

DIRECCIÓN DE LITIGIO ESTRATÉGICO CASACIÓN Y REVISIÓN

29

Banco de Resoluciones en temas de Litigio Estratégico

SENTENCIA CASO No. 16-16-JC

TRIBUNAL	Corte Constitucional, 30 de septiembre del 2020
MATERIA	Constitucional (Medidas Cautelares). (derecho a la salud de las personas con insuficiencia renal crónica que requieren tratamiento de hemodiálisis)
INTERVINO LA DEFENSORIA PÚBLICA	No
DATOS DEL DEFENSOR/A PÚBLICO	No aplica
DERECHOS INVOLUCRADOS	Derecho a la salud pública, derecho a una vida digna.
BREVE RELACIÓN DE LOS HECHOS	<p>La Corte Constitucional analiza la resolución de medidas cautelares solicitadas por el Ministerio de Salud y concedida por la Unidad Judicial de Guayas del proceso No. 2015-10509 de fecha 07 de octubre del 2015, en contra de prestadores privados del tratamiento de diálisis y establece parámetros constitucionales para la adopción de una política integral de para garantizar el derecho a la salud de las y los pacientes con insuficiencia renal.</p> <p>El trámite se llevó 07 de octubre de 2015, Yolanda Inés Salcedo Faytong, en su calidad de Coordinadora Zonal 8 del Ministerio de Salud solicitó una medida cautelar en contra de: Integraldial, Nefrosalud, Unidial, Biodial, Dialinter y Iedyt S.A., prestadores de servicios de diálisis privados calificados por el Ministerio de Salud, por cuanto, el día 06 de octubre del mismo año, se habrían presentado ante dicha funcionaria algunos pacientes que recibían servicios de diálisis afirmando que las empresas les manifestaron que “sólo hasta el 20 de octubre del 2015, los iban a atender”, al haberse desarrollada una reunión con los representantes de estos prestadores privados, no iban a continuar realizando las diálisis por la falta de haberes pendientes por parte del Estado.</p> <p>El mismo 07 de octubre del 2015, la unidad judicial en mención, concedió la medida cautelar y dispuso que los prestadores de servicios de diálisis: “sigan prestando el servicio de salud de diálisis que venían realizando; y se abstengan de adoptar cualquier medida que impida dicha atención a cualquier paciente del Sistema Nacional de Salud calificados por el Ministerio de Salud Pública que fueren derivados por éste”. Esta medida se dispuso por el plazo de sesenta días.</p> <p>Defensoría del Pueblo desarrollando vigilancia al debido proceso, realizó visitas in situ en las instalaciones de las empresas dializadoras, Iedytsa, Integradial S.A, Biodial S.A, Unidial, Nefrosalud S.A y Dialinter Cltda concluyó que la medida cautelar se había cumplido, toda vez que las empresas de diálisis continuaban prestando el servicio.</p>

