiento a favor de las internas/os.
- Que el Ministerio de Salud, pueda brindar atención prioritaria a las personas que requieren atención médica.
- En el plazo de un mes el Consejo Nacional de Rehabilitación Social y el Ministerio de Salud, presenten a usted señor Juez un acuerdo ministerial, mediante el cual se defina la política pública a seguirse para la atención médica, dotación de examen y medicina gratuita a las personas privadas de su libertad.

Me ratifico en todo lo dicho por mi abogada patrocinadora a la comparecencia audiencia en la audiencia pública, llevada a cabo el día 8 de julio de 2009.

Firmamos con nuestra abogada autorizada.

  
Lorena Caicedo Castro  
ACCIONANTE

  
David Cordero Heredia  
ACCIONANTE

  
Abga. Alejandra Anchundia  
ASESORA LEGAL INREDH.  
Mat. 3100 C.A.M.

<sup>10</sup> MÓNICA ARBELÁEZ RUDAS, Diez años de protección constitucional del derecho a la salud: La jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana (1991-2001), disponible en <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/juris-nac/arbelaez.pdf>.

Presentado el día de hoy trece de Julio del dos mil nueve, a las diecisiete horas con diecinueve minutos; SIN ANEXOS.- CERTIFICO.

---

DR. FERNANDO SERRANO  
SECRETARIO



### SEÑOR JUEZ VIGESIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA

Doctor Romeo Gonzalo Silva Castillo, Director Nacional de Rehabilitación Social, conforme lo demuestro con la Acción de Personal que adjunto, dentro de la Acción de Protección No. 0883-2009, propuesta en mi contra y otros, por la señora privada de la libertad Maria Lorena Caicedo Castro, manifiesto y solicito:

**PRIMERO.-** Hago mía la intervención realizada en mi nombre y representación por el Dr. Mauricio Leonidas Anda López, en la Audiencia Pública efectuada el día miércoles 8 de julio del 2009, a las 15h00, por lo cual solicito se declare legitimada su personería.

**SEGUNDO.-** Impugno y rechazo los fundamentos de hecho y derecho presentados por parte de la accionante Sra. Maria Lorena Caicedo en la presente Acción de Protección; por cuanto la actuación tomada por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito; ha sido de cabal cumplimiento de la Constitución Política del Estado, especialmente lo establecido por el Art. 203 Numeral 4 es decir se ha tomado todas las medidas de acción afirmativas para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

**TERCERO.-** En el caso particular de la señora Maria Lorena Caicedo Castro, como se demostró en la Audiencia en su ficha médica constante en el Departamento Médico del Centro consta varias fechas en las cuales la mencionada señora privada de la libertad acude a la consulta médica; de la misma demanda se establece que se conoce muy bien el estado de salud que tiene la señora Maria Caicedo debido precisamente a que ha sido conducida fuera del Centro de Rehabilitación Social a realizarse los respectivos exámenes de especialidad que así lo requiera, como consta en su ficha médica se le ha practicado una serie de ecos, en los Hospitales Eugenio Espejo y Solca de esta ciudad de Quito. El Departamento Médico del Centro con la serie de valoraciones y exámenes pretende llegar a un adecuado pronóstico y tratamiento.

**CUARTO.-** También se rechaza la afirmación que únicamente se ha suministrado medicina para el dolor ya que como consta en el oficio No. 0294-CRSFC-DM de fecha 09 de julio del 2009, suscrito por el Dr. Julio Mera, en el mismo se indica toda la medicación entregada a la señora Maria Caicedo en forma gratuita.

**QUINTO.-** La acción de protección de acuerdo a nuestra legislación, es un medio ágil, directo y eficaz de defensa de los derechos fundamentales, instrumento procesal creado con el fin de facilitar y asegurar la defensa de los derechos humanos, acción que se aplica cuando exista vulneración de los derechos constitucionales "por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial..." (Art. 88 Constitución), por lo cual para determinar la procedencia de una acción de protección se debe analizar los elementos que rodean el acto impugnado, para determinar si la actuación es ilegítima, si se han vulnerado derechos constitucionales y si se ha probado daños graves, al respecto recordemos que un acto se torna ilegítimo cuando ha sido dictado por Autoridad que no tiene competencia o sin observar los procedimientos previstos por el ordenamiento jurídico, o cuando ya expedido, su contenido sea contrario a dicho ordenamiento, o ha

sido dictado arbitrariamente. En el presente caso existido protección y cumplimiento del derecho que tiene la señora María Lorena Caicedo Castro a ser atendida por el Departamento Médico del Centro, por tratarse de asuntos de especialidad, a ser conducida a Hospitales que brindan dicha atención, se le ha suministrado la medicina correspondiente; y se espera concluir con el diagnóstico luego de los resultados de los exámenes; es decir no existe ninguna vulneración de derechos constitucionales por acto u omisión de autoridad pública no judicial; la accionante ha recibido una atención médica oportuna.

**SEXTO.-** A la accionante no le han sido vulnerados sus derechos constitucionales ni legales, por las diferentes autoridades del estado a las cuales demanda; por el contrario cada una ha demostrado que se encuentra tomando las acciones que le corresponde a fin de garantizar el derecho de salud, una atención oportuna, gratuita, y permanente.

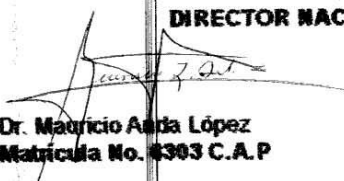
**SEPTIMA PETICION.-** Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto por lo artículos 82, 83 numerales 1, 8, 11, 12, Art. 84 en su parte final, 85 numeral 1, Art. 86 numeral 1, Art. 167, 168, 169, 172, 424, 426 y 427 de la Constitución Vigente, le solicito se deseche la acción de protección propuesta por la señora María Lorena Caicedo Castro, en contra del Director Nacional de Rehabilitación Social, Doctor Romeo Gonzalo Silva Castillo, y otros.

Designo como patrocinador legal al Dr. Mauricio Anda López, Profesional a quien Autorizo que en representación del accionado, con su sola firma, realice toda diligencia en defensa de los intereses institucionales.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero judicial 1155 del Palacio de Justicia de Quito, asignado al Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

Firmo con mi Defensor.

  
Dr. Romeo Silva Castillo  
**DIRECTOR NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL**

  
Dr. Mauricio Anda López  
Matrícula No. 6303 C.A.P

**SEÑOR JUEZ VIGÉSIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA:**

**NÉSTOR ARBITO CHICA**, abogado, ecuatoriano, de estado civil casado, en mi calidad de Ministro de Justicia y Derechos Humanos, conforme consta en el Decreto Ejecutivo No. 1578 de 11 de febrero de 2009, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 535 de 26 de febrero de 2009, dentro de la Acción de Protección No. 883-2009 que la señora **MARÍA LORENA CAICEDO CASTRO** y **DAVID ALBERTO CORDERO HEREDIA** han entablado en contra del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y otras entidades públicas, ante usted comparezco y expongo:

**I**

Ratifico la intervención del abogado Raúl Antonio Alcívar Segarra, en la Audiencia Pública llevada a cabo el miércoles 8 de julio de 2009, a partir de las 15h00; por lo tanto, sírvase declarar legitimada su intervención.

**II**

La acción de protección presentada por la actora, indica que los demandados *"omitieron, además, crear políticas públicas específicas que permitan el acceso de la señora María Lorena Caicedo Castro a la atención médica y tratamiento gratuitos tomando en cuenta su situación de especial vulnerabilidad de persona privada de la libertad"*.

**III**

Es necesario exponer que esta acción de protección debe ser valorada en su justa dimensión, ya que el Estado ecuatoriano, en lo que respecta a la gestión que este Ministerio desde su creación ha venido realizando, sí ha adoptado diversas medidas con la finalidad de remediar las graves deficiencias que ha venido atravesando el Sistema de Rehabilitación Social.

Debo indicar que el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo No. 441 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 121 del 6 de julio de 2007, declaró el Estado de Emergencia por la grave conmoción en el Sistema Penitenciario en todo el país.

Así mismo, con la finalidad de evitar el hacinamiento carcelario el Estado ecuatoriano expidió sendas resoluciones que amparaban el indulto de las personas que transportan pequeñas cantidades de sustancias psicotrópicas y estupefacientes; y, el Indulto a enfermos en etapa terminal, sentenciados penalmente.

En estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 203 de la Carta Magna, con la finalidad de generar políticas que garanticen una rehabilitación social integral donde se incluyan planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial, o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación, mediante Ley s/n publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 393-2S de 31 de julio de 2008, se reestructuró el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, órgano competente para definir y establecer las políticas penitenciarias, en la que por primera vez se incluye a instituciones de la Administración Pública Central, como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, lo cual es un hito en el tratamiento de la situación de las personas privadas de la libertad en el país.

#### IV

En este sentido, la Cartera de Estado a la cual represento, la misma que preside el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, a partir del 31 de julio de 2008, considerando que las personas privadas de la libertad son un grupo de atención prioritario, debido al estado de vulnerabilidad en la que se encuentran, en estricto cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución de la República y al Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social; y, con la colaboración de las entidades que integran este Consejo, sí han coordinado la elaboración de políticas encaminadas a efectivizar los derechos y garantías previstos en la Constitución de la República, en obediencia de la ley, y sensibles a la circunstancia social que presentan los Centros de Rehabilitación Social del país.

De lo anterior, debo expresar que estas políticas engloban planes, programas y proyectos en el sector salud, las mismas que me permito detallar a continuación:

- Políticas de Prevención y Atención del VIH-SIDA, ITS y Tuberculosis en el Sistema de Rehabilitación Social del Ecuador;
- Elaboración del borrador que contiene el "PLAN INTERINSTITUCIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS 2009-2013", el mismo que será aprobado en los próximos días.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con la finalidad de garantizar los derechos y de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas privadas de la libertad, ha tomado las siguientes medidas:

En el año 2008, se llevó a cabo:

Capacitación en manejo sindrómico;

Capacitación en consejería pre y post prueba voluntaria de VIH;

Seminario Internacional de VIH en el Sistema Penitenciario del Ecuador;

Capacitación al personal de salud en toma de muestras para exámenes de VIH y tuberculosis, en los Centros de Rehabilitación Social de Quito y Guayaquil;

Entrega de ambulancias en los Centros de Rehabilitación Social de Guayaquil, Quito, Cuenca y Portoviejo.

En el año 2009, desde mediados del mes de enero, se han realizado 834 exámenes voluntarios de VIH de los 550 programados para las personas privadas de la libertad de los Centros de Rehabilitación Social de Guayaquil, Quito, Portoviejo, Machala para progresivamente realizarlos en el resto de Centros.

También está implementado un cerco epidemiológico en todos los Centros de Rehabilitación Social del país, para prevenir casos de influenza AH1N1 en la población de las personas privadas de la libertad.

Así mismo, la Unidad Transitoria de Construcción de Centros de Rehabilitación Social se encuentra realizando adecuaciones para los espacios destinados a las áreas de salud del CRS de Guayaquil, el Psiquiátrico penitenciario en el CRS de Portoviejo, de igual forma para las comunidades terapéuticas del CRS de Esmeraldas y Guayaquil con el fin de brindar tratamiento de adicciones al interior de los Centros y progresivamente fortalecer las doce comunidades existentes a nivel nacional, para luego implementar en todos los CRS del país.

Debo indicar además, que en el cuarto, quinto y sexto Informe Periódico del Ecuador sobre la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, se verifican las acciones que el Estado ecuatoriano ha adoptado para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, entre otros el derecho a la salud.

**V**

De lo anterior, se evidencia que a partir del 31 de julio de 2008, sí se han expedido políticas de salud, por parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en favor de las personas privadas de la libertad;

aclarando que las mismas tienen un carácter progresivo, es decir, que la protección de los derechos garantizados en la Constitución debe tener continuidad en el tiempo e implica el desarrollar acciones tendientes a mantener los estándares establecidos o incrementar dicha protección como lo establece el artículo 11. 8 de la Carta Magna.

Seguramente existe desconocimiento de los esfuerzos y las acciones que realiza el Estado ecuatoriano para mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad, así como también para garantizar su derecho a la salud, pues son varios instrumentos los que se ha emitido sobre el tema, además de las acciones que se han ejecutado en favor de las personas privadas de la libertad.

#### VI

Con estos antecedentes, podemos concluir que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 203, numeral 2 y el artículo 5 del Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social, sí ha dictado las políticas necesarias para garantizar el derecho a la salud en los Centros de Rehabilitación Social; así mismo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha desarrollado diversas acciones, tendientes a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad. Por lo tanto, al no existir vulneración del derecho a la salud, vulneración al derecho a la no discriminación e igualdad ante la Ley, por acción u omisión de autoridad pública no judicial, solicito a usted, señor Juez, rechazar la presente Acción de Protección.

#### VII

A continuación, me permito detallar los documentos que demuestran mis aseveraciones:

- a) Política de prevención y atención del VIH-SIDA, ITS, y tuberculosis en el Sistema de Rehabilitación Social del Ecuador.
- b) Borrador del Cuarto, Quinto y Sexto informes periódicos del Ecuador sobre la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- c) Plan interinstitucional de atención integral en salud para las personas privadas de libertad en el marco de los derechos humanos 2009-2013.
- d) Resolución para el indulto de enfermos terminales.
- e) Resolución para indulto a personas que transportan pequeñas cantidades de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

f) Copia de los Decretos Ejecutivos 441, 807 y 922 que contienen la declaratoria de emergencia del Sistema Penitenciario por grave conmoción.

### VIII

Documentos habilitantes:

Copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1578 de 11 de febrero de 2009, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 535 de 26 de febrero de 2009, que contiene mi nombramiento como Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

### IX

Autorizo a los abogados Raúl Antonio Alcívar Segarra, Esteban Echeverría Carrera y Carolina Zevallos Burbano, para que presenten de manera conjunta o individual lo escritos que sean necesarios en la presente causa, en defensa de los derechos de la Institución que represento.

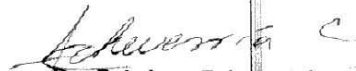
Recibiré las notificaciones que me correspondan, en la casilla judicial No. 5648 de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (Palacio de Justicia de Quito), ubicado en la Av. 6 de diciembre y Piedrahita.



**Ab. Néstor Arbito Chica**  
**Ministro de Justicia y**  
**Derechos Humanos**



**Ab. Raúl Alcívar Segarra**  
**Director de Asesoría Jurídica**  
**Mat. No. 12004 C.A.G.**



**Dr. Esteban Echeverría Carrera**  
**Mat. No. 9300**

Presentado el día de hoy trece de Julio del dos mil nueve, a las quince horas con siete minutos; Adjunta: CUATRO COMPULSAS CERTIFICADAS, Y CIENTO DIEZ COPIAS CERTIFICADAS. CERTIFICO.

---

DR. FERNANDO SERRANO  
SECRETARIO



Ministerio de Salud Pública

**DIRECCION DEL PROCESO DE ASESORIA JURIDICA**

**ACCION DE PROTECCIÓN N° 0883-2009-**

**JUZGADO VIGESIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA**

**Dra. Caroline Judith Chang Campos, Ministra de Salud Pública,** conforme acredito con las copias certificadas de mi nombramiento que acompaño, de nacionalidad ecuatoriana, mayor de edad, de estado civil casada, de profesión doctora en medicina y cirugía, domiciliada temporalmente, en la ciudad de Quito, comparezco en la Acción de Protección, que sigue la señora **María Lorena Caicedo Castro**, en contra del Director Nacional de Rehabilitación, Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Ministra de Salud Pública y Procurador General del Estado y atentamente expongo:

La actora propone la presente Acción de Protección, por supuesta omisión del acceso a la accionante, a la atención médica adecuada gratuita y el acceso gratuito de medicinas que necesita para su tratamiento, además de la omisión de políticas públicas, específicas que permitan el acceso a la atención médica y tratamiento gratuitos, tomando en cuenta su situación de vulnerabilidad de persona privada de la libertad.

Al respecto debo manifestar que la accionante, refiere que las instituciones demandadas, han omitido elaborar y aplicar políticas que tiendan a satisfacer la atención gratuita, en los servicios de salud, hecho que resulta por demás absurdo ya que a partir del año 2007, el Gobierno Nacional, implementó el Programa de atención gratuita, a través de la atención de consulta externa sin costo alguno, a partir del año 2008, se implementó el Plan Gratuidad Progresiva de Salud, como parte del proceso para brindar los servicios de salud de forma gratuita a nivel país, en especial de los grupos más vulnerables. este plan permite que en las dependencias del Ministerio de Salud Pública, se realicen un sin número de cirugías, sin ningún costo.

