

III. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

1. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO SUÁREZ PERALTA VS. ECUADOR - RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA - SENTENCIA DE 21 DE MAYO DE 2013 (EXCEPCIONES PRELIMINARES, FONDO, REPARACIONES Y COSTAS).

IMPOSIBILIDAD DE EJERCER UN DERECHO POR DILACIÓN INDEBIDA

RODRIGO GONZÁLEZ-FUENTE RUBILAR, LL.M. (Gö)*

Si bien la presente sentencia tiene como trasfondo una supuesta negligencia médica, el punto principal a destacar es el mal funcionamiento del sistema judicial ecuatoriano. Se denuncia la lentitud de las diligencias investigativas y la deficiente actividad de la Fiscalía y de los tribunales, lo que condujo a la declaración de la prescripción de la causa. De esta manera, la víctima se vio imposibilitada de ejercer sus derechos.

Lo primero que se debe dejar en claro es que por tratarse de un asunto que no dice relación con aquellos que son estimados como imprescriptibles¹, la prescripción es plenamente aplicable si se cumple con los requisitos exigidos por la legislación interna. Dichos requisitos se encuentran establecidos en el art. 101 del Código Penal ecuatoriano, los cuales fueron satisfechos en la situación en comento. Si bien la propia víctima, dada la inactividad de la Fiscalía, podía haber interpuesto recurso de apelación en contra de la sentencia que declaró

* Depto. Derecho Penal, Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción.

¹La imprescriptibilidad ha sido reconocida respecto de crímenes internacionales nucleares (*core crimes*), los cuales se encuentran actualmente codificados en los artículos 6 a 8 *bis* del Estatuto de Roma. Aparte del reconocimiento expreso de la imprescriptibilidad establecido por el Estatuto de Roma y por la Convención de Naciones Unidas sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad de 1968, se considera que también existe una costumbre internacional y un principio general de derecho internacional que la avala, ver AGUILAR CAVALLO, Gonzalo, Crímenes Internacionales y la Imprescriptibilidad de la Acción Penal y Civil: Referencia al Caso Chileno, en *Ius et Praxis* 14 (2) (2008), 147-207, p. 160; PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, Las Naciones Unidas y la codificación del Derecho Internacional: Aspectos Jurídicos y Políticos, en FERNÁNDEZ DE CASADEVANT Y QUEL LÓPEZ (Coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional* (Barcelona, 1997) [173-185], p. 176.

la prescripción², dicha sentencia debía de todos modos ser elevada en consulta ante el tribunal superior a fin de analizar su legitimidad. Si realmente se llevó a cabo dicho trámite no consta en el proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), pese a haber sido solicitada la documentación respectiva como medida para mejor resolver (párr. 115).

Sobre el punto conviene destacar cuál es el fundamento de la prescripción. Dicho fundamento puede ser resumido en la no necesidad de aplicar el castigo penal³, teniendo como objetivo último contribuir a la conservación de un determinado orden social⁴. El orden social puede ser alcanzado evitando que los conflictos judiciales se prolonguen en el tiempo indefinidamente, generando certeza jurídica⁵. Ahora bien, para producir certeza jurídica es necesario que los procesos sean llevados a cabo sin retrasos injustificados, es decir, dentro de un plazo razonable⁶. Ello exige analizar la complejidad del caso, la práctica de los Estados y sus instituciones y la actividad de las partes.

De acuerdo a las pruebas recogidas por la CIDH, no cabe duda que hubo un retraso en la sustanciación del procedimiento debido a la negligencia de los actores judiciales, a tal punto de transcurrir el plazo exigido por la ley para la declaración de prescripción (párr. 101). De hecho, la suspensión y posterior destitución del juez que conducía la causa (párr. 72) puede ser estimada como prueba de la falta de diligencia, pese a que la CIDH indica que no se acreditó que tal destitución diga relación con el presente caso (párr. 173).