	<p>La Unidad Judicial Civil, mediante auto emitido el 20 de febrero de 2016 resolvió lo siguiente: “De lo observado, se evidencia que la medida cautelar dictada por el Juez de la Unidad Judicial Civil con Sede en el cantón Guayaquil, mediante acción de Medida Cautelar No 2015-10509, se ha cumplido, ya que se puede constatar que las dializadoras están prestando el servicio. Consecuentemente, al haber fenecido el plazo señalado y cumplido con lo ordenado en la Resolución emitida el 07 de Octubre del 2015, a las 14h49, esto es (sic) que se prestó el servicio de diálisis por las compañías requeridas, se dispone el archivo de este expediente constitucional.”</p>
<p>FUNDAMENTOS DE DERECHO</p>	<p>Art. 11 .8, Art.32, Art. 35, Art. 50, Art. 66 .2, Art. 87 y Art. 363 de la Constitución de la República del Ecuador.</p> <p>Art. 6, Art. 9 letra b), Art. 10, Art. 26, Art. 27 y Art. 32 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.</p> <p>Art. 6 letra n) Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.</p>
<p>ARGUMENTACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL</p>	<p>35. Esta Corte Constitucional ha identificado dos situaciones, no necesariamente secuenciales, en las cuales pueden proceder las medidas cautelares: (1) cerca de producirse una violación (amenaza); (2) se está produciendo la violación. El primer momento se da antes de la violación, y segundo momento durante la violación de derechos. La violación a los derechos no se ha consumado en el primer momento y solo cabría interponer medidas cautelares. Si se está produciendo la violación de derechos, se causa un daño, entonces procede la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda- por ejemplo, la acción de protección - de forma conjunta con la medida cautelar o de manera autónoma.</p> <p>36. De esta manera, la Corte realiza una distinción sobre cuándo procede la medida cautelar autónoma y cuándo existe la opción de presentarla de manera conjunta con una garantía jurisdiccional de conocimiento. Siguiendo este razonamiento, si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento.</p> <p>37. Es así que, estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo</p> <p>38. Esta Corte también ha establecido que, en medidas autónomas, si se advierte en los hechos de la demanda que se trata de una vulneración de derechos o se estima que la amenaza ha devenido en una vulneración de derechos, la jueza o juez debe transformar la causa a un proceso de garantía jurisdiccional de conocimiento conjunto con medida cautelar. De este modo, se contempla la posibilidad de que la amenaza, por la cual se solicitó las medidas cautelares, pueda concretarse en una vulneración del derecho, y esto no impida el acceso a la tutela judicial efectiva de ese derecho.</p>

	<p>40. Con fundamento en el artículo 27 de la LOGJCC, esta Corte ha sostenido que deben verificarse los siguientes requisitos para que procedan las medidas cautelares: i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que son vulnerados</p> <p>61. De igual manera, la Corte Constitucional estableció que las medidas cautelares “no pueden ser alegadas para precautelar derechos en abstracto”.</p> <p>(2) La amenaza estructural al derecho a la salud de las personas con insuficiencia renal crónica que requieren tratamiento de diálisis.</p> <p>Configuración de la amenaza estructural.</p> <p>71. La amenaza a los derechos es estructural cuando no se circunscribe a un hecho específico o coyuntural, sino que se sustenta en factores sociales, económicos, culturales o políticos que configuran una situación compleja de acciones y omisiones que se reproducen continuamente. Esta amenaza es provocada por la confluencia de varios actores y tiende a recaer sobre los derechos de un colectivo o grupo poblacional en situación de desventaja.</p> <p>72. Esta Corte observa también que, en una amenaza estructural, la institucionalidad encargada de la protección de los derechos, en lugar de superar o solventar los factores que provocan dicha amenaza, tiende a reproducirlos o incluso a empeorarlos, deviniendo así, en una posible vulneración estructural a los derechos</p>
<p>CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL CASO</p>	<p>Grupo de atención prioritaria, personas con enfermedad crónica.</p>
<p>INSTANCIA PROCESAL EN LA QUE SE EMITE LA SENTENCIA</p>	<p>Corte Constitucional Sentencia No. 16-16-JC/20, 30 de septiembre del 2020</p>
<p>INSTRUMENTO Y/O CRITERIO INTERNACIONAL INVOCADO</p>	<ul style="list-style-type: none"> o CIDH, Medida cautelar No. 1039-17 Niños y niñas pacientes del área de Nefrología del Hospital José Manuel de los Ríos respecto de Venezuela, 21 de febrero de 2018 y Medida cautelar 385/09 – 31 Inmigrantes Indocumentados Residentes en Atlanta y acceso a diálisis, Georgia, Estados Unidos
<p>MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ADOPTADAS</p>	<p>No aplica</p>
<p>FALLO</p>	<p>1) Ratificar la decisión adoptada por el juez de la Unidad Judicial civil de Guayaquil, en cuanto la aceptación de la solicitud y la adopción de las medidas cautelares en el presente caso precautelando el derecho a la salud y el acceso al tratamiento de diálisis en el caso concreto.</p> <p>2) Disponer que, a fin de evitar conflictos en la legitimación de la causa, cuando la jueza o juez ordene medidas en contra de la entidad pública accionante, en la misma providencia también dispondrá que la Defensoría del Pueblo asuma la legitimación activa, en virtud de las competencias establecidas en el artículo 9, letra b) de la LOGJCC y en el artículo 6, letra n) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.</p>