Manifiesta además en su demanda, que después de ingresar al Centro de Rehabilitación Social de Mujeres de Quito, presentó un resquebrajamiento en su salud, por lo que concurrió a la unidad médica del Centro de Rehabilitación, donde solo le recetaron calmantes mismos que no mejoraron en nada su estado de salud, por lo que debió acudir a un centro de salud, donde se realizó varios exámenes, estos fueron costeados por ella misma, la accionante no refiere si el centro de salud, al que acudió es un hospital privado o público, siendo importante

aclarar este hecho, ya que el Estado Ecuatoriano, garantiza el acceso a la salud en los centros públicos,

Por otro lado debo manifestar que por falta de recursos económicos, y a fin de mejorar el precario estado de los centros de rehabilitación social del país, fue imprescindible, decretar el estado de emergencia del Sistema Penitenciario Nacional, razón por la cual el señor Presidente Constitucional de la República, emitió el Decreto Ejecutivo No. 441, publicado en el Registro Oficial No. 121 de 6 de julio del 2007, y proceder de inmediato a la tomar las medidas emergentes necesarias y remediar las deficiencias por las que atravesaba este sector, de la población.

Así mismo, con el propósito de dar cumplimiento a los derechos fundamentales y derechos humanos, el 15 de noviembre de 2007, se creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyos objetivos entre otros es el de articular las actividades del Estado, que busca garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, garantías constitucionales y libertades, creando desde esa fecha, un sin número de políticas que tiendan a favorecer a las personas privadas de libertad, entre ellas; el Indulto o enfermos terminales y personas sancionadas por la ley de SEP; Mejoramiento de la infraestructura de Centros de Rehabilitación Social y construcciones de nuevos Centros; reformas al Código de Ejecución de Penas, actualmente aprobadas y en plena vigencia.

De igual forma se conformó el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, que es una entidad del sector público, cuyo objetivo es la determinación de política penitenciarias, con el propósito de obtener la rehabilitación integral de las personas internas y la adecuada administración de los centros de rehabilitación social, conforme lo señala el artículo 3 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.

Con la aprobación de la "Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Código Penal para la transformación del Sistema de Rehabilitación Social", el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, se conformó con los titulares de los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Trabajo y Empleo, Educación, Salud, y la Defensoría del Pueblo, siendo el Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, el señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, quienes se comprometieron con la rehabilitación de las personas privadas de libertad, así como, proteger a aquellos que cumplen una condena al interior de los Centros de Rehabilitación Social

Por lo expuesto y conedores de que el sistema carcelario del país, tiene muchas necesidades, mismas que gracias a los esfuerzos realizados por las autoridades de turno se están subsanando, principalmente priorizando el bien común de todas y cada una de la personas que se encuentran privadas de libertad, razón por la cual, el Estado a enmarcado sus esfuerzos a mejorar los servicios dentro de los centros de rehabilitación que les permita tener una vida digna.

De conformidad con lo señalado, la Acción de Protección formulada por la señora María Lorena Caicedo Castro, no cumple los presupuestos establecidos en el Art. 88 de la Constitución Política de la República del Ecuador, puesto que según el citado Artículo "La acción de protección tendrá por objeto: El amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación",

Conforme a lo manifestado, no existe omisión alguna que determine la violación de derechos, de ningún tipo en contra de la señora María Lorena Caicedo Castro, pues el Estado Ecuatoriano, ha creado políticas que hoy en día garantizan a la accionante, el acceso de la atención médica gratuita en todos los centros de salud pública, además no ha referido que autoridad le ha negado este servicio, en tal virtud no se puede imputar a ninguna de las instituciones demandadas, la omisión de hecho alguno, ya que en ningún centro de salud, que forma parte del Sistema Nacional de Salud, se le ha negado el acceso a medicinas o a cualquier otro servicio y menos aún se le ha propiciado trato discriminatorio por su calidad de persona privada de su libertad.

Por lo que antecede no existiendo acto ilegítimo e inconstitucional violado, situación que conduce a que la Acción de Protección, no tenga fundamento legal alguno, por lo que solicito se declare la nulidad, conforme he manifestado o subsidiariamente se rechace el mismo, condenando en costas a la recurrente por litigar en contra del Ministerio de Salud Pública, sin razón legal, declarándola de maliciosa la actuación de la actora.

Apruebo y ratifico en todas sus partes la intervención realizada por la doctora Maruja Criollo Reyes, Abogada de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública, en la audiencia pública llevada a cabo el día miércoles ocho de Julio de 2009, a partir de las 15h00.

En lo principal se servirá declarar legitimada su personería.

Autorizo expresamente a la Doctora Violeta Merizalde de Chaves, Directora Nacional de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública y Doctora Maruja Criollo Reyes, Abogada de la misma institución, para que de forma individual o conjunta suscriban en mi nombre, cualquier escrito que sea necesario en defensa de los intereses que represento en la presente causa.

Señalo domicilio para notificaciones el **casillero judicial No. 1213**, asignado al Ministerio de Salud Pública.

Firmo con mis abogadas defensoras.

  
Dra. Caroline Chang Campos  
MINISTRA DE SALUD PÚBLICA

  
Dra. Violeta Méizalde de  
MATRICULA 275 C.A.

  
Dra. Maruja Criollo Reyes  
MATRICULA N° 6488 C.A.P

Presentado el día de hoy catorce de Julio del dos mil nueve, a las once horas con ocho minutos; Adjunta: DOS COPIAS CERTIFICADAS.- CERTIFICO.

\_\_\_\_\_  
DR. FERNANDO SERRANO  
SECRETARIO

Documento



Ministerio de Salud Pública

DIRECCION DEL PROCESO DE ASESORIA JURIDICA

ACCION DE PROTECCION N° 0883-2009-P.A

JUZGADO VIGESIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA

Dra. Caroline Judith Chang Campos, Ministra de Salud Pública, comparezco en la Acción de Protección, que sigue la señora **María Lorena Caicedo Castro**, en contra del Director Nacional de Rehabilitación, Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Ministra de Salud Pública y Procurador General del Estado y atentamente expongo:

Estando la presente Acción para resolver presento a vuestra consideración mi Informe en Derecho contenido en los siguientes términos:

**PRIMERO.- ANTECEDENTES.-** La señora María Lorena Caicedo, ciudadana Colombiana, privada de la libertad, que se encuentra detenida en el Centro de Rehabilitación Social de Mujeres de Quito, propone la presente Acción de Protección, por una supuesta omisión al no permitir el acceso a la accionante, a la atención médica adecuada gratuita y el acceso gratuito a medicinas que necesita para su tratamiento, además de la omisión de crear políticas públicas, específicas que permitan el acceso a la atención médica y tratamiento gratuitos, tomando en cuenta su situación de vulnerabilidad de persona privada de la libertad.

Manifiesta además en su demanda, que tiempo después de ingresar al Centro de Rehabilitación Social de Mujeres de Quito, presentó un resquebrajamiento en su salud, por lo que concurrió al centro médico del Centro de Rehabilitación Social, donde solo le recetaron calmantes que no mejoraron en nada su estado de salud, por lo que debió acudir a un centro de salud, donde se realizó varios exámenes, que fueron costeados por ella misma, no refiere la accionante si el centro de salud al que acudió es un hospital privado o público, siendo importante aclarar este hecho, ya que el Estado Ecuatoriano, garantiza el acceso a la salud gratuita en los centros públicos.

**SEGUNDO.-** La accionante, refiere que las instituciones demandadas, han omitido elaborar políticas, tales como la atención gratuita en los servicios de salud, hecho que resulta por demás absurdo ya que a partir del año 2007, el Gobierno Nacional, implementó el Programa de atención gratuita, a través de la atención de consulta externa sin costo alguno, a partir del año 2008, se implementó el Plan Gratuidad Progresiva de Salud, como parte del proceso de brindar los servicios de salud de forma gratuita a nivel país, en especial de los grupos vulnerables, este plan permite que en los centros de salud y hospitales regidos por el Ministerio de Salud Pública, se realicen un sin número de cirugías, sin ningún costo.

**TERCERO.-** El Estado Ecuatoriano, a través del señor Presidente Constitucional de la República, a fin de mejorar el precario estado de los centros de rehabilitación social, por falta de recursos económicos, mediante Decreto Ejecutivo No. 441, publicado en el Registro Oficial No. 121 de 6 de julio del 2007, decretó el estado de emergencia del Sistema Penitenciario Nacional, en todo el país, a fin de que se tomen las medidas emergentes necesarias y poder remediar las deficiencias por las que atraviesa este sector,

Así mismo a fin de garantizar el cumplimiento de los fundamentales derechos humanos, el 15 de noviembre de 2007, se creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo objetivo entre otros, es el de articular toda la actividad del Estado, que busca garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, garantías constitucionales, libertades, etc., creando desde esa fecha, un sin número de políticas en favor de las personas privadas de libertad, entre ellas; el indulto a enfermos terminales y personas sancionadas por la ley de SEP; Mejoramiento de la infraestructura de Centros de Rehabilitación Social y construcción nuevos Centros; reformas al Código de Ejecución de Penas, que actualmente fueron aprobadas y se encuentra en vigencia.

De igual forma se conformó el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, que es una entidad del sector público, cuyo objetivo es la determinación de la política penitenciaria, con el propósito de obtener la rehabilitación integral de los internos y una adecuada administración de los centros de rehabilitación social, conforme lo señala el artículo 3 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.

**CUARTO.-** Con la aprobación de la "Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Código Penal para la transformación del Sistema de Rehabilitación Social", el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, se conformó con los titulares de los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Trabajo y Empleo, Educación y Salud, y la Defensoría del Pueblo, siendo el Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, el señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, quienes se comprometieron a la rehabilitación integral de las personas privadas de libertad, así como, proteger a aquellos que cumplen una condena al interior de los Centros de Rehabilitación Social

Por lo expuesto y connotado de que el sistema carcelario del país, tenía muchas deficiencias, mismas que gracias a los esfuerzos realizados por las autoridades de turno se están subsanando de a poco, priorizando el bien común de todas y cada una de las personas que se encuentran privadas de libertad, razón por la cual, el Estado ha enmarcado sus esfuerzos a mejorar los servicios dentro de los centros de rehabilitación, que les permitirá tener una vida digna en aquel lugar.

**QUINTO.-** No existe fundamento legal alguno para interponer la Acción de Protección, en contra del Ministerio de Salud Pública, debiendo haber sido, dirigido esta Acción de forma única al señor Procurador General del Estado, quien es el representante judicial del Estado, conforme el Art. 2 y siguientes de la Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y no a las autoridades de Salud, toda vez que no tienen personería jurídica, sin embargo el Ministerio de Salud Pública, compareció a juicio pese a ser una Institución sin Personería Jurídica, razón por la cual se servirá rechazar la Acción, condenado en costas a la actora por litigar contra las Autoridades de Salud sin fundamento legal.

**SEXTO.-** De conformidad con lo señalado, la Acción de Protección formulada por la señora María Lorena Caicedo Castro, no cumple los presupuestos establecidos en el Art. 88 de la Constitución Política de la República del Ecuador, puesto que según el citado Artículo "La acción de protección tendrá por objeto: El amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación".

No existe omisión alguna que determine la violación de derechos, de ningún tipo en contra de la señora María Lorena Caicedo Castro, pues el Estado Ecuatoriano ha creado políticas que le garantizan a la accionante y a toda persona privada de libertad, el acceso a atención médica gratuita en todos los centros de salud pública, además no ha referido específicamente, que autoridad le ha negado algún derecho, en tal virtud, no puede imputarse a ninguna de las instituciones demandadas, la supuesta omisión de hechos o actos al margen de la Constitución, ya que en ningún centro de salud que forma parte del Sistema Nacional de Salud, se le ha negado el acceso a medicinas o a cualquier otro servicio, conforme se desprende de su demanda, pues no menciona el lugar y la autoridad que le ha negado la atención médica, y menos aún se le ha propiciado trato discriminatorio por su calidad de persona privada de su libertad.

Por lo que antecede no existiendo acto ilegítimo, ilegal e inconstitucional que regular, situación que conduce a que la Acción de Protección, no tenga fundamento legal, razón por la cual solicito se declare la nulidad conforme he manifestado o subsidiariamente se rechace el mismo, condenado en costas al recurrente por litigar en contra del Ministerio de Salud Pública y las demás instituciones del Estado sin razón alguna, declarando de maliciosa y temeraria la actuación de la accionante,

Por la peticionaria que no puede suscribir en este momento, lo hacen sus abogadas defensoras debidamente autorizadas.

  
Dra. Violeta Merizalde de Chaves  
MATRICULA 275 C.A.I

  
Dra. Maruja Criollo Reyes  
MATRICULA N° 6488 C.A.P

Revisado por: Dra. Violeta Merizalde de Chaves  
Dra. Maruja Criollo Reyes  
Elaborado por: Geovanna Jácome Falconi  
2009-07-22  
TRAMITE N° 3102



**SEÑORA JUEZ VIGÉSIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA:**

Dr. Néstor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, delegada del Procurador General del Estado, de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley orgánica institucional y artículos 3 y 4 de su Reglamento orgánico funcional, en la acción de protección No. 17325-2009-0883, planteada por María Lorena Calcedo Castro (en adelante la accionante) contra el Ministro de Educación, ante usted comparezco y manifiesto:

Que, ratifico la intervención del abogado Salim Zaidán en la audiencia pública llevada a cabo el miércoles 8 de julio de 2009, a partir de las 15h00. Por tanto, sírvase declarar legitimada su intervención.

La presente acción es improcedente porque no se han cumplido los presupuestos establecidos en el artículo 88 de la Constitución, por cuanto no existe una omisión de autoridad pública o una política pública vulneratoria de derecho constitucional alguno en perjuicio de la accionante, quien ha sido sentenciada a cumplir una pena de ocho años en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

Las presuntas omisiones imputables al Consejo Nacional de Rehabilitación Social, Dirección de Rehabilitación Social y al Ministerio de Salud Pública, se habrían configurado por no permitir a la accionante el acceso a atención y provisión médicos adecuados y gratuitos. Sin embargo la queja se ha realizado de manera general e imprecisa sin detallar las obligaciones que han sido inobservadas por parte de las entidades citadas.

La accionante, debía señalar con claridad los deberes omitidos por parte de las autoridades involucradas y debía citar la fuente normativa de las que emanan dichos deberes. Por el contrario, ha reconocido la existencia de políticas públicas que amparan los derechos económicos, sociales y culturales de las internas en general y las atenciones médicas recibidas por la interna en particular. La propia parte accionante reconoció durante la audiencia pública el tratamiento médico recibido dentro y fuera del Centro de Rehabilitación y los esfuerzos desplegados para su atención médica.

La ausencia de argumentación en ese sentido le imposibilita a usted señor Juez pronunciarse sobre una omisión de deberes que no se explica.

En todo caso no se puede dejar de recordar la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales y las obligaciones que generan en los sujetos obligados. Sin duda las principales obligaciones que se presentan son de carácter progresivo y por lo tanto no se realizan inmediatamente sino en un lapso de tiempo respetando el nivel y estándar alcanzado o mejorándolo, nunca reduciéndolo. El derecho a la salud como un derecho social supone principalmente obligaciones de carácter progresivo que se cumplen en función de la capacidad presupuestaria del Estado, por lo que su inobservancia no se verifica solamente con la sola constatación de una supuesta insuficiente cobertura del derecho de cierto sector de la población, pues el indicador de



satisfacción del derecho debe darse tomando en consideración a la población en general.

Así lo ha considerado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia al señalar que *“Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo (...)”*<sup>1</sup>.

En un criterio concordante con esta línea de razonamiento, el juez de la Corte Interamericana Sergio García Ramírez explicó que *“el tribunal puso de manifiesto, no obstante, el vínculo entre el movimiento progresivo de los derechos mencionados, por una parte, y la proyección que éste tiene “sobre el conjunto de la población” y el ingrediente de “equidad social” que debe caracterizar a esa progresividad (...)”*<sup>2</sup>.

Resulta claro que en el presente caso el derecho a la salud no generaba obligaciones de cumplimiento inmediato para con la accionante, pues el propio artículo 11 (8) de la Constitución reconoce que “el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”.

El Gobierno ecuatoriano ha dotado mayores recursos y ha diseñado políticas públicas para la mejor satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de los internos de los Centros de rehabilitación social.

La accionante tendría que demostrar en lo que resta del proceso que las instituciones a las que demanda han incurrido en la prohibición de regresividad al no adoptar acciones de carácter progresivo para satisfacer necesidades de salud en beneficio de la población penitenciaria, pues hasta el momento existen políticas públicas, planes interinstitucionales y mayores recursos que registran progresos en el sector salud y penitenciario, de los que es beneficiaria la accionante.

O, en su defecto, la accionante debería precisar si su impugnación se orienta a una política pública, en cuyo caso demostrar que los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de servicios públicos vulneran derechos constitucionales en perjuicio de la accionante, de conformidad con el artículo 85 (2) de la Constitución.

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso *“Cinco Pensionistas” vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003, párrafo 147.

