

## LA CONTROVERSIAS SOBRE LA SALUD

### THE CONTROVERSY ABOUT HEALTH

LETICIA BONIFAZ ALFONZO\*

**RESUMEN:** El artículo analiza una decisión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una controversia constitucional en la que un municipio impugnó las omisiones del gobierno del Estado de Oaxaca en la ampliación de un hospital. A través de la revisión de esta sentencia, la propuesta del artículo consiste en el estudio del efecto de ajuste de políticas públicas que pueden tener las sentencias del Poder Judicial y cómo es que su ejercicio tiene repercusiones en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

**PALABRAS CLAVE:** *Salud; DESC; federalismo; derechos humanos.*

**ABSTRACT:** The article analyzes a decision of the Mexican Supreme Court of Justice in a case in which a municipality contested the omissions of the government of the State of Oaxaca in the expansion of a hospital. Through the revision of this ruling, the proposal of the article consists on the study of the effect of adjustment of public policies that judgments of the Judicial Branch may have and how their exercise has repercussions in the protection of economic, social and cultural rights.

**KEYWORDS:** *Health; ESCR; federalism; human rights.*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Una historia conocida. III. Una cuestión de necesidades básicas. IV. La controversia de la salud. V. Referencias.

#### I. INTRODUCCIÓN



El derecho a la salud se encuentra reconocido en el artículo 4º de la Constitución Federal desde 1983. Mediante el decreto que consagró la obligación del Estado de proteger la salud de las personas, el poder reformador del texto constitucional prescribió la obligación para el Congreso de la Unión de emitir las leyes necesarias en materia de salubridad, con la finalidad de establecer un sistema ejecutivo de competencias concurrentes que permitiera garantizar la protec-

\* Directora General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ción de la salud desde los distintos órdenes de gobierno. De esta forma, la cuestión de la salubridad involucra la participación de la Federación, de los estados y de los municipios en una serie de acciones que van desde la planeación y organización del sistema de salubridad, hasta la atención prioritaria de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. Este entramado de políticas públicas tiene como consecuencia que, en no pocas ocasiones, existan conflictos respecto de las competencias de cada una de las autoridades y cuya falta de atención repercute directamente en la protección del derecho a la salud de las personas.

Los hechos que dieron origen a la Controversia Constitucional 38/2015 son ejemplo de las dificultades que conlleva desarrollar un sistema de salubridad en un país con un territorio tan extenso como el de México, con un sistema federal caracterizado por sus contradicciones y una población en condiciones muy desiguales. En ese sentido, esta resolución de la Primera Sala de la Suprema Corte nos permite analizar la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) —en específico el derecho a la salud— desde la perspectiva de las políticas públicas y las consecuencias que su revisión en sede jurisdiccional puede tener en el cumplimiento efectivo de las metas planteadas por dichas políticas. Para realizar este estudio, en primer lugar conviene desarrollar los antecedentes del caso que conoció la Corte; posteriormente, habremos de profundizar en la relación entre los DESC y las políticas públicas, así como la cuestión de su justiciabilidad; para concluir con una revisión de la solución adoptada por la Primera Sala en esta controversia.

## II. UNA HISTORIA CONOCIDA

El 27 de enero de 2014 una mujer embarazada se dirigió al Hospital Pilar Sánchez Villavicencio en el municipio de la heroica ciudad de Huajuapán de León en el estado de Oaxaca, debido a que había entrado en trabajo de parto. Sin embargo, el personal del hospital le negó el servicio de atención médica, toda vez que no contaba con la infraestructura necesaria para atenderla. Como consecuencia de esto, la mujer tuvo que dar a luz afuera de las instalaciones del hospital en condiciones que pusieron en riesgo su salud y la de su hijo. Este no fue un hecho aislado, pues se trató del sexto parto en las calles de Oaxaca en menos de un año debido a la incapacidad del sistema de salud para atender a las mujeres gestantes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Redacción, “Otra mujer (en Oaxaca) da a luz en la calle”, *Animal Político*, 28 de enero de 2014. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/01/otra-vez-un-parto-en-la-calle-otra-vez-en-oaxaca/#axzz2wc0we0vi> Fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