	<p>3) Disponer al Ministerio de Salud Pública que, con la finalidad de solventar la amenaza estructural que tiene lugar sobre el derecho a la salud de las personas con insuficiencia renal, reformule y fortalezca la política pública integral destinada a la prevención y atención de esta enfermedad conforme los parámetros que se desarrollan en esta sentencia. El Ministerio de Salud Pública, dentro del plazo de seis meses a partir de la aprobación de esta sentencia remitirá a esta Corte un informe que contenga:</p> <ul style="list-style-type: none">i. Propuesta de un proceso participativo de evaluación y reformulación de la política pública para la prevención y atención de personas con enfermedades renales.ii. Informe sobre el fortalecimiento de las medidas de prevención de las enfermedades renales y estadísticas sobre la efectividad de dichas medidas.iii. Medidas para promover el acceso a trasplantes renales y datos estadísticos sobre la efectividad de dichas medidas.iv. Informe sobre el presupuesto asignado y las medidas para su manejo público y transparente de estos recursos y del manejo de los convenios con los establecimientos privados. <p>4) Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas que conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública establezcan en el término de quince días un plan programático para el cumplimiento de los pagos pendientes a los prestadores de servicios de diálisis e informe en este mismo plazo a la Corte Constitucional.</p> <p>5) Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas que conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública adopten un mecanismo permanente para mejorar la coordinación y el cumplimiento oportuno de los pagos a los establecimientos privados de diálisis. El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del plazo de seis meses a partir de la aprobación de esta sentencia remitirá a esta Corte un informe con los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none">i. Informe sobre el cumplimiento del pago de las asignaciones presupuestarias correspondientes.ii. Informe sobre la adopción de un procedimiento de coordinación efectivo con el Ministerio de Salud Pública para la realización de estos pagos, que contemple medidas para prevenir el incumplimiento o retardo.iii. Explicación del mecanismo adoptado para mejorar la coordinación entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía Finanzas al que se refiere este numeral. <p>6) Disponer a la Defensoría del Pueblo la vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 182.3 y 182.6 de esta sentencia y remita a esta Corte informes trimestrales.</p> <p>7) Llamar la atención al Ministerio de Economía y Finanzas debido a la falta de respuesta a los requerimientos de información realizados en la sustanciación de esta causa.</p> <p>8) Disponer a la Superintendencia del Control del Poder Mercado que en el marco de sus atribuciones, en el plazo de 6 meses, realice un estudio de mercado sobre los centros de diálisis privados y la venta y adquisición de insumos para el</p>
--	---

	<p>tratamiento de diálisis. La Superintendencia remitirá a la Corte los resultados de este estudio con las conclusiones y recomendaciones correspondientes.</p> <p>9) Disponer la apertura de la fase de seguimiento de esta sentencia constitucional. La Corte podrá convocar a audiencias de seguimiento y solicitar informes de ejecución de la sentencia.</p>
VOTACIÓN POR LA QUE FUE ADOPTADA	Aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales: Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes.
VOTOS CONCURRENTES O DISIDENTES:	Votos concurrentes: 0 Votos en contra: 0
OTROS DATOS DE INTERÉS: LINK DE LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.	http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic5MjAwNDUwYi1mMmE5LTRIY2EtYWJiNi0yZWUxY2VmZTM1ZDIucGRmJ30=

Elaborado por:

Ab. Jean David Jaramillo

Revisado por:

Dra. María Helena Villarreal