<sup>2</sup> Corte IDH. Caso *“Cinco Pensionistas” Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez.



Al no existir vulneración de derechos constitucionales, por acción u omisión de autoridad pública no judicial, solicito de usted, señor juez, rechazar, mediante sentencia, la presente acción.

Notificaciones las recibiré en la casilla judicial No. 1.200.

Acompaño copia certificada de la acción de personal que acredita mi comparecencia.

Dr. Néstor Arboleda Terán

**DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO  
DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO  
MAT. 4.176 C.A.P.**

Presentado el día de hoy diez de Julio del dos mil nueve, a las quince horas con treinta y siete minutos; Adjunta: UNA COPIA CERTIFICADA.- CERTIFICO.

DR. FERNANDO SERRANO  
SECRETARIO

Presentado el día de hoy trece de Julio del dos mil nueve, a las quince horas con cuarenta y cuatro minutos; Adjunta: UN OFICIO, VEINTE Y CINCO COPIAS CERTIFICADAS.- CERTIFICO.

---

DR. FERNANDO SERRANO  
SECRETARIO

**RESOLUCION**

VISTOS.- Comparece MARÍA LORENA CAICEDO CASTRO, de nacionalidad colombiana, de 41 años de edad, interna en el Centro de Rehabilitación Social Femenina de Quito, y DAVID ALBERTO CORDERO HEREDIA, con numero de cedula numero 171505249-2 miembro de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, por sus propios derechos, amparados en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución del Ecuador interponen ACCIÓN DE PROTECCIÓN, basada en lo siguiente: Las Autoridades Demandadas son: a) El Director Nacional de Rehabilitación Social, Dr. Romeo Sylva; b) El Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, Ab. Néstor Orbito Chica (Ministro de Justicia y Derechos Humanos); d) La Ministra de Salud, Dra. Carolina Chang; y por ordenado por la ley, e) El Procurador General del Estado, Dr. Diego Carrión. Que la Omisión Impugnada por la presente acción de protección es, "no permitir el acceso a la accionante, María Lorena Caicedo Castro, a atención médica adecuada gratuita y el acceso gratuito a medicinas que necesita para su tratamiento", y que los demandados omitieron, "crear políticas públicas específicas que permitan el acceso de la señora María Lorena Caicedo Castro a la atención medica y tratamiento gratuitos tomando en cuenta su situación de especial vulnerabilidad de persona privada de la libertad". Que los fundamentos de hecho de la pretensión se resumen: Que el 2 de septiembre de 2008, la Sra. María Lorena Caicedo Castro es sancionada por tenencia de drogas, y sentenciada a cumplir una pena de 8 años en el Centro de Rehabilitación Social de Quito (en adelante CRSFQ). Que desde su entrada en el CRSFQ, la accionante ha tenido una actitud plena de colaboración ante los y las trabajadores(as) sociales, ya que asiste a varios talleres de capacitación dentro del CRSFQ, de esta manera se ha involucrado en actividades educativas; así como asistir a cursos, talleres (sembrador de paz) y otras actividades de regalo, tejer, pintar cerámica, encuadernación, etc. Que luego de ingresar al CRSFQ empezó a sentirse mal, razón por lo cual debido a su estado de salud acude al médico del CRSFQ, donde lo único que le proporcionaron fueron meloxicam y rantidina, es decir calmantes y des inflamatorios para cada una de las dolencias que padecía la accionante, luego por falta de equipo técnico, le pidieron que se dirija a un centro de salud donde deba hacerse varios exámenes, los mismo que a la compareciente le ha tocado correr por el costo de cada uno de ellos. Que el 9 de enero de 2009 le realizan una primera ecografía pélvica, la misma que le determina que tiene un endometrio central fino, miometrio con presencia de múltiples miomas, cerviz de 7 mm de aspecto normal, concluyendo que tiene un útero miomatoso, (los miomas uterinos son masas anormales (tumores) de tejido muscular liso que se localizan alrededor del útero y ocasionalmente en el cuello del útero), los mismos que le provocan hemorragias, abundantes en cada periodo menstrual que sobrepasan los ocho días, de tal manera que le toca permanecer en cama durante este periodo. El dolor severo y el sangrado excesivo causado por los miomas uterinos pueden requerir una cirugía urgente, por cuanto la persona puede sufrir de anemias agudas e incluso ser una antesala para la presencia de cáncer, sino se los llega a tratar a tiempo. La presencia de cáncer es más común en personas que se encuentran en la etapa de la menopausia, como es el caso de la compareciente que si no recibe tratamiento rápido no se puede descartar este hecho. Agrega que luego le realizaron un ecografía en el abdomen superior donde le detectaron presencia de saco herniado a nivel de unión esófago gástrica de 32 MM de diámetro, concluyendo de recursos no le han realizado. Señala que la hernia de hiato no causa síntomas por si. Sin embargo, es un trastorno que promueve el reflujo de los contenidos gástricos bien sea por acciones directas o indirectas sobre el mecanismo de anti-reflujo y por ello se asocia con la enfermedad de reflujo gastroesofagico (GERD, por sus siglas en ingles). De esa manera, una hernia hiatal puede estar acompañada de todas las potenciales consecuencias de un GERD: agruras, esofagitis, esófago de Barrett y cáncer de esófago. Señala que a más de los síntomas, padecía de terribles dolores de pecho, para lo cual, con fecha 30 de enero de 2009 le realizaron nueva ecografía en el seno izquierdo, cuyos resultados determinaron que presentaba incremento de ecogenicidad del tejido mamario por probarse mastopatía fibrosa, presencia de quiste mamario de aspecto regular situado en el cuadrante inferior externo de 19 mm de diámetro, 16 H. concluyendo que tiene Quiste en mama izquierda es decir formación patológica (enfermiza) en forma de bolsa de diversa naturaleza desde normal hasta neoplásica (cancerígena). Para lo cual le recomiendan realizarse una

ecografía bilateral, y determinar el tratamiento que requiere la accionante. Agrega que durante el tiempo que ha permanecido en este estado, los medicamentos que ha recibido, han sido calmantes y desinflamatorio, sin que esto constituya tratamiento para su enfermedad, y que las dos últimas ordenes de exámenes no se los han realizado por no contar con los recursos económicos que le requieren para sacarle del Centro de Rehabilitación a realizarse las ecografías pendientes ya que siempre le han cobrado un valor para el transporte. Sin mencionar que los costos de cada una de estas ecografías han sido cubiertos por la accionante. Reitera que por su grave estado de salud: la accionante continúa sufriendo malestares constantes y cólicos fuertes, que muchas veces la dejan impedida de levantarse o caminar. Señala que la esta imposibilitada económicamente de realizarse la endoscopia y la otra ecografía que le han ordenado realizarse, menos aun cubrir su tratamiento que se derive de estos exámenes, por cuanto la única actividad que realiza dentro del Centro son trabajos que son pocos remunerados. Estos ingresos son destinados a una manutención básica de alimentos y productos de higiene personal, incluida la higiene femenina. Indica que por el daño disminuyo en gran medida el estado de bienestar físico de la accionante, al no poder acceder a los exámenes y tratamientos correspondientes, la afección de los quiste que tiene en el seno y los miomas en el cuello uterino, no han permitido a la accionante hacer una vida normal, como señalamos antes. Por lo que esta limitando, cotidianamente, el goce y ejercicio del derecho de salud, discriminación por su condición de detención, al no gozar de los mismos medios de oportunidades para acceder a los servicios de salud que las demás personas de la sociedad. Agrega que el daño que se le esta provocando a su salud, de no ser tratado de inmediato, degenerara en un cuadro médico más grave que podría terminar con su vida. Además de ser fuente de violación de derechos fundamentales, en especial del derecho de salud y de no discriminación de la accionante, provocándole un estado de depresión y desesperanza que la ha llevado a decaer en las actividades que la accionante realizaba, las misma que son esenciales para su proceso de rehabilitación y adaptación social. Fundamentos de Derecho.- Señala que la autoridad a incurrido en omisión ilegítima de autoridad pública y que "Mediante esta acción (de protección), tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subrogación, indefensión o discriminación." Que la omisión impugnada es la falta de atención y tratamiento médico, e igualmente la falta de acceso a medicinas, que sufre la accionante María Lorena Caicedo Castro, lo cual le esta provocando un gran daño a su salud y pone en riesgo su vida, causando lesión a sus derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Señala que el Ecuador al respecto del régimen penitenciario se representa a través de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (en adelante DNRS), estipulado en el Art. 9 del Código de Ejecución de Penas que establece: Son atribuciones y deberes del Director Nacional de Rehabilitación Social: a) Representar legalmente a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Que la DNRS es la institución responsable del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (en adelante CRSFQ), señalado en el Art. 6 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social: La Dirección Nacional de Rehabilitación Social coordinara el régimen penitenciario nacional (...). Agrega que también incurrió en omisión ilegítima el Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, como representante legal de dicho Consejo, cuyo objetivo es la determinación de la política penitenciaria, con el propósito de obtener la rehabilitación integral de los internos (...), responsabilizando por la omisión la Ministra de Salud, por estar obligada a dictar políticas públicas en materia de salud, las mismas que deben ser aplicadas sin discriminación, en especial con el cuidado debido a grupos vulnerables como las personas privadas de su libertad. Invoca las disposiciones de la Constitución del Ecuador Art. 11, numerales 3, Art. 3 numeral 1, Arts. 32; 66, 1; y que en consecuencia el Estado tiene el deber de proteger y garantizar los derechos humanos, tanto los reconocidos en la Carga Magna y sin exclusión, por los reconocidos por los tratados

internacionales. Reiterando que la omisión existe en el momento en que alguien que esta obligado, tiene el deber jurídico de hacer algo, no lo realiza. En este caso el Estado es el responsable de que todas las personas que se encuentran bajo su dependencia vivan en el ejercicio de sus derechos inalienables, en este caso es garante esencialmente de las personas que se encuentran bajo cualquier forma de detención, dentro de su jurisdicción, y que sobre esta situación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...) y que en el mismo sentido la Corte Europea de Derechos Humanos declara que: "El Estado debe asegurar que una persona detenida esté en condiciones que sean compatibles con el respecto a su dignidad humana, que la manera y el método de ejercer la medida no le someta a angustia o dificultad que exceda el nivel inevitable de sufrimiento intrínseco la detención, y que, dadas las exigencias prácticas del encarcelamiento, su salud y bienestar estén asegurados adecuadamente, brindándole, entre otras cosas, la asistencia médica requerida". Agrega que la vulneración de derechos no solamente se los hace por acciones, sino también por omisión, señalando lo que estipula la Observación No. 14 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), No. 49, estipula que "los Estados también pueden conculcar el derecho a la salud al no adoptar las medidas necesarias diamantes de las obligaciones legales. Entre las violaciones por actos de omisión figuran el no adoptar medidas apropiadas para dar plena efectividad al derecho universal a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, el no contar con una política nacional sobre la seguridad y la salud en el empleo o servicios de salud en el empleo, y el no hacer cumplir las leyes pertinentes." Señala que se ha violado los Derechos de salud, reconocidos en la Constitución del Ecuador, Art. 66 (2), que en el PIDESC se estipula en el Art. 12, 1, incluyendo la observación del Comité del PIDESC, con relación a la Accesibilidad, No 14 discriminación, accesibilidad económica en los establecimientos, bienes y servicios de salud, seguridad médica No. 19, y que según los principios No. 3 sobre la protección sobre cualquier forma de detención o prisión, incluyendo el principio 5 del Tratamiento de los reclusos, lo que se contrapone a la regla mínima del Art. 45 para el tratamiento de los reclusos, en la que se debe incluir la plataforma de Acción de Beijing contemplada en No. 89. Considerando que además el derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, contemplados en el Art. 11 (2), Art. 3 (1) y Art. 66 (2,4), en concordancia con los instrumentos internacionales. PETICIÓN. Que se le de atención médica gratuita especializada inmediata, en concreto se le permita el acceso a la mamografía bilateral urgente que Lorena Caicedo debe practicarse, a la endoscopia y a cualquier otro examen y tratamiento que el médico determine para su recuperación, hasta la salida del Centro de Rehabilitación Social Femenina de Quito. Que se le entregue de forma gratuita todas las medicinas necesarias para su tratamiento dispuestas por el medico tratante hasta su salida del centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito. Que se le traslade a costa de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social a las consultas médicas y demás gestiones externas relacionadas a cuestiones de salud, hasta la salida del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito. Que, en general, cualquier futura intervención médica que determine el médico especialista sea gratuita para Lorena Caicedo Castro, a costa de la Dirección Nacional de Rehabilitación social, hasta su salida del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito. Que se dicten las reparaciones necesarias, de acuerdo a lo solicitado. Llevada a cabo la audiencia las partes presentan por escrito sus exposiciones en los siguientes términos: El señor Director Nacional de Rehabilitación Social Dr. Romeo Gonzalo Silva Castillo, impugna y rechaza los fundamentos de la acción, por que la actuación de la entidad ha sido de cabal cumplimiento a lo establecido en el Art. 203 numeral 4 de la Constitución del Estado, es decir se ha tomado todas las medidas de acción afirmativas para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria. Que en el caso de la señora Maria Lorena Caicedo Castro, en su ficha médica adjunta, constante en el Departamento Médico del Centro consta las fechas en las cuales la mencionada señora, privada de la libertad, acude a la consulta médica; de la misma demanda se establece que se conoce muy bien el estado de salud que tiene la accionante, precisamente a que ha sido conducida fuera del Centro de Rehabilitación Social a realizarse los respectivos exámenes de especialidad que requiere, habiendo practicado una serie de ecos, en los Hospitales Eugenio Espejo y SOLCA de esta ciudad de Quito, y que el departamento Médico del Centro con la serie de valoraciones y exámenes pretende llegar a un adecuado pronóstico y tratamiento.

Señala que para determinar la procedencia de la acción de protección se debe analizar los elementos que rodean el acto impugnado, para determinar si la actuación es ilegítima, si se han vulnerado derechos constitucionales y si se ha producido daños graves. Que en el presente caso existió protección y cumplimiento del derecho que tiene la señora María Lorena Caicedo Castro a ser atendida por el Departamento Médico del Centro por tratarse de asuntos de especialidad, a ser conducida a Hospitales que brindan dicha atención, se le ha suministrado la medicina correspondiente y se espera concluir con el diagnóstico luego de los resultados de los exámenes, es decir no existe ninguna vulneración de derechos constitucionales por acto u omisión de autoridad pública no judicial, y que la accionante ha recibido una atención médica oportuna. Que por tanto a la accionante no se ha vulnerado sus derechos constitucionales ni legales, por las diferentes atenciones del estado a las cuales demanda, por el contrario cada una ha demostrado que se encuentra tomando las acciones que le corresponde a fin de garantizar el derecho de salud a una atención oportuna, gratuita y permanente, por lo que solicita se deseche la acción de protección. El señor Procurador General del Estado a través del Dr. Nestor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, quien alega la improcedencia de la acción, por no cumplirse los presupuestos del artículo 88 de la Constitución, por no existir omisión de autoridad pública o una política pública vulneratoria de derechos constitucional alguno en perjuicio de la accionante, quien ha sido sentenciada a cumplir una pena de ocho años en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito. Que la presunta omisión se habría configurado por no permitir a la accionante el acceso a atención y provisión médica adecuada y gratuita, y que la queja se ha presentado de manera general e imprecisa sin detallar las obligaciones que han sido inobservadas por parte de las entidades citadas. Que por el contrario ha reconocido la existencia de políticas públicas que amparan los derechos económicos, sociales y culturales de las internas, y de la atención médica de la interna en particular, incluyendo el tratamiento médico recibido dentro y fuera del Centro de Rehabilitación. Agrega que las obligaciones que se presentan son de carácter progresivo y por lo tanto no se realizan inmediatamente sino en un lapso de tiempo. Que el derecho a la salud supone obligaciones progresivas que se cumplen en función de la capacidad presupuestaria del Estado, y que así lo ha considerado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia al señalar que “ Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo (...) “. Agrega, que con un criterio concordante el juez de la Corte Interamericana Sergio García Ramírez, explicó que “ el tribunal puso de manifiesto, no obstante, el vínculo entre el movimiento progresivo de los derechos mencionados, pro una parte, y la proyección que éste tiene “sobre el conjunto de la población”, y el ingrediente de “equidad social” que debe caracterizar a esa progresividad (...)” 2, que resulta claro que el derecho a la salud no generaba obligaciones de cumplimiento inmediato para con la accionante, que el propio artículo 11 (8) de la Constitución reconoce que “ el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas, que el Estado ha dotado mayores recursos y ha diseñado políticas públicas para la mejor satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de los internos de los Centros de rehabilitación social, y que hasta el momento existen políticas públicas, planes interinstitucionales y mayores recursos que registran progresos en el sector salud y penitenciario, de los que es beneficiaria la accionante. Que al no existir vulneración de derechos constitucionales, por acción u omisión de autoridad pública no judicial, solicita se deseche la acción. El señor Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, representado por el Abogado Nestor Arboleda Chica, en calidad de Ministro de Justicia y Derechos Humanos, quien manifiesta que la acción de protección debe ser valorada en su justa dimensión, ya que el Estado ecuatoriano, en lo que respecta a la gestión que este el Ministerio, sí ha adoptado diversas medidas con la finalidad de remediar las graves deficiencias que ha venido atravesando el Sistema de Rehabilitación Social. Agrega que el Presidente de la República mediante Decreto

