

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala. Apelación de Sentencia de Amparo - Expediente 2758-2020. 28 de enero de 2021.

I. (...) El derecho a la salud, reconocido en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, entre otros alcances, implica el derecho a contar con un sistema de protección a la salud, por el cual las personas puedan acceder al más alto nivel posible de salud en igualdad de oportunidades. Su desarrollo conlleva la posibilidad real de una persona de recibir atención médica oportuna y eficaz por el único hecho de ser humano. De esa cuenta, es deber del Estado velar por la salud y asistencia social de todos los habitantes, brindando los servicios necesarios para ello, por medio de sus instituciones y mediante acciones de prevención, recuperación y rehabilitación de enfermedades, a fin de procurar a los habitantes del país el más completo bienestar físico, mental y social.

II. El Procurador de los Derechos Humanos promueve amparo contra el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, señalando como acto reclamado la amenaza cierta y determinada de la autoridad impugnada, de no suministrar, en tiempo, el equipo de protección médica a los médicos y cirujanos, paramédicos, enfermeros, auxiliares médicos y demás personal de salud que se encuentren prestando sus servicios técnicos o profesionales durante la crisis de salud derivada de la pandemia del SARS-CoV2 [COVID-19] a nivel nacional.

1

El riesgo que señala el amparista, a su juicio, se hace evidente ante las acciones efectuadas por la autoridad cuestionada, al prescindir de los eventos de licitación que pretendían adquirir el referido equipo de protección, ocasionando que se deban iniciar nuevos procesos de compra que podrían continuar siendo prescindidos, provocando que la adquisición de insumos se retrase y que no se pueda conseguir en tiempo el equipo médico necesario para enfrentar la emergencia sanitaria del coronavirus SARS-CoV2 [COVID-19] en el territorio de la República de Guatemala.

III. En el ámbito nacional, la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa, en su artículo 1º, que entre los deberes esenciales del Estado está el de garantizar la vida a los habitantes de la República, pero ese derecho fundamental no significa únicamente la posibilidad simple de existencia, cualquiera que sea, sino que implica una existencia en condiciones dignas, cuya negación podría dar como resultado el acaecimiento de dolencias físicas y su prolongación, la degeneración de la salud y, por ende, de la calidad de vida de las personas.

Asimismo, el artículo 93 constitucional establece que *“El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna”*. El contenido de ese precepto fundamental se complementa con lo regulado en el artículo 94 que dispone, respecto de la obligación estatal de brindar salud y asistencia

estatal: *“El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social”*; así también, el artículo 95 hace referencia a la salud como bien público: *“La salud de los habitantes de la Nación es un bien público. Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento”*. En las normas constitucionales previamente citadas se encuentra el fundamento legal a nivel interno de la protección que debe brindar al Estado para asegurar a todos sus habitantes el derecho a un nivel de salud adecuado, lo cual implica establecer medidas y condiciones en el sistema de salud para que este bien público sea accesible a todas las personas, inclusive en circunstancias de calamidad.

IV. En el ámbito nacional, el Gobierno de la República de Guatemala, por medio del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con la red nacional de hospitales, además del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como ente rector responsable de velar por la salud de la población guatemalteca, ha implementado el Plan Estratégico Para la Prevención, Contención y Respuesta a casos de personas infectadas con coronavirus SARS-CoV2 [COVID-19]. En él ha detallado el propósito, los objetivos específicos, el marco legal y conceptual de la planificación, además, de las estrategias para la contención y mitigación de lo que la Organización Mundial de la Salud –OMS– ha llamado la emergencia de salud pública de importancia internacional, así como también se establece el fortalecimiento de acciones para mejorar la seguridad sanitaria de la población en general y, especialmente de los trabajadores de salud y otras personas involucradas en la respuesta y atención de pacientes contagiados con el virus, como la dotación de insumos médicos, médico quirúrgico y equipo adecuado de protección de bioseguridad. Se establecen las pautas y mecanismos para el soporte operativo de hospitales y centros de salud, así como el suministro de insumos, equipo médico, equipo de bioseguridad, mobiliario para atención de pacientes confirmados y los medicamentos respectivos. Dentro de los lineamientos, también se ha fijado acciones para proteger la salud física y mental del personal médico, pacientes y familiares ante la pandemia del coronavirus SARS-CoV2 [COVID-19]. Para el buen desempeño de las labores establecidas en el Plan Estratégico, la Gerencia Administrativa Financiera del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, de conformidad con este documento, deberá proveer los materiales e insumos médicos necesarios a los departamentos internos de la red nacional de hospitales y áreas de salud involucrados en la implementación y ejecución del plan de respuesta aludido.