² La víctima tiene derecho a ser parte procesal activa en el sistema penal ecuatoriano, ver ZAMBRANO, Alfonso, *Proceso Penal y Garantías Constitucionales* (Guayaquil, 2005), p. 35.

³ BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Manual de Derecho Penal Español, Parte General* (Barcelona, 1986), p. 461; RAGUÉS I VALLÈS, Ramón, *La Prescripción Penal: Fundamento y Aplicación* (Barcelona, 2004), pp. 41, 67.

⁴ RAGUÉS I VALLÈS (*op. cit.* 3), p. 41. Ver JESCHECK, Hans-Heinrich; WIEGEND, Thomas, *Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil*, 5ª ed. (Berlin, 1996), p. 911. El paso del tiempo disminuye el efecto perturbador que una conducta ilícita produce en la paz social.

⁵ RAGUÉS I VALLÈS (*op. cit.* 3), pp. 28-29.

⁶ Art. 8.1 Convención Interamericana de Derechos Humanos. Para su reconocimiento en la jurisprudencia ver CIDH, *Baldeón García vs. Perú*, Sentencia del 06.04.2006, Series C N° 147, párr. 139 y 155; CIDH, *19 Comerciantes vs. Colombia*, Sentencia del 05.07.2004, Series C N° 109, párr. 188-191; CIDH, *Radilla Pacheco vs. México*, Sentencia del 23.11.2009, Series C N° 209, párr. 244; CIDH, *Las Dos Erres Masacre vs. Guatemala*, Sentencia del 24.11.2009, Series C N° 211, párr. 132, 135, 231; CEDH, *Chyb vs. Poland*, Sentencia del 22.08.2006, Application 20838/02, párr. 35.

La certeza jurídica como efecto de la prescripción debe favorecer a ambas partes del proceso⁷; al acusado evitando que el procedimiento se extienda eternamente en su contra y, a la víctima, dando solución efectiva y oportuna a su pretensión. En determinadas situaciones, el correcto balance entre ambas partes—que impediría que dilaciones indebidas creadas por la parte acusadora perjudiquen al acusado— debe ser observado en relación con el rol de la víctima en materia de derechos humanos. Dicho rol podría inclinar la balanza en favor de la víctima, siempre y cuando se esté frente a conductas constitutivas de crímenes atroces (*core crimes*). Como el presente caso no dice relación con dicha materia, se deben observar las reglas generales. Es por ello que la CIDH deduce en su sentencia que la prescripción ha sido declarada conforme a derecho, impidiéndose, por tanto, la reapertura de las investigaciones en el plano interno (párr. 176).

En conclusión, como se indicó en un comienzo, el punto medular del caso sometido a la CIDH radica en la determinación de la responsabilidad del Estado por contar con un sistema judicial no garante del efectivo ejercicio de las pretensiones de las víctimas, situación que fue constatada por la Corte (párr. 122). Debido a la imposibilidad de una reapertura de la causa, la CIDH aceptó el “Acuerdo de Cumplimiento” como reparación económica que había sido suscrito por la víctima y el Estado ecuatoriano (párr. 184; 214).

⁷ RODRÍGUEZ MORALES, Alejandro, *La Corte Penal Internacional* (Valencia-Caracas, 2005), p. 83.

SENTENCIA

El 21 de mayo de 2013 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en el caso *Suárez Peralta vs. Ecuador* y declaró que el Estado es internacionalmente responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial de Melba del Carmen Suárez Peralta y Melba Peralta Mendoza, así como del deber de garantía del derecho a la inte-

gridad personal de Melba del Carmen Suárez Peralta⁸.

⁸ Integrada por los siguientes jueces: Diego García-Sayán, Presidente; Manuel E. Ventura Robles, Vicepresidente; Alberto Pérez Pérez, Juez; Eduardo Vío Grossi, Juez; Roberto de Figueiredo Caldas, Juez; Humberto Sierra Porto, Juez, y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez. Presentes, además, el Secretario del Tribunal Pablo Saavedra Alessandri y la Secretaria Adjunta Emilia Segares Rodríguez. Los Jueces Alberto Pérez Pérez y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot hicieron conocer a la Corte sus Votos Razonado y Concurrente, respectivamente.