Ejecutivo No. 441 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 121 del 6 de julio de 2007, declaró el Estado de Emergencia por la grave conmoción en el Sistema Penitenciario en todo el país, y que con el fin de evitar el hacinamiento carcelario el Estado ecuatoriano expidió sendas resoluciones que amparaban el indulto de las personas que transportan pequeñas cantidades de sustancias Psicotrópicas y estupefacientes; y, el Indulto a enfermos en etapa terminal, sentenciados penalmente. Que dando cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 203 de la Carta Magna, con la finalidad de generar políticas que garanticen una rehabilitación social integral donde se incluyan planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial, o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación, mediante Ley s/n, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 393 -2S de 31 de julio de 2008, se reestructuró el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, órgano competente para definir y establecer las políticas penitenciarias, en la que por primera vez se incluye a instituciones de la Administración Pública Central, como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, lo cual es un hito en el tratamiento de la situación de las personas privadas de la libertad en el país. Que en este caso se han coordinado la elaboración de políticas encaminadas a efectivizar los derechos y garantías previstos en la Constitución, sensibles a la circunstancia social que presentan los Centros de Rehabilitación Social del país, políticas que engloban planes, programas y proyectos en el sector salud, como políticas de Prevención y Atención del VIH-SIDA, ITS y Tuberculosis en el Sistema de Rehabilitación Social del Ecuador, elaboración del borrador que contiene el "Plan interinstitucional de atención integral en salud para las personas privadas de libertad en el marco de los Derechos Humanos 2009-2013", que se aprobará en los próximos días. Que adicionalmente se han tomado las siguientes medidas, en el 2008. Capacitación en manejo sindrómico, consejería pre y post prueba voluntaria de VIH, seminarios de VIH en el Sistema Penitenciario, capacitación en la toma de muestras para exámenes VIH y tuberculosis, en Centros de Rehabilitación de Quito y Guayaquil, se entrega de ambulancias. Que durante el 2009, se practicaron 834 exámenes voluntarios de VIH de los 350 programas, para progresivamente realizarlo en todo el país; se ha implementado un cerco epidemiológico en todos los Centros de Rehabilitación Social del país, se están realizando adecuaciones para los espacios destinados a las áreas de salud del CRS de Guayaquil, Psiquiátrico penitenciario, comunidades terapéuticas con el fin de brindar tratamiento de adicciones al interior de los Centros, para luego implementar en todos los CRS del país. Agrega que en el cuarto, quinto y sexto Informe Periódico del Ecuador sobre Convención contra Tortura y Otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, se verifican las acciones que el Estado ecuatoriano ha adoptado para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, entre otros el derecho a la salud. Concluyendo que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en cumplimiento con lo dispuesto en el Art. 203, numeral 2 y el artículo 5 del Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social, si ha dictado las políticas necesarias para garantizar el derecho a la salud en los Centros de Rehabilitación social; así mismo el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, ha desarrollado diversas acciones, tendientes a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad. Que por no existir vulneración del derecho a la salud, ni discriminación e igualdad ante la ley, por acción u omisión de autoridad pública no judicial, solicita se rechace la presente acción. Por su parte El Ministerio de Salud, representado por la Dra. Caroline Judith Chang Campos, manifiesta, que la accionante señala que la institución demandada ha omitido elaborar políticas, tales como la atención gratuita en los servicios de salud, lo que considera absurdo porque desde el 2007, se implementó el Programa de atención gratuita, a través de la atención de consultora externa sin costo alguno, y del 2008 se implementó el Plan Gratuidad Progresiva de Salud, como parte del proceso de brindar los servicios de salud de forma gratuita a nivel país, en especial de los grupos vulnerables, que permite que los centros de salud y hospitales regidos por el Ministerio de Salud Pública se realicen cirugías sin ningún costo. Que el Estado Ecuatoriano, mediante Decreto Ejecutivo No. 441, publicado en el Registro Oficial No. 121 de 6 de julio del 2007, decretó el estado de emergencia del Sistema Penitenciario Nacional, en todo el país, y poder remediar las deficiencias que atraviesa este sector. Y que el Ministerio de Justicia, ha creado políticas a favor de las personas privadas de libertad, mejoramiento de la infraestructura de Centros de

Rehabilitación Social y nuevos Centros. Que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, cuyo objetivo es la determinación de la política penitenciaria, con el propósito de obtener la rehabilitación integral de los internos y una adecuada administración de los centros de rehabilitación social. Que si bien el sistema carcelario del país tenía deficiencias, pero por los esfuerzos realizados por las autoridades de turno se están subsanando de apoco, priorizando el bien común de todas y cada una de las personas que se encuentran privados de libertad. Que en el presente caso no existe omisión alguna que determine la violación de derechos, de ningún tipo en contra de la señora María Lorena Caicedo Castro, pues el Estado Ecuatoriano ha creado políticas que le garantizan a la accionante y a toda persona privada de libertad, el acceso a atención médica gratuita en todos los centros de salud pública, además no ha referido específicamente, que autoridad le ha negado algún derecho, en tal virtud, no puede imputarse a ninguna de las instituciones demandadas, la supuesta omisión de hechos o actos al margen de la Constitución, ya que en ningún centro de salud que forma parte del Sistema Nacional de Salud se le ha negado el acceso a medicinas o a cualquier otro servicio, conforme se desprende de su demanda, pues no menciona el lugar y la autoridad que ha negado la atención médica, y menos aún se le ha propiciado trato discriminatorio por su calidad de persona privada de su libertad, por lo que solicita se deseche la acción. Agotada la tramitación de la causa, y estando en estado de resolver para hacerlo se considera: PRIMERO.- A la presente Acción de Protección se le ha dado el trámite en la forma contemplado en el Art. 86 de la Constitución Política de la República y no se ha omitido solemnidad alguna, que pueda violar el debido proceso a una de las partes. SEGUNDO.- Corresponde determinar la personería activa y pasiva de los accionantes en la presente causa. En el caso la accionante María Lorena Caicedo Castro consta procesalmente ser la persona cuyos derechos dice se han vulnerados, por la falta de políticas públicas, con lo que se demuestra la legitimación activa. No así del señor David Alberto Cordero Heredia, quien comparece como miembro de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, por sus propios derechos, sin que se demuestre la calidad en la que comparece ni mucho menos que tenga un interés legítimo a título personal, que si bien la Constitución de la República contempla entre sus disposiciones que las garantías jurisdiccionales se rigen, "1.- Cualquier persona, grupo de persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución", Sin embargo la Corte Constitucional como órgano supremo de interpretación de la Constitución, en la Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, ha establecido en el Capítulo VI de las Garantías Jurisdiccionales, Art. 44, numeral 2 literal a) La demanda será presentada personalmente por el interesado, de manera verbal o escrito. En tal virtud no ha justificado que el señor David Alberto Cordero Heredia, es interesado directo para presentarse como accionante a más de la legítima accionante, en la presente causa, ni mucho menos ha demostrado estar incurso justifica la calidad de tercer perjudicado conforme lo contempla la misma norma en el literal f), por lo que se declara no ser el legitimario activo de la presente causa. En cuanto a los legitimarios pasivos no ha habido impugnación en su comparecencia, por el contrario han dado contestación cada uno de ellos las pretensiones de la presente acción, por lo que no hay duda que los accionados son los legitimados pasivos de la presente acción. TERCERO.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. En este caso la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1.- Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad; 2.- Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios

públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto;

3.- El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos; 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. CUARTO.- En el presente caso la accionante ha planteado la presente acción de protección por la omisión de los accionados, por considerar que: Que no se le ha permitido el acceso a la accionante, María Lorena Caicedo Castro, a atención médica adecuada gratuita y el acceso gratuito a medicinas que necesita para su tratamiento”, y que los demandados omitieron, “crear políticas públicas específicas que permitan el acceso de la señora María Lorena Caicedo Castro a la atención médica y tratamiento gratuitos tomando en cuenta su situación de especial vulnerabilidad de persona privada de la libertad”, y la medicina proporcionada (meloxicam y rantiidina), son calmantes y desinflamatorios para cada una de las dolencias que padece. Que por falta de equipo técnico, se tuvo que dirigir a un centro de salud donde deba hacerse varios exámenes, pero que le ha tocado correr con el costo de cada uno de ellos: Es decir su pretensión se resume a la falta de atención médica gratuita, acceso gratuito a medicinas para su tratamiento, y que no se ha creado políticas pública específica para la atención médica y tratamiento gratuito tomando en cuenta su situación de especial vulnerabilidad de persona privada de la libertad. De la documentación agregada por la propia accionante, consta historia clínica No. 2179 de Caicedo Castro María Lorena, de la que se desprende que ha sido atendida el 15 de septiembre del 2008, y desde esa fecha se registra atenciones del 16, 17 de septiembre, 31 de octubre; 7, 25, 26 27 de noviembre, y 29 de diciembre de 2008. Así mismo registra atención de los días 9, 10, 12, 16 y 26 de enero, 2, 5, 12, 16 y 25 de febrero; 2, 12, 16,18 y 24 de marzo; 6, 20 de abril del 2009, lo que se corrobora con la información médico del Dr. Julio Mera Médico Coordinador del C.R.S.F.Q, del 9 de junio del 2009, con oficio No. 0294-CRSFQ-DM, del que se desprende la atención de manera regular, como se detalla en el referido informe, incluyendo atención a través del Centro de Salud, No. 9 pro convenio con el Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Consta también el Oficio No. 0213-CRSFQ-DM, de 21 de mayo de 2009, del Dr. Julio Mera Médico Del C.R.S.F.Q, al que se adjunta el Plan vida, Programa de detección oportuna de cancer cervix, de SOLCA, de 15 de abril de 2009. Consta así mismo autorización médica de salida, prevista para el 19 de junio del 2009, la que según consta del Centro Asistencial, que fue atendida en dicho día a las 8h30 am hasta las 8h50, y que los resultados se entregarán el 26 de junio de 2009. Constan así mismo, ecografía Abdomen Superior, de 2008-01-09, 01-Abril 2008, de 30 de enero de 2009- Constando adicionalmente que según consta de la historia clínica, atención regular en los meses de junio, incluyendo la última el 3 de julio del 2009. Corroboran dicha atención los informes de los días 2 de febrero, 11 de marzo, 15 de abril, 21 de mayo, 11 de junio del 2009. Lo que evidencia no solo la atención permanente sino gratuidad con la que se está atendiendo a la accionante por parte la Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Sin embargo aunque la accionante señala que no ha sido atendida con la medicina gratuita, no consta del expediente que la accionante no haya podido acceder a las medicinas de forma gratuita ni los exámenes que debió practicarse, toda vez que no consta procesalmente que haya realizado erogación pro estos conceptos por parte de la accionante, por el contrario consta en la misma petición de la accionante que ha recibido medicina gratuita, pero esta es calificada por la accionante como calmantes. QUINTO.- La accionante ha señalado que la falta de asistencia médica y atención con medicamentos gratuitos, se le estaría discriminando. Al respecto el principio de igualdad contemplado en la Constitución(Art. 66.4), contempla la igual formal y material, llevando consigo la prohibición de discriminación, en el cual el primero tiene que ver con la igualdad ante la ley, que según la doctrina clásica, es tratar igual a los iguales y diferente a los diferentes, es decir que cabía trato diferente. Mientras que la igualdad material, es que dejando la igualdad ante la ley, va a la realidad de la persona, lo que obliga constatar el trato igual o desigual, entre las diferencias, como señal Santos Boaventura de Sousa, en su obra caída del ángelus novus, ensayo para una teoría social Bogotá II. S.A., 2003, que señala todos tenemos derecho a ser iguales cuando la diferencia oprime, y derecho a ser diferentes cuando la igualdad descaracteriza. En este caso el

principio constitucional, aunque basado en la Convención contra las formas de discriminación de la mujer, garantiza la igualdad y define lo que significa la discriminación que está prohibida, en ella recoge todos los elementos para distinguir el trato igualitario del discriminatorio. En este caso no se ha establecido por parte de la accionante que su situación se encuentre inmersa en uno de los elementos de prohibición o discriminación de sus derechos. Por el contrario se puede evidenciar que tiene asistencia médica, medicación gratuita, a pesar que no se mencionado ni mucho menos demostrado que una de las interna reciba un trato diferente o preferencial por parte de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, al contrario de las pruebas aportadas no si quiera se puede presumir ni mucho menos evidenciar materialmente desigual o discriminación. SEXTO.- En cuanto a la falta de Políticas Pública por parte de los accionados, corresponde señalar dos hechos: Que del expediente presentado como prueba por parte del Ministerio de Justicia, se apareja al proceso el Informe Relativo a cada uno de los Artículos de la Convención, sin que se especifique que se trate de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, aunque consta en la sección octava sobre la Personas privadas de libertad, pero solo se transcribe el Art. 51 de la Constitución, sin que ello constituya el desarrollo o la formulación de una política específica que podrá ser puesta en ejecución por parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social. Aunque en el numeral 3 de dicho documento se habla de las medidas preventiva, requiriendo información de las medidas que se vayan a aplicar a este respecto; que en este caso se hace referencia de la creación de la Defensoría Pública, que solo busca la celeridad procesal en las causas sin sentencia. En el No. 4 del documentos se informe sobre las medidas precautorias prescritas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la que se desprende la facultad conferida al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la coordinación y ejecución de sentencias. Incluyendo los mecanismos para que la sociedad civil pueda participar en la aplicación del Plan Nacional de Derechos Humanos, en el caso de menores, casos de expulsión, deportación, control migratorio, tortura, técnicas de investigación. Concretándose en el numeral 16 sobre los dispuesto en el Art. 11, que tiene relación con las aplicaciones de las recomendaciones anteriores del Comité para mejorar las condiciones materiales en los establecimientos de reclusión, en particular mediante la presencia de personal médico independiente y calificado para llevar a cabo exámenes periódicos de los detenidos. Materializando las disposiciones legales normativas sobre el tema, sin que se haya demostrado su materialización efectiva en los casos como los señalados en la presente acción, habiéndose centrado la atención en la capacitación de los internos, no así que en dicho documento se revele el procedimiento seguido para los casos específicos; ni que se haya delineado la política pública que tenga relación con la atención especializada para casos de enfermedades graves o degenerativas, como tampoco consta el plan de contingencia de medicina gratuita para atender a los internos que padezcan de enfermedades como cancer, VIH, entre otras, ni cual será la ejecución material en el caso de dicha contingencia, aunque de acuerdo a las referencias hechas por los accionados se han desarrollado varios programas para atender la situación de las personas que se encuentran en situación de privación de la libertad, incluso han enumerado varios proyectos que se encuentran en ejecución, pero esto, sin caer en dudar de lo indicado por las autoridades, correspondía para solventar la duda razonable demostrar que efectivamente se encuentran en ejecución dichos proyectos. Mas si se toma en cuenta que la garantía de desarrollar y ejecutar la política pública, corresponde al Poder Ejecutivo, en razón de su potestad administrativa, y por su intermedio a los accionados o recurridos, que en este caso corresponden a las autoridades responsable de esta política, adoptar los estándares derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que vinculan obligatoriamente a las autoridades en la implementación ejecución, rendición de cuentas de una política pública, de manera que se haga efectivos los derechos de los internos, específicamente a la salud y tratamiento gratuitos. En este caso el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, como la Convención Americana de Derechos Humanos, establecen la obligación de los Estados de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter de manera progresiva que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades previstos en dichos instrumentos. Norma que nos da entender que el Estado tiene el deber de desarrollar un plan que asegure el cumplimiento de las obligaciones de los derechos mediante la elaboración de “

políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas a la situación, entre ellas, el establecimiento de prioridades que reflejen los derechos protegidos, como en este caso el de la salud. En este caso al ser un borrador el remitido como documento que lo que contiene es informe sobre el marco legal que rige en los casos de privación de la libertad, no así constituye la Política Pública corresponde al Ministerio de Justicia a través de su representante el señor Ministro de Justicia quien preside el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, El Ministerio de Salud, y la Dirección de Rehabilitación Social, lograr la aprobación de la política pública que tenga relación a la asistencia médica, cuidado y medicina con el carácter gratuito de las personas privadas de la libertad, en un periodo razonable de CIENTO OCHENTA DÍAS, lo que permitirá atender a dicho sector, sin que dicho plazo impida que se atienda de manera directa el presente caso y los que se presente con las personas que se encuentren privados de la libertad.

