

APELACIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO

EXPEDIENTE 4048-2012

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, veintitrés de mayo de dos mil trece.

En apelación y con sus antecedentes, se examina la sentencia de tres de mayo de dos mil doce, dictada por la Corte Suprema de Justicia, constituida en Tribunal de Amparo, en la acción constitucional de amparo promovida por el Procurador de los Derechos Humanos contra el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social. El postulante actuó con el patrocinio de los abogados Lili Barco Pérez y José Guillermo Rodríguez Arévalo. Es ponente en el presente caso el Magistrado Vocal III, Alejandro Maldonado Aguirre, quien expresa el parecer de este Tribunal.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: presentado el veintinueve de agosto de dos mil once, en la Corte Suprema de Justicia. **B) Actos reclamados:** **a)** la amenaza cierta y determinada, e imputable a la autoridad reclamada de violar los derechos a la vida y a la salud de las mujeres guatemaltecas, debido a la actitud omisa de diseñar e implementar políticas y programas para prevenir el cáncer cervicouterino; **b)** la negativa de la autoridad denunciada de proporcionar a las mujeres guatemaltecas, la vacuna para la prevención de la enfermedad de cáncer cervicouterino, previa manifestación de su consentimiento libre, consciente e informado. **C) Violaciones que denuncia:** a los derechos a la vida y a la salud. **D) Hechos que motivan el amparo:** lo expuesto por el postulante se resume: **D.1) Producción del acto reclamado:** **a)** por la falta de políticas o programas para implementar la vacuna contra el cáncer cervical, inició expediente de investigación, concluyendo que es necesario que el Estado de Guatemala proporcione atención médica, dado que, de acuerdo a la opinión de profesionales de la medicina, la vacuna aludida puede reducir en dos terceras partes el número de muertes por la enfermedad mencionada; **b)** tiene conocimiento que la administración de Drogas y Alimentos de Estados Unidos (Food and Drug Administration, FDA) aprobó dos vacunas para prevenir la infección del virus que causa el cáncer cervical: "Gardasil" y "Cervarix", vacunas que cuentan con registro sanitario en Guatemala; **c)** las vacunas mencionadas pueden ser adquiridas únicamente en clínicas particulares y a un alto costo. Además, la autoridad reclamada no ha diseñado políticas y programas que tiendan a prevenir la enfermedad de cáncer cervical, ni a proporcionar el medicamento que lo puede prevenir, situando a las mujeres de escasos recursos en desventaja y con mayor riesgo de contraer la enfermedad; **d)** solicitó al Presidente del Colegio de Médicos y Cirujanos información sobre la enfermedad cuestionada y por medio de informe de ocho de agosto de dos mil once, la Institución aludida recomendó incluir la vacunación sistemática contra el virus del papiloma humano –VPH–, en los programas nacionales de vacunación tomando en cuenta lo siguiente: **i)** la prevención del cáncer cervicouterino y/o enfermedades relacionadas con el virus aludido, debe ser una prioridad en el sistema de salud nacional, a través de estudios de carga de enfermedad; **ii)** la introducción de la vacuna debe ser viable en términos programáticos, lo que significa que deben considerarse las necesidades de almacenamiento y distribución de la vacuna, lo cual incluye: ampliación de la capacidad de almacenamiento bajo condiciones de cadena fría; **iii)** se debe garantizar el financiamiento para la adquisición del medicamento, en virtud de su alto costo –cien dólares de los Estados Unidos de América– y se requieren tres dosis por persona; **e)** luego