I. HECHOS

El Tribunal acreditó que el 1 de junio de 2000 la Comisión de Tránsito de Guayas emitió la Orden General número 1977, en la cual promovía servicios médicos a sus funcionarios y familiares, prestados por dos médicos cubanos en el Policlínico de la Comisión de Tránsito de Guayas. El 28 de junio de 2000 Melba del Carmen Suárez Peralta realizó una consulta con Emilio Guerrero Gutiérrez, en el Policlínico de la referida Comisión de Tránsito, por síntomas de dolor abdominal, vómitos y fiebre. En la mencionada consulta, Emilio Guerrero le diagnosticó apendicitis crónica y le indicó la necesidad realizar una intervención quirúrgica urgente, la cual fue realizada el 1 de julio del mismo año. Con posterioridad a la operación Melba Suárez Peralta padeció dolores abdominales intensos, vómitos y otras complicaciones. El 12 de julio del mismo año la señora Suárez Peralta acudió al Hospital Luis Vernaza y fue intervenida quirúrgicamente, realizándose, entre otros procedimientos, una laparoscopia reexploradora, mediante la cual encontró “deshicencia de muñón apendicular, peritonitis localizada y natas de fibrina”. Posteriormente, entre los años 2006 y 2012, la señora Suárez Peralta se realizó una serie de procedimientos médicos relacionados con su condición de salud. En relación con la investigación de los hechos, el 2 de agosto de 2000 Melba Peralta Mendoza, madre de Melba Suárez Peralta, presentó una denuncia ante el Primer Tribunal en lo Penal del Guayas, en contra de Emilio Guerrero, “más autores, cómplices y

encubridores que pudieran resultar”. Dicho procedimiento finalizó el 20 de septiembre de 2005 con la declaración de la prescripción de la acción por parte del Primer Tribunal Penal del Guayas, tras una serie de falencias, retrasos y omisiones en el proceso judicial.

II. EXCEPCIONES PRELIMINARES

En el trámite del caso ante la Corte Interamericana, el Estado presentó dos excepciones preliminares oponiéndose a la alegada violación del derecho a la integridad personal y a la solicitud de inclusión de presuntas víctimas al caso. La Corte desestimó la primera excepción considerando que, al alegar la supuesta violación del artículo 5.1 de la Convención (derecho a la integridad personal), el representante de las víctimas se refirió al marco fáctico planteado por la Comisión en su Informe de Fondo y amplió elementos contextuales a los expuestos. Respecto de la segunda excepción, la Corte declaró que solamente podía considerar como presuntas víctimas aquellas personas que se encontraban señaladas como tal en el Informe de Fondo de la Comisión, es decir, las señoras Melba Suárez Peralta y Melba Peralta Mendoza.

III. ALCANCE DEL “ACUERDO DE CUMPLIMIENTO”

Luego de la adopción del Informe de Fondo de la Comisión, el 8 de septiembre de 2011 el Estado, la señora Melba Suárez Peralta y su representante, negociaron y firmaron un acuerdo de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en dicho Informe, el cual fue cumplido de forma parcial por el Estado, incluyendo reconocimientos

públicos de responsabilidad por las violaciones a los artículos 8 y 25 de la Convención.