Disposición que se hace basado en lo dispuesto en el Art. 85 de la Constitución de la República del Ecuador. En tal virtud ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta la presente acción de protección, disponiendo que EL Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Dirección de Rehabilitación Social, formulen y ejecuten la política para garantizar la salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad, especialmente la que posean enfermedades graves o degenerativas dentro de los próximos Ciento Ochenta días, debiendo informar a ésta judicatura el cumplimiento de la presente resolución. NOTIFIQUESE. AP/2009-0883/PA.



www.inredh.org

INRED  
Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos


info@inredh.org

**SEÑOR JUEZ VIGÉSIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA.**

**MARIA LORENA CAICEDO CASTRO Y DAVID CORDERO HEREDIA**, en la **ACCIÓN DE PROTECCIÓN** No. 0883-2009-PA, que se tramita en este juzgado, ante usted comparecemos y solicitamos **ampliación** de la sentencia en los siguientes términos:

1. En la demanda inicial, se pidió entre otras cosas, se dicten las reparaciones necesarias, de acuerdo a lo solicitado, esto es la reparación integral, material y la inmaterial tal como lo dispone la Constitución en su artículo 86(3); de la misma forma las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de la Competencia de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición dispone en el literal f del Art. 51 “la decisión de la jueza o juez aceptando o negando la acción de protección; y en el primer caso, **la determinación clara y precisa del contenido y alcance de la reparación**”. **Lo subrayado es nuestro.**
2. Una vez que usted señor juez aceptó el trámite de la acción, es porque está reconociendo el derecho violado a la compareciente, por lo tanto de acuerdo a lo señalado en el literal f, Art. 51 de las reglas antes señaladas, solicitamos ordenar se especifiquen las reparaciones materiales, señaladas en el libelo de la demanda inicial. sugerimos señor juez pueda usted ordenar la devolución de la cantidad de dinero que la accionante le tocó cubrir para los exámenes y el transporte hasta las clínicas donde pudo haber sido atendida. Usted fije el valor mas conveniente en función de la equidad, ya que la accionante no tiene documentos que respalden dichos gastos, que aproximadamente fueron de 100 dólares.
3. En cuanto a las reparaciones inmateriales, sugerimos las reparaciones en el sentido que se realicen disculpas por escrito dirigida a la accionante por parte de quienes han violentado el derecho de la accionante.

Por la peticionaria, su abogada debidamente autorizada.

  
Abga. Alexandra Anchundia  
ASESORA LEGAL INREDH  
Mat. 3100 C.A.M.

Presentado el día de hoy cuatro de Agosto del dos mil nueve, a las quince horas con treinta y nueve minutos; SIN ANEXOS.- CERTIFICO.

---

DR. FERNANDO SERRANO  
SECRETARIO



Documento 8

DOCESTOS CATORCE

Ministerio de Salud Pública

DIRECCION DEL PROCESO DE ASESORIA JURIDICA

ACCION DE PROTECCIÓN N° 0883-2009-P.A

JUZGADO VIGESIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA

Dra. Caroline Judith Chang Campos, Ministra de Salud Pública, comparezco en la Acción de Protección, que sigue la señora **María Lorena Caicedo Castro**, en contra del Director Nacional de Rehabilitación, Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Ministra de Salud Pública y Procurador General del Estado y atentamente expongo:

Por encontrarme inconforme con la resolución de treinta de julio del dos mil nueve, la misma que es ajena al ordenamiento jurídico vigente y no guarda relación absoluta con los méritos del proceso y, encontrándome dentro del término legal, interpongo **RECURSO DE APELACIÓN** para que ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se revoque en su totalidad la mencionada resolución.

La Acción de Protección formulada por la señora María Lorena Caicedo, ciudadana Colombiana, privada de la libertad, que se encuentra detenida en el Centro de Rehabilitación Social de Mujeres de Quito, por una supuesta omisión al no permitir el acceso de la accionante, a atención médica, gratuita y a medicinas que necesita para su tratamiento, además de la omisión de crear políticas públicas, específicas que permitan el acceso a la atención médica y tratamiento gratuitos, tomando en cuenta su situación de vulnerabilidad de persona privada de la libertad, y que por la falta de atención médica y medicamentos gratuitos se le estaría discriminando, hecho por demás absurdo por cuanto la accionante refiere que recibió atención médica, en el Centro donde se encuentra detenida y se le suministró la medicina correspondiente, recibiendo el mismo trato que se da a todas las personas recluidas, razón por la cual no existe una vulneración de derechos constitucionales por acto u omisión de autoridad pública no judicial.

Cabe mencionar que, el Estado Ecuatoriano, por intermedio del Ministerio de Salud Pública, implementó el Programa de atención gratuita, a través de la atención de consulta externa sin costo alguno, y a partir del año 2008, se implementó el Plan de Gratuidad Progressiva de Salud, como parte del proceso de brindar los servicios de salud de forma gratuita a nivel país, en especial de los grupos vulnerables, este plan permite que en los centros de salud y hospitales regidos por el Ministerio de Salud Pública, se realicen un sin número de cirugías, sin ningún costo.

El señor Presidente Constitucional de la República, a fin de mejorar el precario estado de los centros de rehabilitación social, por falta de recursos económicos, mediante Decreto Ejecutivo No. 441, publicado en el Registro Oficial No. 121 de 6 de julio del 2007, decretó el estado de emergencia del Sistema Penitenciario Nacional, en todo el país, a fin de que se tomen las medidas emergentes necesarias y poder remediar las deficiencias por las que atraviesa este sector.

Además, por cuanto era necesaria una reforma integral al sistema penitenciario en el Ecuador que se encuentra en emergencia por el hacinamiento de internos, la ausencia, de verdaderos programas de reinserción social, el mal estado de sus instalaciones, produciendo una crisis humanitaria para todas las personas que se encuentran en los Centros de Rehabilitación Social, razón por la cual, de conformidad con el Decreto ejecutivo N. 748, publicado en el Registro Oficial, Suplemento # 220, con fecha 27 de diciembre del 2007, será el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el que coordine, ejecute y monitoree los programas y proyectos de las diversas entidades relacionadas con el sistema de rehabilitación social, siendo las personas que sufren de enfermedades terminales el grupo más vulnerable que requiere de una inmediata acción humanitaria.

Así mismo, a fin de garantizar el cumplimiento de los fundamentales derechos humanos, el 15 de noviembre de 2007, se creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo objetivo entre otros, es el de articular toda la actividad del Estado, que busca garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, garantías constitucionales, libertades, etc., creando desde esa fecha, un sin número de políticas en favor de las personas privadas de libertad, entre ellas: el Indulto a enfermos terminales y personas sancionadas por la ley de SEP; Mejoramiento de la infraestructura de Centros de Rehabilitación Social y construcción nuevos Centros; reformas al Código de Ejecución de Penas, que actualmente fueron aprobadas y se encuentran en vigencia.

En la Resolución emitida por el Juez de instancia inferior no se ha tomado en cuenta, la falta de personería legal del Ministerio de Salud Pública, hecho que fue impugnado por mi parte en su debido momento, por cuanto la presente acción debió haber sido, dirigida de forma única al señor Procurador General del Estado, quien es el representante judicial del Estado, conforme el Art. 2, 3 y siguientes de la Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y no a las autoridades de Salud, toda vez que no tienen personería jurídica, sin embargo el Ministerio de Salud Pública, compareció a juicio pese a ser una Institución sin Personería Jurídica, razón por la cual se servirá rechazar la Acción, condenado en costas a la actora por litigar contra las Autoridades de Salud sin fundamento legal.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo señalado, la Acción de Protección formulada por la señora María Lorena Caicedo Castro, no cumple los presupuestos establecidos en el Art. 88 de la Constitución Política de la República del Ecuador, puesto que según el citado Artículo "La acción de protección tendrá por objeto: El amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación".

No existe omisión alguna que determine la violación de derechos, de ningún tipo en contra de la señora María Lorena Caicedo Castro, ya que la misma recibió atención médica oportuna y trato igualitario, sin discriminación alguna, además el Estado Ecuatoriano ha creado políticas que le garantizan a la accionante y a toda persona privada de libertad, el acceso a atención médica gratuita en todos los centros de salud pública, además no ha referido específicamente, que autoridad le ha negado algún derecho, en tal virtud, no se puede imputar a ninguna de las instituciones demandadas, la supuesta omisión de hechos o actos al margen de la Constitución, ya que en ningún centro de salud que forma parte del Sistema Nacional de Salud, se le ha negado el acceso a medicinas o a cualquier otro servicio, conforme se desprende de su demanda, además no ha demostrado con ningún documento los gastos en los que dice a incurrido por atención médica o medicamentos, razón por la cual su demanda resulta improcedente.

Por lo que antecede no existiendo acto ilegítimo, ilegal e inconstitucional que regular, situación que conduce a que la Acción de Protección, no tenga fundamento legal, razón por la cual solicito se revoque la resolución del Juez de instancia inferior y se acepte mi apelación, y declare la nulidad conforme he manifestado o subsidiariamente se rechace la acción, condenando en costas a la recurrente por litigar en contra del Ministerio de Salud Pública y las demás instituciones del Estado sin razón alguna, declarando de maliciosa y temeraria la actuación de la accionante,

Por la peticionaria que no puede suscribir en este momento, lo hacen sus abogadas defensoras debidamente autorizadas.

  
Dra. Violeta Merizalde de Chaves  
MATRICULA 275 C.A.I

  
Dra. Maruja Criollo Reyes  
MATRICULA Nº 6488 C.A.P

Revisado por: Dra. Violeta Merizalde de Chaves  
Dra. Maruja Criollo Reyes  
Elaborado por: Geovanna Jácome Falconi  
2009-08-03  
TRAMITE Nº 3361

Presenta  
cuarenta

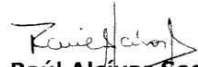


concordancia con las atribuciones y deberes previstos en el artículo 5, literal a), del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social que dice: "definir y establecer la política penitenciaria del Estado", se verifica que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social ha cumplido con su obligación de dictar la política de atención integral en salud para las personas privadas de la libertad.

Con respecto a la ejecución de las Políticas desarrolladas por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, es pertinente recalcar que el ente ejecutor de las mismas es la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, quien además ejerce la representación legal y judicial de dicho Consejo, conforme se verifica en el artículo 4 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.

Por lo expuesto, solicito que se dé trámite a esta apelación por no haberse valorado debidamente la prueba presentada en la contestación de la acción de protección de 13 de julio de 2009, solicitando que se deje constancia de que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social sí ha cumplido con la obligación de formular políticas de salud para las personas privadas de la libertad, contrario a lo que afirma la sentencia apelada.

A ruego de peticionario y debidamente autorizado como abogado defensor,

  
**Raúl Alcívar Segarra**  
**Abogado**  
**Reg. 12.004**

Presentado el día de hoy cinco de Agosto del dos mil nueve, a las diecisiete horas con cincuenta y dos minutos; Adjunta: COPIAS CERTIFICADAS EN CUARENTA Y DOS FOJAS.- CERTIFICO.

DR. FERNANDO SERRANO  
SECRETARIO

Av. Amazonas y Atahualpa, Edif. Anexo al Min. de Educación  
Telf: 2464914/2464900 Fax: 2466997 / E-mail: info@minjusticia-ddhh.gov.ec  
Quito - Ecuador



216  
Doc 00000000000000000000

**SEÑOR JUEZ VIGÉSIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA:**

**Doctor Néstor Arboleda Terán**, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General de Estado, conforme lo tengo acreditado, en la acción de protección No. 883-2009-PA propuesta por María Lorena Caicedo Castro y otro, contra el Director Nacional de Rehabilitación Social y otros, ante usted comparezco y manifiesto:

Que, encontrándome dentro del término previsto en el art. 44 num. 4 de las reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición, **apelo de la sentencia dictada** en esta causa el 30 de julio del 2009, las 16h06.

En el considerando quinto de la sentencia usted señala que la recurrente no está inmersa en ningún tipo de prohibición o discriminación de sus derechos. Señala que *"Por el contrario se puede evidenciar que tiene asistencia médica, medicación gratuita, a pesar que no se ha mencionado ni mucho menos demostrado que una de las internas reciba un trato diferente o preferencial por parte de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, al contrario de las pruebas aportadas no siquiera se puede presumir ni mucho menos evidenciar materialmente desigualdad o discriminación"*. Usted reconoce y señala que no existe vulneración de sus derechos y sobre todo dice que a la recurrente se le brinda atención médica, que es el aspecto en el que basa su petición concreta.

Sin embargo de lo dicho, de manera contradictoria en la parte resolutive usted acepta la acción de protección y de forma extra petita dispone que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en coordinación con la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y el Ministerio de Salud Pública formulen y ejecuten la política para garantizar la Salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad. Según consta en la demanda la petición reclama derechos subjetivos de la recurrente como es su derecho a la salud, al acceso a la medicina, derecho que según usted afirma en el considerando quinto nunca le ha sido negado.



Pág. 2

Usted, señor juez, ha confundido la acción de protección planteada con una acción pública de inconstitucionalidad por omisión. El art. 436 num. 10 de la Constitución, señala que es facultad exclusiva y privativa de la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en las normas constitucionales. Los arts. 29 y 30 de las reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición han previsto el trámite y los efectos de esta acción (en los casos que sea pertinente) y si se considera que la omisión consiste en la falta de expedición de una política pública, es la Corte Constitucional la que concederá un plazo razonable a la autoridad para que la expida.

Usted, señor juez, esta resolviendo a través de una acción de protección algo no peticionado (la impugnación de la accionante no se orienta a ninguna política pública, sin embargo de los recaudos procesales se comprueba que el Estado ecuatoriano ha creado políticas públicas que le garantizan a la recurrente y a cualquier persona privada de su libertad el acceso a la salud.) Usted ha confundido una demanda de inconstitucionalidad por omisión que no ha sido planteada (seguramente por carecer de fundamentos) con una garantía jurisdiccional, en este caso una acción de protección de derechos constitucionales que usted reconoce que no han sido desconocidos (considerando quinto).

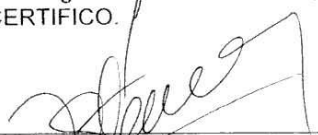
Por lo expuesto, solicito que conceda la apelación.

Notificaciones seguiré recibiendo en la casilla judicial 1200.

  
Dr. Néstor Arboleda Terán  
**DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO**  
**DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**  
**MAT. 4176 C.A.P.**



Presentado el día de hoy cuatro de Agosto del dos mil nueve, a las diecisiete horas y cinco minutos; SIN ANEXOS.- CERTIFICO.

  
\_\_\_\_\_  
DR. FERNANDO SERRANO  
SECRETARIO

Quit

Por el  
Naci  
2009  
Plan  
adop

Partic

Atent:

C

Quito, 15 de enero de 2010

SEÑOR: MARIA CAICEDO Y DAVID CERDERO

DOCTOR: MELIDA PUMALPA

CASILLERO No: 3264

Dentro de la Acción de Protección No. 546-09-J. LL propuesta por MARIA CAICEDO CASTRO Y OTRO se ha dictado lo siguiente:

JUEZ PONENTE: DR. EDUARDO OCHOA CHIRIBOGA

No. 546-09

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.-

TERCERA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL.- Quito, 14

de enero de 2010.- Las 10h00.- VISTOS: Avoca conocimiento de

la presente causa el Dr. Patricio Carrillo Dávila, Juez de la Sala.

A través del presente formato, se pretende cumplir de mejor

forma el requisito de debida motivación, señalado en el literal D)

del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, así como

incorporar los estándares internacionales de derechos humanos y

Administración de Justicia, señalados en el considerando octavo

del Código Orgánico de la Función Judicial, especialmente en lo

que se refiere a la utilización del formato usado por la Corte

Interamericana de Derechos Humanos y otras Cortes

Internacionales.

#### ANTECEDENTES

Sobre la resolución emitida por el Juez Vigésimo Quinto de lo

Civil de Pichincha, de fecha 30 de julio de 2009, las siguientes

autoridades en calidad de legitimados pasivos, presentan el

recurso de apelación a dicha resolución: Ministra de Salud

Pública, Dra. Carolina Judith Chang Campos; Director Nacional

de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, Dr. Néstor

Arboleda Terán; y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y



Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, Dr. Néstor Arbito Chica.

#### **IDENTIFICACIÓN DE LOS SUJETOS PROCESALES**

Los legitimados activos en la presente acción de protección son: la ciudadana de nacionalidad colombiana María Lorena Caicedo Castro, y ciudadano de nacionalidad ecuatoriana David Alberto Cordero Heredia. Los legitimados pasivos son: el Director Nacional de Rehabilitación Social, Dr. Romeo Sylva; el Presidente del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, Dr. Néstor Arbito Chica; la Ministra de Salud Pública, Dra. Carolina Chang; y el Procurador General del Estado, Dr. Diego García Carrión.