de llevar a cabo el estudio correspondiente, tanto en libros, publicaciones así como informes emitidos por médicos especialistas en el tema, concluyó que el cáncer cervicouterino es el tercero más común en las mujeres en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, donde constituye la principal causa de muerte femenina; **f)** no obstante el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es el ente estatal encargado de la prevención de la enfermedad mencionada, a la fecha no ha diseñado políticas públicas que tiendan a advertir tal situación, lo que provoca que el Estado de Guatemala viole los derechos a la vida y a la salud de las mujeres guatemaltecas, a pesar de los datos estadísticos que revelan la cantidad de mujeres fallecidas a causa de la enfermedad aludida (primer acto reclamado); **g)** la enfermedad referida puede prevenirse por medio de la vacunación, previo consentimiento libre, consciente e informado de quienes ejercen la patria potestad, tutela o representación legal en el caso de las niñas menores de edad o para sí mismas en el caso de las mujeres mayores de edad, por lo que no facilitar la vacuna correspondiente (segundo acto reclamado), causa también los agravios que se denuncian. **D.2) Agravios que se reprochan al acto reclamado:** denuncia el accionante que la actitud omisa de la autoridad reclamada, tanto de implementar políticas y programas que tiendan a informar sobre la prevención del cáncer cervicouterino, como de suministrar las vacunas como un medio de prevención de la enfermedad en las mujeres guatemaltecas, viola los derechos enunciados. Por ello, acude en amparo para evitar que se violen los derechos a la vida y a la salud de las mujeres, garantizados por la Constitución Política de la República de Guatemala, Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y demás leyes que tutelan la vida como el más fundamental de los derechos en torno del cual giran los demás. **D.3) Pretensión:** solicitó que se declare con lugar el amparo y, como consecuencia, se ordene a la autoridad cuestionada diseñar e implementar políticas y programas gubernamentales que tiendan a prevenir el cáncer cervicouterino, lo cual deberá incluir la instauración de un programa de vacunación sistemática, previo consentimiento libre, consciente e informado de las mujeres mayores de edad o de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o representación en mujeres menores de edad o declaradas en estado de interdicción. **E) Uso de recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:** invocó los contenidos en las literales a) y d) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. **G) Leyes violadas:** citó los artículos 1º, 2º, 93, 94 y 95 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y 2º, 4º, 21, del Código de Salud.

II. TRÁMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: no se otorgó. **B) Tercero interesado:** El Estado de Guatemala. **C) Informe circunstanciado:** El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social –autoridad reclamada-, informó: **a)** el dos de agosto de dos mil once la autoridad reclamada recibió oficio suscrito por el licenciado Raúl Monzón Fuentes, auxiliar departamental de Guatemala de la Procuraduría de los Derechos Humanos, por medio del cual hizo de su conocimiento la iniciación del expediente relacionado con el presente caso, y además solicitó al Ministerio que diera respuesta a las preguntas que el ahora postulante formuló con relación a la enfermedad de cáncer cervical; **b)** el treinta de agosto de dos mil once se envió al Licenciado Raúl Monzón Fuentes el oficio quinientos cincuenta y uno – dos mil once (551-2011), por el cual dio respuesta a las preguntas formuladas por la doctora Miriam Bethancourt, Coordinadora del Programa Nacional de Salud Reproductiva del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **D) Pruebas:** las aportadas en el proceso de amparo en primera instancia. **E) Sentencia de primer**

grado: la Corte Suprema de Justicia, **consideró:** "... La afirmación realizada por la autoridad impugnada denota que el Estado de Guatemala no ha realizado ningún estudio, ni ha implementado políticas para establecer la incidencia de la enfermedad en la población femenina guatemalteca y menos ha formulado políticas de prevención que permitan planificar la aplicación de la vacuna para prevenir la enfermedad, lo cual denota la falta total de planes orientados a establecer y orientar políticas de salud desarrolladas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en relación con ello. La orientación de nuestro sistema legal se fundamenta en principios de orden personalista, al indicar que el Estado de Guatemala se organizó a efecto de lograr la protección de la persona y de la familia; estableciendo como deber fundamental estatal, entre otros, la garantía de la vida de sus habitantes, conforme indica el artículo constitucional 2; es por ello, que el derecho a la salud adquiere la calidad de fundamental, puesto que se encuentra en íntima conexión con la vida de los habitantes de la República, ya que, no solamente comprende la protección del peligro de muerte, sino que abarca la calidad de vida de los habitantes y el mejoramiento de las condiciones de salud que afecten esa calidad de vida. Es así como es definido en el artículo 93 constitucional: 'El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna'. Al estar establecido constitucionalmente el derecho a la salud, implica la obligación del Estado de brindar las condiciones que se estimen necesarias para que dicha garantía pueda ser gozada de manera preventiva como curativa; cumpliendo con estándares internacionales de atención de la salud, dentro de los cuales se reconoce la calidad de la atención de dicho servicio; por lo cual el Estado debiera implementar una serie de medidas dirigenciales y operativas para lograr la efectividad de la calidad de los servicios de salud, específicamente para el caso de estudio, la incidencia y prevención del cáncer de cerviz, enfocando políticas de prevención, las cuales se deben hacer en forma planificada y con fundamento en estudios científicos, económicos y presupuestarios que permitan en un futuro la aplicación de la vacuna. De lo anteriormente señalado se establece que la autoridad impugnada ha incumplido con el mandato constitucional de proteger la salud, especialmente de las mujeres, el cual es un derecho humano y por lo que el Estado se encuentra en la obligación de implementar políticas de salud pública, las que garanticen el cumplimiento del precepto constitucional y al establecerse su inexistencia en cuanto a la prevención del cáncer de cérvix en las mujeres, denota las omisiones que fueron denunciadas por el Procurador de los Derechos Humanos; por tal razón se debe otorgar el amparo, con el propósito de que se implementen las medidas preventivas de la enfermedad con fundamento en un estudio planificado congruente con el presupuesto asignado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En virtud de lo preceptuado por el artículo 45 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, no se condena en costas a la autoridad impugnada, por estimar la buena fe que implica el ejercicio de la función pública ..."**Y resolvió:** "... **I) OTORGA** el amparo solicitado por la Procuraduría de los Derechos Humanos, a través de su Procurador (...). En consecuencia: ordena a la autoridad impugnada que desde el momento en que cause firmeza el presente fallo, planifique e implemente las medidas preventivas del cáncer cervical en mujeres y que informe de manera mensual dentro de los cinco primeros días de cada mes calendario a la Procuraduría de los Derechos Humanos los avances que en dichas actividades realice. **II) No hay condena en costas...**".