No obstante, en su escrito de contestación ante la Corte el Estado contravino las violaciones antes aceptadas públicamente y objetó su responsabilidad internacional al respecto. Con base en lo anterior, la Corte tomó nota de la aceptación parcial de responsabilidad efectuada por el Estado de manera pública a través tanto de la publicación en el periódico *El Universo* como de la instalación de la placa en la Corte Provincial de Justicia de Guayas, la cual se realizó ya en el trámite ante la Corte. Por otra parte, la Corte señaló que dicho reconocimiento no es equivalente al contemplado en el artículo 62 del Reglamento del Tribunal, esto es, ha tenido lugar durante el proceso seguido ante ella, no le ha sido directamente comunicado o informado por el Estado ni consiste en un reconocimiento explícito por parte de éste sobre los hechos de la causa, como tampoco un allanamiento unilateral respecto de las pretensiones que constan en autos. Por tanto, la Corte estimó necesario pronunciarse sobre la controversia y realizar consideraciones sobre las violaciones a la Convención Americana alegadas tanto por la Comisión como por el representante de las víctimas.

IV. FONDO

Con respecto a los derechos a las garantías y a la protección judiciales, reconocidos en los artículos 8 y 25 de la Convención, el Tribunal constató que la responsabilidad por las falencias y la demora en el proceso y su consecuente

prescripción se debieron exclusivamente a la actuación de las autoridades judiciales ecuatorianas, sobre quienes recaía la responsabilidad de tomar todas las medidas necesarias para investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables, independientemente de la gestión de las partes. Asimismo, la autoridad judicial no fue efectiva en garantizar la debida diligencia del proceso penal, habida cuenta de la obligación positiva del Estado de asegurar su progreso razonable y sin dilación, teniendo en consideración, además, la afectación a la integridad personal de la víctima. De igual forma, la Corte consideró que la prescripción del proceso penal contra el señor Emilio Guerra impidió a la señora Melba Suárez Peralta iniciar acciones de responsabilidad civil por daños y perjuicios.

El Estado argumentó que la víctima podría haber interpuesto una serie de recursos durante el procedimiento penal: a) una apelación contra la decisión que declaró extinguida la acción penal por su prescripción; b) una recusación al Juez Penal, de modo que el proceso podría haberse desarrollado sin dilaciones, y c) una acción de daños y perjuicios en materia civil en contra del juez responsable por la falta de despacho oportuno del proceso. Al respecto, la Corte consideró que los recursos indicados por el Estado debieron interponerse por la Fiscalía. Asimismo, no se demostró que éstos fueran procedentes, idóneos y efectivos, respectivamente, para esclarecer los hechos, determinar responsabilidades y alcanzar una reparación por las afectaciones a la integridad

personal y la salud de la señora Melba Suárez Peralta.

En conclusión, la Corte consideró que las falencias, retrasos y omisiones en la investigación penal demostraron que las autoridades estatales no actuaron con la debida diligencia, ni con arreglo a las obligaciones de investigar y de cumplir con una tutela judicial efectiva dentro de un plazo razonable, en función de garantizar a la señora Melba Suárez Peralta una reparación con la que podría acceder al tratamiento médico necesario para su problema de salud. Por todo lo anterior, la Corte concluyó que el Estado violó los derechos previstos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Melba Suárez Peralta y Melba Peralta Mendoza.

Con respecto a la alegada violación del derecho a la integridad personal, la Corte ha establecido que este derecho se halla directa e inmediatamente vinculado con la atención a la salud humana, y que la falta de atención médica adecuada puede conllevar la vulneración del artículo 5.1 de la Convención. Asimismo, recordó la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. En este sentido, la Corte señaló que a los efectos de dar cumplimiento a la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal y en el marco de

la salud, los Estados deben establecer un marco normativo adecuado que regule la prestación de servicios de salud, estableciendo estándares de calidad para las instituciones públicas y privadas, que permita prevenir cualquier amenaza de vulneración a la integridad personal en dichas prestaciones. Asimismo, el Estado debe prever mecanismos de supervisión y fiscalización estatal de las instituciones de salud, así como procedimientos de tutela administrativa y judicial para el damnificado, cuya efectividad dependerá, en definitiva, de la puesta en práctica que la administración competente realice al respecto.