#### **DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS**

La parte recurrente considera que los derechos que se le han violado a María Lorena Caicedo Castro son en primer lugar, el derecho a la salud, consagrado en el Art. 66, numeral 2 de la Constitución de la República. Este derecho lo complementa enunciando el Art. 12, numeral 1 del Pacto Interamericano de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el numeral 5 de los Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos de la Resolución 45/111 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; el Art. 45 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos adoptado en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.



Además sostiene que se ha violado el derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, constantes en los artículos: 11 numeral 2), que determina que todas las personas son iguales y gozarán los mismos derechos, deberes y oportunidades; 3 numeral 1), que determina que el deber primordial del Estado es garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución; y el 66 numeral 2), que determina un derecho a la vida digna, y el numeral 4), que determina el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación. Del mismo modo, el Art. 51 de la Constitución de la República, determina en su numeral 6 que a las personas privadas de la libertad se les reconoce el derecho a recibir tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

#### **RELACIÓN DE LOS HECHOS PROPUESTOS POR LOS SUJETOS PROCESALES**

Los legitimados activos sostienen que María Lorena Caicedo Castro, a fecha 2 de septiembre de 2008 fue sentenciada a cumplir una pena de 8 años en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (CRSFQ). También aduce que desde su internación en dicho centro ha mantenido una buena conducta y actitud participativa.

María Lorena Caicedo Castro manifiesta que cuando se encontraba en el CRSFQ y tenía dolencias de salud, tan solo era recetada con calmantes y desinflamatorios, que debían ser comprados por ella mismo.



Posteriormente a fecha 9 de enero de 2009, la reclusa se realiza una primera ecografía pélvica, derivada de un periodo de severo dolor y hemorragia abundante. Otro examen realizado a ésta fue una ecografía en el abdomen superior, determinando una hernia hiatal.

A fecha 30 de enero de 2009, le realizan una nueva ecografía en el seno izquierdo a María Lorena Caicedo Castro, concluyendo que tiene un quiste, por lo que le recomiendan se realice una ecografía bilateral.

La accionante sostiene que pese a su mal estado de salud, es imposible para ella realizarse los exámenes médicos correspondientes, por su precaria situación económica, aduciendo además que no ha recibido tratamiento médico alguno en el CRSFQ.

Por su parte el Dr. Julio Mera, Coordinador del Centro de Salud del CRSFQ, en su informe de la atención médica realizada a la señora María Lorena Caicedo Castro, manifiesta que ésta había venido siendo aquejada por una hernia hiatal hace 18 años aproximadamente y una angina de pecho, condiciones por las cuales nunca habría sido tratada médicamente, aparte de una condición de obesidad. El médico añade diciendo que a fecha 26 de noviembre de 2008, habría diagnosticado con bronco neumonía a la paciente.



El propio Dr. Mera sostiene que a fecha 9 de enero de 2009, la paciente en cuestión se presenta al consultorio por un dolor torácico. Días después, el 16 de enero de 2009, el médico pide a la paciente una copia de su historial médico pasado para determinar la hernia hiatal que la aquejaba y solicitar su salida a la DNRS.

El médico añade también indicando que a 30 de enero de 2009, una ecografía detectó un quiste fibroso en el pecho de María Lorena Caicedo Castro, por lo cual se solicita la autorización de salida a la DNRS, la cual es aceptada por esta institución a fecha 11 de marzo de 2009, para que se le traslade al Hospital Eugenio Espejo. Del mismo modo se le autoriza su salida al Hospital de SOLCA, con fecha 8 de junio de 2009. Sobre su historia clínica, aduce que el 19 de julio de 2009, la paciente fue atendida con el Neurólogo, Dr. Byron Uzcátegui, además de un examen de citología vaginal con fecha 3 de abril de 2009. Finalmente, el médico solicita una nueva realización de ecografía para María Lorena Caicedo Castro, la cual fue aprobada para el 10 de julio de 2009.

#### **PRETENSIÓN CONCRETA DEL LEGITIMADO ACTIVO**

Los accionantes solicitan en sus pretensiones, lo siguiente:

“a) Que se de atención médica gratuita especializada inmediata, en concreto se me permita el acceso a la mamografía bilateral urgente que Lorena Caicedo debe practicarse, a la endoscopia y a



cualquier otro examen y tratamiento que el médico determine para su recuperación, hasta la salida del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.- b) Que se le entregue de forma gratuita todas las medicinas necesarias para su tratamiento dispuestas por el médico tratante, hasta su salida del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.- c) Que se le traslade a costa de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social a las consultas médicas y demás gestiones externas relacionadas a cuestiones de salud, hasta la salida del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.- d) Que se dicten las reparaciones necesarias, de acuerdo a lo solicitado en el párrafo 57".

#### **JUSTIFICACIÓN PROCESAL DE LA VERACIDAD DE LOS HECHOS AFIRMADOS EN LA ACCIÓN**

A foja 1 del expediente consta el oficio No. 046-CRSFQ-DM, de 2 de febrero de 2009, en el que el Dr. Milton Molina, médico del CRSFQ, en el que se determina la existencia de un quiste en su mama izquierda.

A foja 3 del expediente consta el informe de la ecografía pélvica realizada el 9 de enero de 2009 a María Lorena Caicedo Castro por H. Peñafiel, en la cual se concluye que tiene útero miomatoso.

A foja 5 del expediente consta el informe de la ecografía mamaria izquierda, realizada el 30 de enero de 2009 a María Lorena



Caicedo Castro, en el cual se concluye que tiene quiste en la mama izquierda.

A foja 7 del expediente consta el informe de la ecografía de abdomen superior, realizada el 9 de enero de 2008 a María Lorena Caicedo Castro, en el cual se concluye que sufre de una hernia hiatal.

De fojas 8 a 10 del expediente consta la historia clínica de María Lorena Caicedo Castro, en el Departamento Médico del Centro Femenino de Rehabilitación Social.

#### CONSIDERACIONES

1. Esta Sala es competente para resolver el recurso de apelación propuesto dentro de la tramitación de la presente acción de protección, en virtud de lo dispuesto por el literal b) del numeral 1 del artículo 44 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, en concordancia con el artículo 86 de la Constitución de la República.
2. En la tramitación de la presente Acción de Protección, se han observado las garantías del debido proceso, por lo que se declara la validez de la causa.
3. La acción de protección de derechos establecido en la Constitución, tal como se encuentra determinada se puede interponer ante un acto u omisión, pues esta garantía constitucional al ser una herramienta que tienen las personas



para hacer valer sus derechos por actuaciones ilegítimas del Estado, estas pueden darse o bien por actos administrativos, es decir por una declaración unilateral que crea, modifica o extingue derechos, o por omisiones entendiéndose a estas como existiendo el deber de actuar por parte del Estado no lo hace y esta no actuación conlleva a una agravio a derechos constitucionales, por lo que la posición de la Sala y que ha sostenido en varias acciones similiares es dejar en claro que una acción de protección puede no solo presentarse en contra de un acto sino además de omisiones, tal como establece el artículo 88 de la Constitución, por lo que es necesario revisar si existe una omisión que violente derechos constitucionalmente protegidos a fin de que proceda la acción interpuesta.

4. La legitimada activa en el caso que nos ocupa señala que existe omisión por parte del Estado, en el sentido que no se le permite acceder a una atención médica gratuita y a los medicamentos que ella necesita para su tratamiento médico. En el expediente se puede observar que el accionante si ha llegado a tener atención médica gratuita por parte del Estado, sin embargo, es necesario enfocar en lo que se debe entender como una atención médica responsable, pues una atención en salud física no puede ser solamente aplicación de analgésicos y desinflamatorios, tal como se demuestra en el presente caso. En un Estado constitucional de derechos y justicia, tal como se considera al Ecuador en el Art. 1 de la Constitución, uno de los deberes primordiales es el respeto de los derechos



humanos establecidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales. Si bien es cierto, que todas las personas gozamos por principio de igualdad es goce efectivo de todos los derechos establecidos en la Constitución e Instrumentos Internacionales, es también cierto que el Estado ha puesto principal énfasis en cierto grupo de personas que por su condición se les ha brindado lo que en doctrina se conoce como “acciones positivas”. Dentro de este grupo de personas que deben recibir un trato especial por su condición, se encuentran las personas privadas de la libertad, tal como se establece en los Arts. 35 y 51 de la Constitución de la República del Ecuador, en las que el Estado como tal, tiene una posición de garante, pues este es el custodio y principal responsable de su rehabilitación y por mandato constitucional de toda la política de educación, capacitación, cultura, recreación y de salud tanto física como mental, tal como señala el numeral dos del Art. 203 de la Carta Magna. Una persona privada de su libertad, no deja de ser persona por este hecho y por lo mismo sigue mereciendo el mismo respeto a su dignidad humana, así lo ha reconocido en varios casos la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como por ejemplo en el caso *Montero Aranguren y otros (Reten de Catia) vs Venezuela* en la que señala en su parte pertinente: “86. La privación de libertad trae a menudo como consecuencia ineludible, la afectación del goce de otros derechos humanos además del derecho a la libertad personal. Esta restricción de derechos, consecuencia de la privación de libertad o efecto



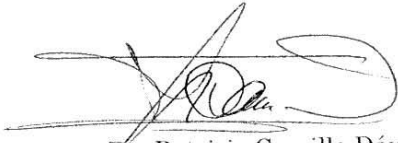
*colateral de la misma, sin embargo, debe limitarse de manera rigurosa. Asimismo, el Estado debe asegurar que la manera y el método de ejecución de la medida no someta al detenido a angustias o dificultades que excedan el nivel de sufrimiento intrínseco a la detención, y que, dadas las exigencias prácticas del encarcelamiento, su salud y bienestar estén adecuadamente asegurados. 87. Por otro lado, el Estado se encuentra en una posición especial de garante frente a las personas privadas de libertad, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia. De este modo se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna...". Como consta en el proceso la legitimada activa, posee un cuadro variado de enfermedades las cuales tienen que ser atendidas en debida forma por parte del sistema nacional de salud pública, la condición de persona privada de su libertad acarrea por lógicas razones, una limitación para ejercer otros derechos como el de trabajo, el cual le permitiría en condiciones normales, acceder por sus medios a un sistema médico pagado, pero en este caso, este derecho se encuentra limitado por lo que es necesario que se subministre y se*

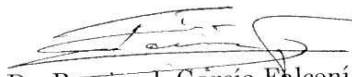
atienda los requerimientos de la accionante a fin de dar estricto cumplimiento a los mandatos constitucionales antes señalados, por lo que debe otorgarse el acceso a la medicación pertinente para curar enfermedades a dicha persona.

5. Respecto a la implementación de políticas públicas de las personas privadas de la libertad, esta Sala, observa la enunciación de ciertas políticas que estaría propiciando el gobierno, sin embargo, por la delicadeza del caso, y como jueces constitucionales, haciendo un control constitucional a través de esta acción de protección, es necesario constatar la existencia real de una política respecto de las personas privadas de la libertad y de existir, es necesario ver los resultados de dichas políticas, pues éstas, no deben ni pueden ser ideales sino reales y efectivas que demuestren realmente el acatamiento del Estado al marco constitucional vigente. Por lo expuesto, esta Sala, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, rechaza los recursos de apelación interpuestos por: La Dra. Carolina Judith Chang Campos, en calidad de Ministra de Salud Pública; Dr. Néstor Arboleda Terán, en calidad de Director Nacional de Patrocinio Delegado del Procurador General del Estado; Abogado Néstor Arbito Chica, en calidad de Ministro de Justicia y Derechos Humanos, confirma la resolución dictada por el Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha, en la que acepta la acción de protección propuesta por María Lorena Caicedo Castro y

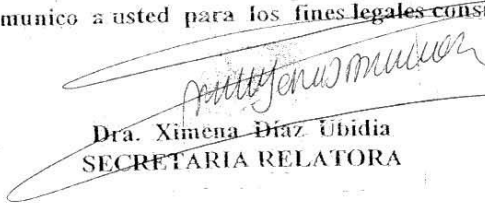
David Alberto Cordero Heredia. Se dispone que a través de las entidades a cargo del Ministerio de Salud Pública se realicen los exámenes médicos que necesita la accionante para diagnosticar la enfermedad que la misma padezca, así mismo que se suministre a la legitimada activa la medicación propia para curar su enfermedad la cual será a costa del Estado. Remítase a esta judicatura copias certificadas de las políticas públicas implementadas y los resultados de dichas acciones respecto a las personas privadas de la libertad en un plazo de sesenta días. **Notifíquese.**

  
Dr. Eduardo Ochoa Chiriboga  
JUEZ

  
Dr. Patricio Carrillo Dávila  
JUEZ

  
Dr. Ramiro J. García Falconí  
JUEZ

Lo que comunico a usted para los fines legales consiguientes.-

  
Dra. Ximena Díaz Ubidia  
SECRETARIA RELATORA





www.inredh.org

Documento 10

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos

INREDH

info@inredh.org

**SEÑOR JUEZ VIGÉSIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA**

**MARÍA LORENA CAICEDO CASTRO Y DAVID ALBERTO CORDERO HEREDIA**, en la acción de protección No. 0883-2009-PA, que se tramitó en este juzgado, ante usted comparezco y digo lo siguiente:

Con fecha 30 de julio de 2009 se emitió resolución en esta judicatura a favor de la accionante Lorena Caicedo en la cual se dispuso la creación de políticas públicas que tengan relación a la asistencia médica, cuidado y medicina con el carácter gratuito de las personas privadas de la libertad, en un periodo de **cientos ochenta días**, resolución que fue ratificada a cumplir en el plazo de **sesenta días** por parte de la Corte Provincial de Pichincha, en el Recurso de Apelación presentado por los demandados.


Preocupados por la falta de atención, que se le dio a la compareciente con las cirugías quirúrgicas que le debían practicar de manera urgente, tal como se dispuso en las resoluciones de primera y segunda instancia, se incumplió con la sentencia.

Por la lentitud o falta de atención, la compareciente fue extraditada a su país sin que se le diera la atención que requería.

Es por esta razón, preocupados por la posible vulneración a los derechos constitucionales de las demás personas que se encuentran privadas de la libertad y en una situación similar a la de Lorena Caicedo, requerimos se nos haga conocer sobre las políticas públicas que se les insta a crear y aplicar a los demandados, en caso de no haberse dado cumplimiento a estas disposiciones solicitamos se proceda de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 4 del Art. 86 de la Constitución del Ecuador en contra de los demandados.

Sírvase proveer conforme le solicitamos

Su abogada debidamente autorizada

  
Alexandra Anchundia  
Asesora Legal INREDH  
Mat. Prof. 3100 C.A.M.



www.inredh.org

**INRED**  
*Fundación Regional de Asesoría en Derechos Hu*  
info@inredh

**SEÑOR JUEZ VIGÉSIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA**

**MARÍA LORENA CAICEDO CASTRO Y DAVID ALBERTO CORDERO HEREDIA**, en la acción de protección No. 0883-2009-PA, que se tramitó en este juzgado, ante usted comparezco y digo lo siguiente:


En la resolución de fecha 30 de julio de 2009 que se emitió en esta judicatura a favor de la accionante Lorena Caicedo en la cual se dispuso la creación de políticas públicas que tengan relación a la asistencia médica, cuidado y medicina con el carácter gratuito de las personas privadas de la libertad, en un periodo de ciento ochenta días, resolución que fue ratificada en la Corte Provincial, en el Recurso de Apelación presentado por los demandados.

Preocupados por la falta de atención al caso, nos permitimos recordarles a las instituciones demandadas sobre las disposiciones y las consecuencias legales que implica el desacato a una disposición legal, documento que adjuntamos al expediente.

De la misma forma solicito, que se requiera de las partes demandadas a través de esta judicatura el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia.

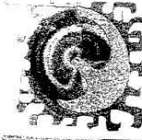
Sírvase proveer conforme le solicitamos

Su abogada debidamente autorizada

  
Alexandra Anchundia  
Asesora Legal INREDH  
Mat. Prof. 3100 C.A.M.

Presentado el día de hoy veinte y cuatro de Febrero del dos mil diez, a las quince horas con cuarenta y nueve minutos; Adjunta: DOS COPIAS SIMPLES.- CERTIFICO.