Para efectuar el examen íntegro del caso, este Tribunal estima importante abordar en este punto cada uno de los ítems que contempla el concepto del derecho a la salud, conforme la interpretación que el Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales hace en su Observación General número 14, al interpretar el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –que ha quedado reseñado en las consideraciones preliminares y generales de este fallo– los que consisten en:

a) Disponibilidad. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS.

b) Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i) 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.*

ii) Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

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

iv) Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.

c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

d) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

De lo anterior se establece que, los ítems transcritos son determinantes para que un Estado cumpla las obligaciones contenidas en la normativa internacional, así como en los artículos 93, 94 y 95 constitucionales, con relación al derecho a la salud, siendo parámetros objetivos para verificar, en el presente caso, el cumplimiento de las atribuciones y funciones esenciales de la ahora autoridad denunciada –Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social– para dar debida respuesta a la crisis sanitaria nacional derivada de la pandemia del coronavirus SARS-CoV2 [COVID-19] y que ha provocado la solicitud de amparo para proteger la vida y salud del personal médico que atiende, en primera línea, la emergencia suscitada por el multicitado virus.

Además, es preciso referirse a los **principios de progresividad y no regresividad** que informan a los derechos económicos, sociales y culturales, específicamente en materia de salud. En ese sentido, conforme al **principio de progresividad**, a falta de óptimas condiciones en materia de salud, el Estado debe tratar de conservar los niveles alcanzados, con tendencia obligatoria a superar progresivamente las condiciones mínimas de asistencia de salud, en aras de alcanzar el bien común. Ello porque la discontinuidad de tales prestaciones vulnera el contenido del segundo principio enunciado –**no regresividad**– que debe informar las políticas tendentes a hacer efectivo el goce de los derechos fundamentales, según lo consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. El citado Pacto también establece que los Estados parte se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos (este condicionamiento “máximo de los

recursos” disponibles variará de acuerdo a la situación económica del país en el que se intente aplicar la normativa del Pacto).

De acuerdo con el **principio de no regresividad**, el reconocimiento de un derecho humano y su efectivización conllevan que se reconozca un status jurídico básico, por lo que su vigencia no puede mermarse o eliminarse posteriormente. Así este principio veda a las autoridades públicas la posibilidad de adoptar medidas o permitir que se desarrollen situaciones que reduzcan el nivel alcanzado por los derechos sociales y de las prestaciones que goza la población, más aún si se encuentran en situaciones de vulnerabilidad extrema, precariedad o pobreza. Las condiciones de vigencia y acceso a los derechos sociales no pueden reducirse con el transcurso del tiempo.

(...) En tal virtud, en el caso concreto, el Procurador de los Derechos Humanos solicita que se otorgue amparo, para proteger el derecho a la vida y salud de médicos y cirujanos, paramédicos, enfermeros, auxiliares médicos y demás personal de salud que se encuentren prestando sus servicios técnicos o profesionales durante la crisis de salud derivada de la pandemia del coronavirus SARS-CoV2 [COVID-19], a nivel nacional. El riesgo que señala el amparista, asegura, se hace evidente ante las acciones efectuadas por la autoridad cuestionada, al prescindir de los eventos de licitación que pretendían adquirir el referido equipo de protección, ocasionando que se deban iniciar nuevos procesos de compra que podrían continuar siendo prescindidos, provocando que la adquisición de insumos se retrase y que no se pueda conseguir, en tiempo, el equipo médico necesario para enfrentar la emergencia sanitaria del coronavirus SARS-CoV2 [COVID-19].