Específicamente en relación con el presente caso, el Tribunal observó que la normativa ecuatoriana al momento de los hechos instituía un marco regulatorio para el ejercicio de las prestaciones médicas, otorgando a las autoridades estatales correspondientes las competencias necesarias para realizar el control de las mismas, tanto en lo que se refiere a la supervisión y fiscalización de los establecimientos públicos o privados, como en la supervisión del ejercicio de la profesión de médico. En razón de lo anterior, la Corte estimó que la autoridad sanitaria nacional poseía ciertas atribuciones administrativas, a través del Código de Salud, para fiscalizar a los prestadores y, en su caso, sancionar las afectaciones derivadas de la práctica médica irregular. No obstante, en el presente caso, la Corte consideró que la convocatoria realizada por parte del Estado, mediante la Orden General N° 1977, en la que promovió servicios médicos, entre otros, por parte del señor

Emilio Guerrero, generó una situación de riesgo que el propio Estado debía haber conocido. Sobre esta situación, se demostró que se prestó atención médica en un centro de salud público por parte de quien no acreditó estar certificado para el ejercicio de su profesión y que, frente a ello, el Estado no sólo permitió sino que además promovió la misma.

Asimismo, la Corte señaló que la obligación de fiscalización estatal comprende tanto a servicios prestados por el Estado, directa o indirectamente, como a los ofrecidos por particulares. Abarca, por tanto, las situaciones en las que se ha delegado el servicio, en las que los particulares brindan el mismo por cuenta y orden del Estado, como también la supervisión de servicios privados relativos a bienes del más alto interés social, cuya vigilancia también compete al poder público. En el presente caso, la fiscalización y supervisión de la clínica privada Minchala no fue realizada con anterioridad a los hechos por las autoridades estatales competentes, lo cual implicó el incumplimiento estatal del deber de prevenir la vulneración del derecho a la integridad personal de Melba Suárez Peralta. La atención médica recibida a través de un profesional no autorizado y en una Clínica que carecía de supervisión estatal incidió en afectaciones a su salud. Adicionalmente, la Corte estimó que la fiscalización y supervisión estatal debe orientarse a la finalidad de asegurar los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de las prestaciones médicas. Respecto de la calidad del servicio, el Estado posee el deber de regular, supervisar y fiscalizar

las prestaciones de salud, asegurando, entre otros aspectos, que las condiciones sanitarias y el personal sean adecuados, que estén debidamente calificados, y se mantengan aptos para ejercer su profesión. En el caso Suárez Peralta, el Estado no acreditó la realización de un control a dicha institución privada en forma posterior a los hechos, con motivo del conocimiento de los mismos o derivado del consecuente proceso penal iniciado y las constantes solicitudes de fiscalización y clausura realizadas por Melba Peralta Mendoza.

Por todo lo anterior, la Corte consideró que el Estado de Ecuador incurrió en responsabilidad internacional por la falta de garantía y prevención del derecho a la integridad personal de Melba Suárez Peralta, en contravención del artículo 5.1 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1.1 del mismo instrumento. Respecto de la alegada vulneración de la integridad personal de la señora Melba Peralta Mendoza, la Corte entendió que, si bien la señora Peralta Mendoza fue acreditada como víctima de la denegación de justicia en violación de los artículos 8 y 25 de la Convención, en el presente caso no se probó que el Estado hubiera violado su derecho a la integridad personal.

V. REPARACIONES

En consideración de las reparaciones establecidas en el “Acuerdo de Cumplimiento”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó que la Sentencia constituye *per se* una forma de reparación y, adicionalmente, ordenó que el Estado debe: i) como medida de Satisfacción, realizar las publicaciones

ordenadas en el Fallo; ii) como medida de Rehabilitación, pagar la cantidad fijada por concepto de atención médica futura a la señora Suárez Peralta; iii) como medidas indemnizatorias, pagar las cantidades fijadas por daño material e inmaterial, reintegro de costas y gastos, y pagar las cantidades fijadas por reintegro al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas, y iv) rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la Sentencia.

La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

El texto íntegro de la Sentencia puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_261_esp.pdf