La reacción del Gobernador y las autoridades sanitarias del estado de Oaxaca frente a estos casos consistió en iniciar la construcción de una ampliación del Hospital Pilar Sánchez Villavicencio en un terreno donado por el municipio de Huajuapán para tal efecto. No obstante que el 5 de febrero de 2014 se colocó la primera piedra de la obra, meses después el Gobernador informó ante los medios de comunicación que el gobierno Federal no había autorizado los recursos para concluir con el proyecto y que, por tanto, debían suspenderse los trabajos.

A pesar de las declaraciones del Gobernador, de los documentos revisados por la Corte, se desprende que durante el año 2014, las autoridades estatales, realizaron diversas gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Salud Federal con el fin de obtener los recursos económicos necesarios para llevar a cabo las obras de ampliación a través del Fondo de Previsión Presupuestal del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud. El problema devino cuando el gobierno del estado desistió en la obtención de los recursos a través de la Federación, debido a que había firmado un acuerdo con una asociación civil que se comprometió a apoyar de forma gratuita a la entidad para desarrollar varios proyectos de infraestructura de salud, incluida la ampliación del hospital de Huajuapán, pero cuyo objeto jamás se ejecutó.

Transcurrido el tiempo sin que el gobierno estatal cumpliera con la ampliación del hospital, el 23 de junio de 2015, el municipio de Huajuapán promovió una controversia constitucional en contra del Gobernador y las autoridades de salud del estado de Oaxaca, así como de varias autoridades federales. Los conceptos de invalidez formulados consistieron principalmente en que las dependencias demandadas fueron omisas en realizar los actos necesarios para concluir con los trabajos de ampliación y que ello vulneraba el derecho a la salud de la población del municipio demandante.

### III. UNA CUESTIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS

De acuerdo con Ugo Pipitone, el obstáculo que no ha podido superar México está constituido por la desigualdad social y la poca calidad –administrativa y democrática– del Estado.<sup>2</sup> En ese sentido, el problema de la equidad distributiva no es solo un problema de justicia, sino también de eficacia y credibilidad institucionales.<sup>3</sup> Al respecto, en la categoría de los DESC se encuentran varios de los derechos cuya

<sup>2</sup> Pipitone, Ugo, *Un eterno comienzo. La trampa circular del desarrollo mexicano*, Taurus-CIDE, México, 2017, p. 23.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 26.

protección se materializa en la atención de las causas y consecuencias de la desigualdad, como son el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación o a la vivienda. Frente a la tradición filosófica que desarrolló el contenido de los derechos individuales como espacios de autonomía frente al monarca o el Estado, en el caso de los DESC su protección solo puede entenderse a través de la acción pública. Así, los mecanismos de mayor importancia con los que cuenta el Estado para incidir en la esfera social consisten en la regulación, adopción e implementación de políticas públicas; en la creación de mecanismos e instituciones que permitan la satisfacción de necesidades colectivas, y, excepcionalmente, la provisión de bienes y servicios de forma directa.<sup>4</sup>

No obstante, si bien los DESC requieren especialmente de la acción estatal<sup>5</sup> para desarrollar su contenido y si, como señala Pipitone, el otro obstáculo que persiste es la poca calidad administrativa y democrática en las instituciones del gobierno, entonces la protección de los DESC se encuentra atrapada. A pesar de esto, en la definición del problema está señalada la ruta para trabajar en la solución. Para ello conviene precisar, en primer lugar, que el objeto que tutela este conjunto de derechos se encuentra en el carácter subsidiario de la protección de las necesidades básicas de las personas; entendidas como aquellas cuya satisfacción permite el ejercicio de la autonomía y que si no son cubiertas, entonces queda limitada la capacidad individual para plantear metas o tomar decisiones acerca de un proyecto de vida.<sup>6</sup>