DR. FERNANDO SERRANO  
SECRETARIO



www.inredh.org

Fundación Regional de Asesoría en Derechos

INREI

info@inre

Quito, 16 de febrero de 2010

Señor Doctor  
Néstor Arbito Chica.  
**MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**  
Señora Doctora  
Carolina Chang Campos.  
**MINISTRA DE SALUD**  
Romeo Sylva.  
**DIRECTOR NACIONAL DE REHABILITACION SOCIAL.**  
Presente

De mis consideraciones:

Reciba cordiales saludos a nombre de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos -INREDH<sup>1</sup>-, organismo no gubernamental legalmente reconocido por el Estado ecuatoriano mediante Acuerdo Ministerial No. 5577 de 29 de septiembre de 1993, seguidamente solicito de la manera mas comedida lo siguiente:

Con fecha 2 de julio de 2009, presentamos acción de protección a favor de la señora Lorena Caicedo Castro, interna del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, en contra del Director Nacional de Rehabilitación Social, Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en la representación del Ministerio de Justicia y la Ministra de Salud, por cuanto la interna no estaba recibiendo la atención necesaria para tratar sus enfermedades con médicos especialistas, en virtud que su estado de salud se agrava con el transcurso del tiempo.

Por esta razón con fecha 30 de julio de 2009, la acción fue aceptada, mediante sentencia por el Juez Vigésimo Quinto de lo Civil que conoció la causa, en la misma que se reconoció la falta de atención médica especializada en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito a María Lorena Caicedo, disponiendo lo que a continuación transcribo "la aprobación de la política pública que tenga relación a la asistencia médica, cuidado y medicina con el carácter de gratuito de las personas privadas de la libertad, en un periodo razonable de CIENTO OCHENTA DÍAS, lo que permitirá atender a dicho sector, **sin que dicho plazo impida que se atienda de manera directa el presente caso[...]**, se acepta la presente acción de protección, disponiendo que El Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social dentro de los próximos ciento ochenta días, formulen y ejecuten políticas para garantizar la salud de las personas privadas de la libertad, especialmente las que posean enfermedades graves y degenerativas debiendo de informar a esta judicatura el cumplimiento de la presente resolución" (la negrilla es mía). Por lo que los demandados interpusieron recurso de apelación.

<sup>1</sup> INREDH, Quito, Avenida 10 de agosto N 34-80 y rumipamba, primer piso, Teléfono 022-2446970, e-mail: legal@inredh.org

<sup>2</sup> Resolución del Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha, de fecha 30 de julio de 2009

En segunda instancia la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, conoció la apelación y al momento de resolver declaró la violación de los derechos de la señora Lorena Caicedo y dispuso que se le debía otorgar a la accionante la medicación necesaria para curar sus enfermedades, de la siguiente manera: *"haciendo un control constitucional a través de esta acción de protección, es necesario constatar la existencia real de una política respecto de las personas privadas de la libertad y de existir, es necesario ver los resultados de dichas políticas, pues estas, no deben ni pueden ser ideales sino reales y efectivas que demuestren realmente el acatamiento del estado al marco constitucional vigente.[...]* **Se dispone que a través de las entidades a cargo del Ministerio de salud se realicen los exámenes médicos que necesita la accionante para diagnosticar la enfermedad que la misma padezca, así mismo que se suministre a la legitimada activa la mediación propia para curar su enfermedad la cual será a costa del Estado".** (Lo que está con negrilla es mío)

Por lo expuesto es importante resaltar que en las dos instancias se le reconocieron a la accionante los derechos constitucionales vulnerados, disponiéndose la atención directa e inmediata de la accionante, sin que hasta el momento se hayan cumplido las disposiciones antes mencionadas, vulnerando una vez más los derechos de María Caicedo.

Cabe recordar que la Constitución hace mención de las consecuencias que acarrea en caso de incumplimiento de una resolución o sentencia, en el Art. 86, numeral 4: *"Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar[...]"*.

De la misma forma el Art. 22, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional manifiesta: *"En caso de que servidoras o servidores públicos incumplieran una sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez ordenará el inicio del procedimiento para su eventual destitución[...]"*.

Con estos antecedentes mencionados y en vista de la urgencia de atención que requiere la señora Lorena Caicedo, solicito que se coordine con el Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Dirección Nacional de Rehabilitación, a fin que se cumpla con las sentencias emitidas en las respectivas judicaturas, y de esta forma se le realicen todos los exámenes necesarios y se empiece a dar el tratamiento que se requiere de manera urgente para atender cada una de las enfermedades que agravan la salud de la señora Lorena Caicedo Castro, de tal manera que de fiel cumplimiento a la disposición judicial, sin perjuicio de las demás disposiciones a cumplir.

Adjunto resolución de Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha

De antemano reitero mis agradecimientos, por la atención que le da a la misma.

  
Alexandra Anchundia A.  
Asesora Legal INREDH

Con copia  
Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha.  
Jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial.



www.inredh.org

**INREDH**  
Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos  
info@inredh.org

Quito, 16 de febrero de 2010

SIGRAC 17 FEB 10 14:18 027002

Señor Doctor  
Néstor Arbito Chica.

**MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

Señora Doctora  
Carolina Chang Campos.

**MINISTRA DE SALUD**

Romeo Sylva.

**DIRECTOR NACIONAL DE REHABILITACION SOCIAL.**

Presente

De mis consideraciones:

Reciba cordiales saludos a nombre de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos –INREDH<sup>1</sup>-, organismo no gubernamental legalmente reconocido por el Estado ecuatoriano mediante Acuerdo Ministerial No. 5577 de 29 de septiembre de 1993, seguidamente solicito de la manera mas comedida lo siguiente:

Con fecha 2 de julio de 2009, presentamos acción de protección a favor de la señora Lorena Caicedo Castro, interna del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, en contra del Director Nacional de Rehabilitación Social, Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en la representación del Ministerio de Justicia y la Ministra de Salud, por cuanto la interna no estaba recibiendo la atención necesaria para tratar sus enfermedades con médicos especialistas, en virtud que su estado de salud se agrava con el transcurso del tiempo.

Por esta razón con fecha 30 de julio de 2009, la acción fue aceptada, mediante sentencia por el Juez Vigésimo Quinto de lo Civil que conoció la causa, en la misma que se reconoció la falta de atención médica especializada en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito a María Lorena Caicedo, disponiendo lo que a continuación transcribo *"la aprobación de la política pública que tenga relación a la asistencia médica, cuidado y medicina con el carácter de gratuito de las personas privadas de la libertad, en un periodo razonable de CIENTO OCHENTA DÍAS, lo que permitirá atender a dicho sector, sin que dicho plazo impida que se atienda de manera directa el presente caso[...], se acepta la presente acción de protección, disponiendo que El Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social dentro de los próximos ciento ochenta días, formulen y ejecuten políticas para garantizar la salud de las personas privadas de la libertad, especialmente las que posean enfermedades graves y degenerativas debiendo de informar a esta judicatura el cumplimiento de la presente resolución"* (la negrilla es mía). Por lo que los demandados interpusieron recurso de apelación.

<sup>1</sup> INREDH, Quito, Avenida 10 de agosto N 34-80 y rumipamba, primer piso, Telefax 022-2446970, e-mail: legal@inredh.org

<sup>2</sup> Resolución del Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha, de fecha 30 de julio de 2009

En segunda instancia la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, conoció la apelación y al momento de resolver declaró la violación de los derechos de la señora Lorena Caicedo y dispuso que se le debía otorgar a la accionante la medicación necesaria para curar sus enfermedades, de la siguiente manera: *"haciendo un control constitucional a través de esta acción de protección, es necesario constatar la existencia real de una política respecto de las personas privadas de la libertad y de existir, es necesario ver los resultados de dichas políticas, pues estas, no deben ni pueden ser ideales sino reales y efectivas que demuestren realmente el acatamiento del estado al marco constitucional vigente.[...]* **Se dispone que a través de las entidades a cargo del Ministerio de salud se realicen los exámenes médicos que necesita la accionante para diagnosticar la enfermedad que la misma padezca, así mismo que se suministre a la legitimada activa la mediación propia para curar su enfermedad la cual será a costa del Estado**". (Lo que está con negrilla es mio)

Por lo expuesto es importante resaltar que en las dos instancias se le reconocieron a la accionante los derechos constitucionales vulnerados, disponiéndose la atención directa e inmediata de la accionante, sin que hasta el momento se hayan cumplido las disposiciones antes mencionadas, vulnerando una vez más los derechos de María Caicedo.

Cabe recordar que la Constitución hace mención de las consecuencias que acarrea en caso de incumplimiento de una resolución o sentencia, en el Art. 86, numeral 4:

*"Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar[...]"*.

De la misma forma el Art. 22, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional manifiesta: *"En caso de que servidoras o servidores públicos incumplieran una sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez ordenará el inicio del procedimiento para su eventual destitución[...]"*.

Con estos antecedentes mencionados y en vista de la urgencia de atención que requiere la señora Lorena Caicedo, solicito que se coordine con el Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Dirección Nacional de Rehabilitación, a fin que se cumpla con la sentencia emitida en las respectivas judicatura, y de esta forma se le realicen todos los exámenes necesarios y se empiece a dar el tratamiento que se requiere de manera urgente para atender cada una de las enfermedades que agravan la salud de la señora Lorena Caicedo Castro, de tal manera que de fiel cumplimiento a la disposición judicial, sin perjuicio de las demás disposiciones a cumplir.

Adjunto resolución de Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha

De antemano reitero mis agradecimientos, por la atención que le da a la misma.

  
Alexandra Anchundia A.  
Asesora Legal INREDH

Con copia  
Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha.  
Jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial.



**SEÑORES JUECES DE LA TERCERA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA.**

24-II-2010  
AFH/35

**MARIA LORENA CAICEDO CASTRO Y DAVID ALBERTO CORDERO HEREDIA**, en la apelación No. 546-09-J.LL, dentro de la Acción de Protección, ante usted comparecemos y decimos lo siguiente:

En la resolución de fecha 30 de julio de 2009 emitida por el juez Vigésimo Quinto de lo civil de esta ciudad, la misma que fue apelada por las partes demandadas, esto es la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Ministerio de salud y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, resolución que fue confirmada por esta Sala, manifestando lo siguiente: *"5. Respecto a la implementación de políticas públicas de las personas privadas de la libertad, esta Sala, observa la enunciación de ciertas políticas que estaría propiciando el gobierno, sin embargo, por la delicadeza del caso, y como jueces constitucionales, haciendo un control constitucional a través de esta acción de protección, es necesario constatar la existencia real de un política respecto de las personas privadas de la libertad y de existir, es necesario ver los resultados de dichas políticas, pues éstas, no deben ni pueden ser ideales sino reales y efectivas que demuestren realmente el acatamiento del Estado al marco constitucional vigente"*.

Disponiéndose además se remita a esta judicatura copias certificadas de las políticas públicas implementadas y los resultados de dichas acciones respecto a las personas privadas de la libertad en un plazo de sesenta días.

Preocupados por la salud de la accionante, nos permitimos recordarles a las partes demandadas sobre las disposiciones y las consecuencias legales al desacato de orden judicial. Documento que adjuntamos para conocimiento de esta Sala.

De la misma forma solicitamos a esta Sala, se vigile el cumplimiento a la resolución, en concreto la atención médica de la accionante.

Su abogada debidamente autorizada

  
Alexandra Anchundia Avila  
Asesora Legal INREDH



www.inredh.org

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos  
info@inredh.org

Oficio No. 063- INREDH  
Quito, 5 de julio de 2010

Señor Doctor  
José Serrano

**Ministro de Justicia y DDHH; y, Consejo Nacional de Rehabilitación Social**

Señorita Doctora  
Alexandra Zumárraga

**Directora Nacional de Rehabilitación Social**

Señor Doctor  
David Chiriboga  
**Ministro de Salud**



Reciba cordiales saludos a nombre de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH<sup>1</sup>, organismo no gubernamental legalmente reconocido por el Estado ecuatoriano, mediante Acuerdo Ministerial No. 5577 de 29 de septiembre de 1993, seguidamente comunico y solicito lo siguiente:

Con fecha 2 de julio de 2009, presentamos Acción de Protección a favor de la señora Lorena Caicedo Castro, interna del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, en contra del Director Nacional de Rehabilitación Social, Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en la representación del Ministerio de Justicia y la Ministra de Salud, por cuanto la interna no estaba recibiendo la atención necesaria para tratar sus enfermedades con médicos especializados, en virtud que su estado de salud se agravaba con el transcurso del tiempo.

Con fecha 30 de julio de 2009, la acción fue aceptada, mediante sentencia del Juez Vigésimo Quinto de lo Civil que conoció la causa, en la misma que se reconoció la falta de atención médica especializada en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito a favor de María Lorena Caicedo, resolución que fue sumamente amplia, por cuanto no sólo atendía las dolencias de la señora María Lorena Caicedo, sino que de todas las personas privadas de la libertad que padezcan algún tipo de enfermedad grave o degenerativa, en este sentido dispuso lo siguiente: *"la aprobación de la política pública que tenga relación a la asistencia médica, cuidado y medicina con el carácter de gratuito de las personas privadas de la libertad, en un periodo razonable de CIENTO OCHENTA DÍAS, lo que permitirá atender a dicho sector, sin que dicho plazo impida que se atienda de manera directa el presente caso[...], se acepta la presente acción de protección, disponiendo que El Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social dentro de los próximos ciento ochenta días, formulen y ejecuten políticas para garantizar la salud de las personas privadas de la libertad, especialmente las que posean enfermedades graves y degenerativas debiendo de informar a esta judicatura el cumplimiento de la presente resolución"*<sup>2</sup> (la negrilla es mía).

<sup>1</sup> INREDH, Quito: avenida 10 de agosto N 34-80 y Rumipamba, primer piso telefax 022446970; e-mail: info@inredh.org

<sup>2</sup> Resolución del Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha, de fecha 30 de julio de 2009

Esta resolución fue confirmada por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, quien conoció en apelación la acción y al momento de resolver declaró la violación de los derechos de la señora Lorena Caicedo y dispuso que se le debía otorgar a la accionante la medicación necesaria para curar sus enfermedades, disposición que transcribo textualmente: *"haciendo un control constitucional a través de esta acción de protección, es necesario constatar la existencia real de una política respecto de las personas privadas de la libertad y de existir, es necesario ver los resultados de dichas políticas, pues estas, no deben ni pueden ser ideales sino reales y efectivas que demuestren realmente el acatamiento del Estado al marco constitucional vigente"*.

Por lo expuesto, y como precedente el caso de la señora María Lorena Caicedo, debo manifestar que el Estado está en la obligación de exonerar de costos a las personas privadas de la libertad en cuanto tiene que ver con medicinas y demás costos que se generen del tratamiento a su estado de salud; sin embargo, debo manifestar con respecto a la señora María Lorena Caicedo, que después de la resolución confirmada a su favor, que si bien es cierto recibió medicamentos para controlar su presión, y la realización de algunas ecografías, cuando la señora estuvo lista para someterse a la cirugía que requería urgentemente, le supieron manifestar los galenos del hospital Eugenio Espejo, "que esperara que sus dolencias no eran una urgencia sino una necesidad", y le devolvieron al C.R.S.F.Q., razón por lo cual la Lorena Caicedo prefirió ser repatriada a fin que en su país de origen le dieran la atención que ella requería.

Haciendo uso de la resolución en cuanto tiene que ver con atención prioritaria y gratuita en casos de personas privadas de la libertad, al igual que la Constitución en el Art. 32 que manifiesta: *"La salud es un derecho que garantiza el estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional"*

De la misma forma el artículo 363(5) *"Brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución"*, en concordancia con el Art. 51(6) del mismo cuerpo constitucional manifiesta: *"Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad"* (las negrillas son nuestras)

En vista que la resolución no se ejecutó en la forma establecida por los jueces constitucionales y que no se cumplió con el tratamiento preferente y especializado a favor de la señora Caicedo, tal como la Constitución y la resolución lo estableció, debo manifestar que actualmente existen dos mujeres con enfermedades graves en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, quienes requieren tratamiento urgente, estos casos son los siguientes, quienes deben ser sometidas al tratamiento efectivo y sin discriminación:

Primer caso: **Melvi Rubi Noa**, quien desde el 25 de mayo de 2007 de acuerdo a la certificación del coordinador del área médica del CRSFQ, Dr. Julio Mera, ha manifestado que posee un cuadro de hipertensión arterial, ascitis (acumulación de líquido, a consecuencia de la cirrosis hepática) y anasarca, frente a este cuadro catastrófico se solicitó la salida al hospital Eugenio Espejo para que recibiera atención urgente, quienes al inicio sólo le proporcionaron medicación para la presión arterial, en el año 2008 por varias ocasiones no se le ha podido realizar ningún tratamiento de especialización por cuanto no ha contado con el recurso necesario para cubrir costos de exámenes y por lo tanto no recibir la atención médica especializada que ella requiere y que el Estado esta en la obligación de proporcionar por tratarse de una persona vulnerable<sup>3</sup>. Cabe recalcar que el caso de la señora Melvi Rubi es sumamente grave por cuanto corre el riesgo de padecer cáncer y que su vida termine dentro del Centro de Rehabilitación Femenino de Quito, sin que el Estado haya intervenido a fin de evitar un hecho catastrófico.