III. APELACIÓN

El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, autoridad reclamada, y el Estado de

Guatemala, tercero interesado, apelaron.

a) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, autoridad reclamada, no comparte el criterio emitido por el Tribunal de Amparo de primer grado, al considerar que en la parte resolutive del fallo impugnado la Corte Suprema de Justicia viola la independencia de poderes que debe existir entre los diferentes órganos del Estado tal como lo preceptúa el artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, debido a que la orden emitida por el *a quo* en relación a que debe informar de manera mensual dentro de los primeros cinco días de cada mes calendario al Procurador de los Derechos Humanos los avances que en dichas actividades se realice, - planificar e implementar las medidas preventivas del cáncer cervical en las mujeres guatemaltecas-, vulnera la independencia de poderes, porque el artículo 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala no dispone la obligación de las dependencias del Organismo Ejecutivo de rendirle informe mensual al Procurador de los Derechos Humanos como pretende la sentencia impugnada.

b) El Estado de Guatemala, tercero interesado, manifestó su inconformidad debido a que no obstante es plausible la actitud del accionante que pretende beneficiar a las mujeres guatemaltecas al solicitar la implementación de políticas y programas gubernamentales que ayuden a la prevención de la enfermedad cervicouterina, y en un futuro la aplicación de la vacuna que la previene, debe tomarse en cuenta que previamente deben realizarse los estudios correspondientes que tiendan a investigar la enfermedad que genera el virus del Papiloma Humano. Agregó que la implementación de la vacuna no es viable en términos programáticos, es decir, las necesidades de almacenamiento y distribución de la vacuna y sobre todo la financiación sostenible del medicamento sugerido, debido a que cada dosis tiene un costo superior a los cien dólares de los Estados Unidos de América y se requiere de tres dosis por persona. Ello pone en evidencia que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social no cuenta dentro de su presupuesto con el dinero necesario para cubrir el costo de las vacunas aludidas.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA

A) El amparista comparte el criterio sustentado por el Tribunal de Amparo de primer grado, debido a que se evidencia la flagrante violación a los derechos constitucionales de las mujeres guatemaltecas por parte del Estado de Guatemala, la cual es restaurada al otorgar la protección constitucional solicitada. Agregó que a través de los motivos de inconformidad invocados se vislumbra el desconocimiento de las funciones y atribuciones asignadas al Procurador de los Derechos Humanos, especialmente lo relacionado con supervisar la administración pública, como garante de los derechos que le asiste a la población en general. Solicitó que se declare sin lugar el recurso de apelación y, como consecuencia, se confirme la sentencia de primera instancia. **B) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, autoridad reclamada,** no alegó. **C) El Estado de Guatemala, tercero interesado,** reiteró los motivos de inconformidad que expuso al apelar la sentencia de amparo de primer grado. Solicitó que se declare con lugar el recurso de apelación y, como consecuencia, se revoque la sentencia de primera instancia. **D) El Ministerio Público** manifestó que comparte el criterio del Tribunal de Amparo de primera instancia, haciendo necesaria la reflexión correspondiente por medio de la que se advierte que el amparo es el único mecanismo mediante el cual puede cesar la violación y amenaza que existe contra los derechos a la vida y a la salud, situación que hace viable la acción constitucional promovida. Solicitó que se declare sin lugar el recurso de apelación interpuesto y, como consecuencia, se confirme la sentencia de primera instancia.

CONSIDERANDO

- I -

El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura su imperio cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes garantizan.