(...) Esto derivado de que, a pesar de que la persona titular del Ministerio de Salud Pública y Asistencia ha dictado órdenes administrativas para tal efecto, estas no se han traducido en medidas efectivas que permitan al Estado dar cumplimiento a la legislación nacional e internacional sobre el derecho a la salud, lo cual se ha traducido en falta de protección a los médicos y cirujanos, paramédicos, enfermeros, auxiliares médicos y demás personal de salud que se encuentran prestando sus servicios a nivel nacional, pues la persistencia de la pandemia a nivel mundial permite advertir de modo razonable que la necesidad de insumos para estos debe proveerse de manera constante y sin demora alguna.

Tomando en cuenta lo anterior, este Tribunal considera que se configura la amenaza cierta e inminente de falta de abastecimiento denunciada en la presente acción constitucional, poniéndose en riesgo el derecho a la vida y salud de los médicos y cirujanos, paramédicos, enfermeros, auxiliares médicos y demás personal de salud que se encuentra prestando sus servicios técnicos o profesionales durante la crisis de salud derivada de la pandemia del coronavirus SARS-CoV2 [COVID-19], así como de las personas que tengan contacto con

estos, porque la autoridad cuestionada, ya que, al prescindir de los eventos de licitación que pretendían adquirir el referido equipo de protección, provocó que la adquisición de insumos se retrase y que no se pueda conseguir en tiempo el equipo médico necesario para enfrentar la situación sanitaria derivada de la pandemia.

De esa cuenta, esta Corte advierte que, ante la crisis sanitaria suscitada por la pandemia del coronavirus SARS-CoV2 [COVID-19], hay un riesgo inminente de la falta de abastecimiento o abastecimiento interrumpido de insumos y material médico indispensable, como mascarillas, delantales, respiradores, lentes de protección, batas descartables, gorros descartables, botas quirúrgicas, guantes descartables, guantes de nitrilo, pantallas faciales y zapatones. Situación que impone reconocer la amenaza que existe de que los derechos a la vida y salud sean vulnerados en la forma denunciada por el postulante, especialmente por la omisión de adoptar medidas administrativas eficaces que permitan a la autoridad denunciada cumplir, tanto a la luz de la legislación internacional invocada, como de la regulación constitucional y ordinaria que sirve de apoyo al presente fallo, garantizar al personal médico que presta sus servicios durante la crisis de salud derivada de la pandemia del coronavirus SARS-CoV2 [COVID-19] contar con los materiales necesarios para efectuar su labor y prevenir los contagios de estas personas que han tomado el papel de cuidar y proveer de tratamiento médico a quienes han padecido de la enfermedad derivada del mismo.

6

Por lo anterior, es meritorio confirmar el otorgamiento del amparo promovido, con los alcances necesarios para que la autoridad reprochada tome las acciones necesarias para garantizar que se observen en las sedes hospitalarias y de consulta médica correspondientes y demás áreas de salud los estándares apropiados para que el efectivo abastecimiento de los insumos necesarios, de manera constante y sin demora, motivo por el cual, deberá realizar las gestiones administrativas correspondientes, de acuerdo a sus funciones y atribuciones legales, a efecto que el flujo de abastecimiento de los insumos y equipo de protección médico aludido en este fallo sea continuo y prevenga el riesgo de desabastecimiento de suministros en lo que perdura la pandemia.

(...) En este orden de ideas, en el plazo de treinta días contados a partir de recibida la ejecutoria de la presente resolución, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social deberá informar a la Corte Suprema de Justicia, constituida en Tribunal de Amparo, acerca de la situación actual de los hospitales nacionales y demás áreas de salud la programación que cada uno de los entes del Estado de Guatemala obligados por este pronunciamiento se propone asumir para aliviar la situación carencial denunciada, especificando las estrategias y planes con indicadores y objetivos realistas e inclusión de plazos alcanzables y destinados a evaluar los progresos realizados con miras a la superación de la crisis sanitaria nacional, así como proyectos o programas a desarrollar en áreas particularmente vulnerables a corto, mediano y largo plazo. Asimismo, se exhorta a la autoridad

denunciada a que prioricen y encuentre soluciones de forma urgente a la problemática de salud, pudiendo para ello acudir a otros organismos y dependencias del Estado de Guatemala que tengan incidencia en ella o a diversos sectores de la sociedad, procurando la obtención y entrega inmediata de insumos y equipo necesario, a manera de cubrir las insuficiencias precisadas y garantizar el derecho a la salud del personal médico a nivel nacional.