Segundo caso: **Aguilar Ocampo Yolanda**, de nacionalidad Mexicana, se encuentra privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, posee un cuadro médico igualmente grave, por cuanto se le ha detectado VIH (hepatitis C), tiene cuatro años de no recibir atención especializada, por lo que su salud se ha ido deteriorando y es menester que reciba de forma prioritaria atención médica<sup>4</sup>, por cuanto la enfermedad que padece puede tener consecuencias tan grave como en el caso de la señora Melvi Rubi.


Con los antecedentes mencionados y en vista del tratamiento urgente que requieren las señoras Melvi Rubi Noa y Aguilar Ocampo Yolanda, solicitamos la atención urgente, gratuita y especializada de ambas personas antes que sus estados de salud sean irreversible, su salud se deteriore gravemente y esté en peligro su vida, donde será el Estado el único responsable por las fatales consecuencias. Así mismo solicitamos que se coordine con el Hospital Eugenio Espejo, SOLCA, Cruz Roja y demás instituciones donde tengan que recibir atención las mencionas internas a fin que cualquier tratamiento, examen y medicación no tengan ningún costo, en vista de su situación de privadas de la libertad.


Adjunto resoluciones del Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil y de Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha y copias de las certificaciones médicas emitidas por el Dr. Julio Mera, coordinador del área médica del CRSFQ.

Por la atención que le brinde a la misma, desde ya reitero mis agradecimientos.

Atentamente

  
Abga. Alexandra Anchundia Avila  
Asesora Legal INREDH

  
Dra. Mélida Pumalpa Iza  
Asesora Legal INREDH

  
Dr. Rodrigo Trujillo Orbe  
Asesor Legal INREDH

<sup>3</sup> ANEXO 1. Certificación de historial médico emitido por el coordinador del CRSFQ, Dr. Julio Mera.

<sup>4</sup> ANEXO 2. Certificación de historial médico emitido por el coordinador del CRSFQ, Dr. Julio Mera.



**DNRS**  
DIRECCIÓN NACIONAL DE  
REHABILITACIÓN SOCIAL



REPUBLICA DEL ECUADOR

### **SEÑOR JUEZ VIGESIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA**

*Abogada Alexandra Zumárraga Ramírez, Directora Nacional de Rehabilitación Social, conforme lo demuestro con la acción de personal adjunta, dentro de la acción de protección No. 17325- 2009-0883 (Dra. Patricia Ayala), planteada por la señora María Lorena Castro Caicedo en contra del Consejo Nacional de Rehabilitación Social y Dirección Nacional de Rehabilitación Social, manifiesto y solicito:*

**PRIMERO.-** Mi comparecencia se produce en mérito de lo estipulado por los Arts. 4 inciso 2° a continuación del numeral 5° y 9 literal a) del Código de Ejecución de Penas que determinan que el Director Nacional de Rehabilitación Social es quien ejerce la representación legal y judicial del Sistema Penitenciario.

**SEGUNDO.-** En mi conocimiento la providencia de 14 de junio del 2010, a las 15h53, a través de la cual se **dispone se demuestre el cumplimiento de la Resolución expedida en el caso.**

**TERCERO.-** Doy cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado manifestando que:

**3.1.-** En cumplimiento del fallo expedido el 14 de enero del 2009, a las 10h00 por la Tercera Sala Especializada en lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quien a la época ejercía el cargo de Director Nacional de Rehabilitación Social, a través de escrito presentado el 12 de marzo del 2010, a las 10h30 incorporó documentos contentivos de las políticas públicas implementadas y resultados de dichas acciones respecto a las personas privadas de libertad.

**3.2.-** Específicamente en lo relacionado con la atención médica prodigada a la accionante, María Lorena Caicedo Castro, presento informe del Coordinador del Área Médica del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, doctor Julio Mera, contenido en oficio No. 0285-CRSFQ-DM de fecha 21 de junio del 2010, describiendo la impresión diagnóstica y tratamiento recibido por la paciente durante todo su internamiento hasta la fecha en que obtuvo su libertad.



**DNRS**  
DIRECCION NACIONAL DE  
REHABILITACION SOCIAL




REPUBLICA DEL ECUADOR

3.3.- Presento también copias certificadas del expediente penitenciario de la privada de libertad de nacionalidad colombiana María Lorena Castro Caicedo, que incluye la documentación inherente a su salida de la Cárcel de Mujeres de Quito, para continuar cumpliendo su condena en un Presidio de su País de origen, luego de agotar inclusive el trámite de repatriación, acogiéndose al Convenio existente entre Ecuador y Colombia.

**CUARTO.-** Nombro como patrocinadores legales al abogado Juan Carlos Vayas y doctor Jorge Terán Acosta, a quienes autorizo para que realicen toda diligencia en defensa de los intereses Institucionales en la causa.

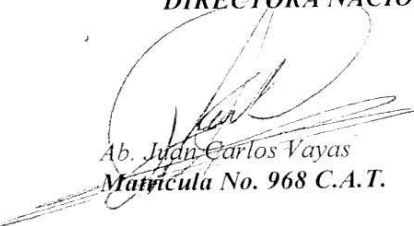
Notificaciones que me correspondan las continuaré recibiendo en el casillero judicial No. 1111 del Palacio de Justicia de Quito.


Firmo con mis defensores.

  
Ab. Alexandra Zumárraga Ramírez

**DIRECTORA NACIONAL DE REHABILITACION SOCIAL**



  
Ab. Juan Carlos Vayas  
Matrícula No. 968 C.A.T.

  
Dr. Jorge Terán Acosta  
Matrícula No. 4387 C.A.P.

Presentado el día de hoy veinte y cinco de Junio del dos mil diez, a las quince horas con tres minutos; Adjunta: OFICIO CONSTANTE EN TRES FJS, Y CUARENTA Y SIETE COPIAS CERTIFICADAS.- CERTIFICO.

---

DR. PAUL ANDRES TAPIA  
SECRETARIO (E)

798854



SEÑOR JUEZ VIGÉSIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA

MARÍA LORENA CAICEDO CASTRO Y DAVID ALBERTO CORDERO HEREDIA, en la acción de protección No. 0883-2009-PA, que se tramitó en este juzgado, ante usted comparezco y digo lo siguiente:

Mediante resolución emitida con fecha 30 de julio de 2009, a las 10:06 se aceptó la acción de protección presentada a favor de la accionante Lorena Caicedo, en lo principal se dispuso que *"el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Dirección de Rehabilitación Social, formulen y ejecuten la política para garantizar la salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad, especialmente las que posean enfermedades graves o degenerativas dentro de los próximos ciento ochenta días, debiendo informar a ésta judicatura el cumplimiento de la presente resolución"*. (lo resaltado es nuestro)

La mencionada resolución fue ratificada por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha el 15 de enero de 2010, manifestando que *"es necesario constatar la existencia real de una política respecto de las personas privadas de la libertad y de existir, es necesario ver los resultados de dichas políticas, pues éstas, no deben ni pueden ser ideales sino reales y efectivas que demuestren realmente el acatamiento del Estado al marco constitucional vigente"*. Además se dispone que se remita a dicha judicatura copias certificadas de las políticas públicas implementadas y los resultados de dichas acciones respecto a las personas privadas de la libertad en un **plazo de sesenta días** (lo resaltado es nuestro).

Al resolver, la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial ha considerado el caso de Montero Aranguren y otros vs Venezuela de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la misma que señala *"el Estado se encuentra en una posición de garante frente a las personas privadas de libertad, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia..."*

Con fecha 9 de junio de 2010, a las 10:00, solicitamos el cumplimiento de la sentencia o la sanción correspondiente a los demandados y en providencia de fecha 14 de junio del 2010 a las 15h53, su autoridad requirió nuevamente al Consejo Nacional de Rehabilitación Social que en el término de sesenta y dos horas informe a esta judicatura sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la resolución de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial.


A pesar de los plazos dispuestos tanto en resolución de primera y segunda instancia han sido vencidos, se insistió nuevamente con el cumplimiento de la


resolución, sin que hasta el momento seamos notificados, si los demandados han cumplido con lo dispuesto o en su defecto han sido sancionados por su incumplimiento de conformidad con lo que dispone el Art. 86, numeral 4 de la Constitución del Ecuador.

Siendo entonces el Estado a través de esta judicatura el encargado de velar por el cumplimiento de los derechos de las personas privadas de su libertad, solicitamos a usted se nos informe si los demandados han cumplido con la ejecución de la sentencia.

Sírvase proveer conforme lo solicitado

Sus abogadas debidamente autorizada

  
Alexandra Anchundia  
Asesora Legal INREDH  
Mat. Prof. 17-2004-58  
Foro de abogados Pichincha

  
Mélida Pumalpaiza  
Asesora Legal INREDH  
Mat. Prof 17-2007- 87  
Foro de abogados Pichincha

No. 17325-2009-0883

Presentado en el día de hoy viernes veinte y uno de enero del dos mil once, a las nueve horas y cincuenta y cinco minutos, con 2 copia(s) igual(es) a su original, sin anexos.  
Certifico

DR. FERNANDO SERRANO M.  
SECRETARIO



**SEÑORES MIEMBROS DEL TRIBUNAL TERCERO DE GARANTÍAS  
PENALES DE PICHINCHA.**

**AB. ALEXANDRA ANCHUNDIA AVILA**, asesora legal de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH<sup>1</sup> a petición de la señora María Lorena Caicedo Castro, ante usted comparezco y solicito lo siguiente:

La señora María Lorena Caicedo fue sentenciada por este Tribunal mediante juicio **No. 024-2009**, por el delito de drogas, quién cumplía pena en el centro de Rehabilitación Social femenino de Quito hasta que fue repatriada a su país de origen, es decir Colombia.

La señora ganó una acción de protección en el Ecuador por cuanto su estado de salud es sumamente delicado. En Colombia ha continuado con sus dolencias por cuanto para recibir ayuda en su país le han solicitado certificación donde se exprese que ella si era beneficiaria de las rebajas por méritos en caso de haber cumplido la pena en el Estado ecuatoriano. De acuerdo al Registro oficial No. 22 de fecha miércoles 9 de septiembre de 2009, suplemento, se podría acoger al 50% de las rebajas por méritos, tal como lo dispone el registro oficial ya mencionado, en su parte pertinente.

*"Hasta que sean designados y entren en funciones los jueces de garantías penitenciarias, seguirá correspondiendo al Director Nacional de Rehabilitación Social el otorgamiento de las rebajas de pena para las personas privadas de libertad con sentencia condenatoria ejecutoriada, que tengan derecho a las reducciones de hasta ciento ochenta días por cada año (conocidas como dos por uno), por haber sido privados de su libertad hasta el 28 de septiembre de 2001 y la reducción de penas de ciento ochenta días automáticos por cada quinquenio. El Director Nacional de Rehabilitación Social deberá informar a los jueces de los tribunales de garantías penales, para que se emita la correspondiente boleta de excarcelación. En el caso de aquellas personas que fueron privadas de su libertad desde el 22 de julio de 2008 y que se acojan a la posibilidad de la rebaja de reducción de sus penas de hasta el 50% por méritos, excepto en los delitos de plagio, asesinato, delitos sexuales, trata de personas, crímenes de guerra, de lesa humanidad, de agresión y de los delitos establecidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, los competentes serán los jueces de los tribunales de garantías penales previo los informes concedidos por los directores de los Centros de Rehabilitación Social". Las negrillas son mías.*

Es por esta razón que solicitamos nos conceda una **CERTIFICACIÓN** donde se exprese que María Lorena Caicedo Castro, se podría acoger a las rebajas por méritos hasta el 50% si se encontrara cumpliendo pena en éste país.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero judicial No. 3264 del Palacio de Justicia de esta ciudad.

<sup>1</sup> INREDH: avenida 10 de agosto N34-80 y rumpamba, primer piso, frente a la parada del florón del trole. Fono: 2446970, mail: [legal@inredh.org](mailto:legal@inredh.org)



Lo solicitado lo hago para fines legales pertinentes.

~~Ab. Alexandra Anchundia Avila~~  
Ab. Alexandra Anchundia Avila  
Asesora legal INREDH  
Mat. 17-2004-58. Foro de abogados



## SEÑOR JUEZ VIGÉSIMO QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA

**MARÍA LORENA CAICEDO CASTRO**, en la acción de protección No. 0883-2009-PA, que se tramitó en este juzgado, ante usted comparezco y digo lo siguiente:

I

Mediante resolución emitida con fecha 30 de julio de 2009, a las 10:36 se aceptó la acción de protección presentada a favor de la accionante Lorena Caicedo, en lo principal se dispuso que *"el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Dirección de Rehabilitación Social formulen y ejecuten la política para garantizar la salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad, especialmente las que posean enfermedades graves o degenerativas dentro de los próximos ciento ochenta días, debiendo informara a esta judicatura el cumplimiento de la presente resolución."* (Lo resaltado es nuestro).

II

Esta resolución fue ratificada por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha el 15 de enero de 2010, manifestando además que *"es necesario constatar la existencia real de una política respecto de las personas privadas de la libertad y de existir, es necesario ver los resultados de dichas políticas, pues éstas, no deben ni pueden ser ideales sino reales y efectivas que demuestren realmente el acatamiento del Estado al marco constitucional vigente"*. En ella también se dispone que *se remita a dicha judicatura copias certificadas de las políticas públicas implementadas y los resultados de dichas acciones respecto a las personas privadas de la libertad en un plazo de sesenta días.* (Lo resaltado es nuestro).

III

Con fecha 9 de junio de 2010 a las 10:00, solicitamos el cumplimiento de la sentencia o la sanción correspondiente a los demandados y en providencia emitida el 14 de junio a las 15:53, su autoridad requirió nuevamente al Consejo Nacional de Rehabilitación Social *que en el término de sesenta y dos horas informe a esta judicatura sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la resolución de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha.*

IV

En virtud de que los plazos de primera y segunda instancia han sido vencidos, insistimos en el cumplimiento de la resolución nuevamente el 21 de enero del 2011 a las 9:45, sin embargo no hemos recibido ninguna notificación hasta la presente fecha.

V

Por lo expuesto y siendo el Estado a través de esta judicatura el encargado de velar por el cumplimiento de los derechos constitucionales, en este caso de las personas privadas de su libertad, una vez más le solicitamos a usted Señor Juez que se sirva informar si los demandados han cumplido con la ejecución de la sentencia caso contrario requerir el cumplimiento del mismo.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en el Casillero Judicial # 3264 del Palacio de Justicia de Quito.

Su abogada debidamente autorizada



Dra. Mélida Pumalpa Iza

ASESORA LEGAL INREDH

MAT. 17 - 2007 - 87

FORO ABOGADOS PICHINCHA

No. 17325-2009-0883

Presentado en el día de hoy lunes catorce de marzo del dos mil once, a las quince horas y dieciocho minutos, sin anexos. Certifico.

DR. FERNANDO SERRANO M.  
SECRETARIO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, Mónica Fernanda Vera Puebla, con cédula 171526409-7, autora del trabajo de graduación intitulado: "*La acción de protección como mecanismo generador de políticas públicas y servicios públicos*", previa a la obtención del título de **LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENECYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de información de la Educación Superior del Ecuador, para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

**Quito, 25 de julio de 2013.**



**Mónica Fernanda Vera Puebla**  
Cc. 171526409-7

REPÚBLICA DEL ECUADOR  
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL  
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 171526409-7

APPELLIDOS Y NOMBRES  
VERA PUEBLA MONICA FERNANDA

LUGAR DE NACIMIENTO  
STO DGO TSACHIL  
SANTO DOMINGO  
S DOMINGO DE LOS GLDS

FECHA DE NACIMIENTO 1988-11-26

NACIONALIDAD ECUATORIANA

SEXO F

ESTADO CIVIL SOLTERA





INSTRUCCIÓN SUPERIOR PROFESIÓN / OCUPACIÓN ESTUDIANTE V13331222

APPELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE  
VERA TAPIA GUSTAVO MANUEL

APPELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE  
PUEBLA ANGULO BELDAD GUADALUPE

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN  
QUITO  
2012-04-30

FECHA DE EXPIRACIÓN  
2022-04-30

00083128

*[Signature]* DIRECTOR GENERAL

*[Signature]* FIRMA DEL CEDULADO





REPÚBLICA DEL ECUADOR  
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL  
CERTIFICADO DE VOTACION  
ELECCIONES GENERALES 17-FEB-2013

250  
NÚMERO DE CERTIFICADO

1715264097  
CÉDULA

VERA PUEBLA MONICA FERNANDA

STO DGO TSACHILAS CIRCUNSCRIPCIÓN 0  
PROVINCIA SANTO DOMINGO SANTO DOMINGO SANTO DOMI  
CANTÓN PARROQUIA ZONA

1) PRESIDENTE DE LA JUNTA