Al entender a los DESC como una cuestión de necesidades básicas, el Estado puede tomar mejores decisiones de política pública, pues en un contexto de recursos escasos, se justifica la atención diferenciada para la protección de estos derechos. Por ejemplo, si bien la Constitución Federal reconoce el derecho a la salud para todas las personas, la forma en que se desarrolle su contenido no podrá entenderse de la misma manera para aquellos que se encuentran en una posición económica aventajada y quienes adolecen de una situación de vulnerabilidad. En el primer caso, es más probable que se asigne mayor peso al carácter subsidiario de los DESC y que en el segundo supuesto la intervención gubernamental constituya un elemento fundamental para la satisfacción de las necesidades de salud.

<sup>4</sup> Osiatynski, Wiktor, *Human Rights and Their Limits*, Cambridge University Press, New York, 2009, pp. 141 y 142.

<sup>5</sup> Entendida en oposición a la idea de abstención, sin que ello implique que para el ejercicio de otros derechos no se requiera, también, de la participación del Estado.

<sup>6</sup> Copp, David, "The Right to an Adequate Standard of Living: Justice, Autonomy and the Basic Needs", en Ellen Frankel, Paul *et al.* (coords.), *Economic Rights*, Cambridge University Press, New York, 1992, pp. 234-254.

Ahora bien, la toma de decisiones de política pública compete normalmente a los órganos ejecutivos que, en los sistemas con poderes divididos, son aquellos que ejercen los recursos presupuestarios autorizados por los congresos. En ese orden de ideas, su diseño institucional debe servir para diagnosticar e implementar soluciones que atiendan a las necesidades básicas de aquellas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y requieran del auxilio del aparato estatal. Sin embargo, como consecuencia de dicha desventaja, existe la posibilidad de que quienes más requieran ayuda no logren manifestar sus necesidades a través de los procesos democráticos ordinarios. Así, es necesario contar con mecanismos que permitan la corrección de las acciones u omisiones de las políticas emprendidas para materializar el contenido de los DESC.

La proximidad de los órganos jurisdiccionales con los casos concretos permite visibilizar problemas que en la adopción de políticas generales no siempre son definibles. No obstante ello, la pertinencia de las decisiones judiciales en el campo de las políticas públicas no ha dejado de ser un tema controversial. Las principales objeciones a una sentencia en la que se analice una política general tienen que ver con la incapacidad institucional de los poderes judiciales para generar los diagnósticos que se requieren para la adopción de cualquier decisión de política pública, y en la falta de legitimidad para modificar las asignaciones presupuestales hechas por los congresos.<sup>7</sup> Sin embargo, ambas críticas son derrotables pues, en lo que refiere a la primera, basta con considerar el argumento procesal por el cual, en cualquier litigio, la autoridad que diseñó o implementó la política impugnada habrá de proveer al tribunal de la información relevante para justificar sus actos. En ese sentido, el órgano jurisdiccional tendrá elementos para verificar si es necesario realizar algún ajuste razonable para asegurar la protección de quienes se encuentren en una situación vulnerable.<sup>8</sup> Respecto del segundo argumento, la fuerza de una decisión judicial que modifique una política pública y el presupuesto que va aparejado, no deriva del capricho de quien imparte justicia, sino de la verificación del incumplimiento de una obligación del Estado en relación con la protección de los derechos reconocidos.

#### IV. LA CONTROVERSIA DE LA SALUD

Siguiendo los argumentos del apartado anterior, la resolución en la Controversia Constitucional 38/2015 demuestra la capacidad de ajuste de los órganos jurisdic-

<sup>7</sup> Acuña, Juan Manuel, *Justicia constitucional y políticas públicas sociales. El control de las políticas públicas sociales a partir de la articulación jurisdiccional de los derechos sociales fundamentales*, Porrúa, México, 2012, pp. 590-593.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.594.

LA CONTROVERSIDAD SOBRE LA SALUD  
LETICIA BONIFAZ ALFONZO

cionales en el control de las políticas públicas. En primer lugar, conviene señalar que en el mecanismo de control constitucional de que se trata, no pueden estudiarse cuestiones respecto de la vulneración de derechos, pues a través de este proceso solo se analizan problemas de invasión de competencias.<sup>9</sup> No obstante ello, el efecto de la sentencia sí tiene implicaciones para la protección del derecho a la salud.

La razón de la decisión descansa en que el municipio de Huajuapán logró acreditar una omisión por parte del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca al haber interrumpido el proceso para obtener recursos federales que serían destinados para la ampliación del Hospital Pilar Sánchez Villavicencio. Dicha omisión tuvo como consecuencia que la donación del terreno realizada por el municipio, en el que se habría de construir la ampliación referida, no pudiera alcanzar su objetivo que era el de proteger el derecho a la salud de la comunidad en cumplimiento del mecanismo de coordinación establecido por la Constitución Federal, la Ley General de Salud, así como la Constitución y la Ley de Salud, ambas del estado de Oaxaca.

El efecto de la decisión fue ordenar al Poder Ejecutivo estatal que informe a la Suprema Corte las acciones que llevará a cabo para que inicie la construcción de la ampliación del hospital, para que con ello la Primera Sala pueda dar seguimiento al proceso de construcción y que la prestación del servicio en la ampliación comience a más tardar dieciocho meses después de que sea notificada la sentencia. Así, el órgano jurisdiccional realizó un ajuste a la política pública que tiene un impacto presupuestario y en la definición de las condiciones de ejecución de la misma.

La imposibilidad procesal para analizar violaciones a derechos humanos en las controversias constitucionales sirve para demostrar, en este caso, cómo es que la protección de los DESC se materializa en las políticas públicas. En la narración de los hechos quedó demostrada la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas del municipio de Huajuapán en relación con la protección de su derecho a la salud; en ese sentido, la Corte logra impulsar acciones para la materialización de este derecho recurriendo a una técnica interpretativa distinta a los medios tradicionales de justiciabilidad de los derechos. De esta forma, los problemas de desigualdad e ineficacia institucional pudieron analizarse en un marco normativo en el cual las cuestiones presupuestales y de diseño de políticas pueden corregirse

---

<sup>9</sup> Al respecto, pueden considerarse precedentes como el de la Controversia Constitucional 54/2009 en la que, al analizar el caso de la píldora del día siguiente, el Pleno de la Suprema Corte declaró inoperantes los conceptos de invalidez formulados por el demandante al no existir invasión de competencias y, por tanto, no fue necesario analizar las cuestiones relacionadas con el derecho a la igualdad y a la libertad laboral.

con base en el análisis competencial que responde al diseño establecido por el poder reformador en el artículo 4º. constitucional.

La resolución a esta Controversia constituye un precedente importante para la protección de los DESC, pues evidencia la necesidad de estructurar el entendimiento de la protección de estos derechos a través del diseño e implementación de políticas públicas. La lucha contra la desigualdad requiere del fortalecimiento institucional, que en este caso se traduce en la claridad del reparto de competencias del sistema de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para la atención de la salud de las personas.

## V. REFERENCIAS

### BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, Juan Manuel, *Justicia constitucional y políticas públicas sociales. El control de las políticas públicas sociales a partir de la articulación jurisdiccional de los derechos sociales fundamentales*, Porrúa, México, 2012.

Copp, David, “The Right to an Adequate Standard of Living: Justice, Autonomy and the Basic Needs”, en Ellen Frankel, Paul *et al.* (coords.), *Economic Rights*, Cambridge University Press, New York, 1992.

Osiatynski, Wiktor, *Human Rights and Their Limits*, Cambridge University Press, New York, 2009.

Pipitone, Ugo, *Un eterno comienzo. La trampa circular del desarrollo mexicano*, Taurus-CIDE, México, 2017.

### ELECTRÓNICAS

Redacción, “Otra mujer (en Oaxaca) da a luz en la calle”, *Animal Político*, 28 de enero de 2014. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/01/otra-vez-un-parto-en-la-calle-otra-vez-en-oaxaca/#axzz2wc0we0vi> Fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