Los derechos sociales están reconocidos en la Constitución, específicamente en el Capítulo II del Título II (Derechos Humanos). Entre éstos se encuentra el derecho a la salud. Este derecho es fundamental debido a que surge del derecho a la vida, como el más elemental de los derechos humanos. De ahí que merezca reconocimiento en normas de derecho internacional como lo son, entre otros, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y XI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Su desarrollo conlleva la posibilidad real de una persona de recibir atención médica oportuna y eficaz por el único hecho de ser humano, derecho dentro del cual se incluye la prevención de enfermedades y el tratamiento y rehabilitación de éstas, mediante la prestación de servicios médicos hospitalarios o de atención médica, todo ello con el objeto de que a quien le aqueje enfermedad tenga posibilidad adicional de preservar su vida. Con el objeto de hacer posible el derecho a la salud y la obligación del Estado de proteger a la persona y garantizarle su vida y desarrollo integral, la Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 94, establece la obligación del Estado de velar por la salud y asistencia social de todos los habitantes, proveyéndolo a través de sus instituciones, 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. Por ello, resulta innegable e incuestionable la importante función social del Estado en este tema para preservar o mantener los niveles de salud de la población con el propósito de resguardar, además, la de las personas en forma individual, y hacer efectivo y garantizar el goce del derecho a la vida. Estos derechos no pueden ceder ni esperar por conflictos administrativos laborales e internos del Estado y sus órganos y entes administrativos, ya que ello constituiría violación a los aludidos derechos humanos. Aunque la implementación de la vacuna puede producir dificultades en términos programáticos, es decir, las necesidades de almacenamiento y su distribución y sobre todo la financiación sostenible del medicamento, dado el precio que éste tiene, no es justificante para que el Estado la deje de proveer, porque éste, conforme texto de los tratados internacionales debe, usando el máximo de su potencial económico, atender las necesidades apremiantes de salud que aquejen a la población. No es posible tener como respuesta una negativa lisa y llana de atender una situación particular que puede propiciar violación de derechos a la salud y a la vida, debido a que ello contraviene el mandato de progresividad en la prestación de un derecho social.

- II -

El Procurador de los Derechos Humanos denuncia en amparo al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, al que atribuye omisión de diseñar e implementar políticas y programas para prevenir el cáncer cervicouterino y su negativa de proporcionar a las mujeres guatemaltecas la vacuna para la prevención de la enfermedad de cáncer cervicouterino.

En primera instancia, la Corte Suprema de Justicia otorgó el amparo con el efecto

positivo de ordenar al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social que planifique e implemente las medidas preventivas contra el cáncer cervical en mujeres y que informe de manera mensual dentro de los cinco primeros días de cada mes calendario a la Procuraduría de los Derechos Humanos los avances que realice en dichas actividades.

- III -

El derecho a la salud es definido por el experto de las Naciones Unidas Paul Hunt, como: *"El derecho a un sistema de salud efectivo e integrado, que abarque la asistencia médica y los determinantes subyacentes de salud, que responda a las prioridades locales y nacionales, y que esté al acceso de todos"*. (Publicación del discurso de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Louise Albour, durante la 4ta. Sesión del Grupo de Trabajo, sobre el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra, julio 16, 2007. Página 19).

El Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado una interpretación del derecho a la salud, contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Refieren a la obligación de los Estados de respetar, proteger y satisfacer los derechos reconocidos en el Pacto. Con relación a la primera, significa que los derechos son inviolables y deben ser reconocidos por el Estado, por lo que también es deber de éste, difundir entre la población el contenido y el alcance de los derechos humanos así como sus mecanismos de protección nacionales e internacionales. Respecto de la segunda, se requiere que los Estados tomen medidas para evitar que terceras partes interfieran con el derecho a obtener asistencia médica adecuada. La tercera, pretende que los Estados adopten decisiones positivas que capaciten a las personas individuales y a los grupos para gozar del derecho a la salud. La obligación de satisfacer propone que los Estados, por ejemplo: i) otorguen suficiente reconocimiento al derecho a la salud en los sistemas nacional, político y legal, preferiblemente en forma de implementación legislativa; ii) adopten una política de salud nacional con un plan detallado para realizar el derecho a la salud; iii) aseguren el suministro de atención médica, incluyendo programas de vacunación contra las principales enfermedades infecciosas; iv) aseguren que todos los ciudadanos tengan acceso a alimentos nutricionalmente seguros y agua potable, saneamiento básico y condiciones de vida y vivienda adecuada; v) aseguren la capacitación adecuada de los profesionales y personal médico y el suministro de un número suficiente de hospitales, clínicas y otras instalaciones relacionadas con salud, con la debida consideración a su distribución equitativa en todo el país.

-IV-

Analizados los elementos pertinentes para emitir el pronunciamiento respectivo, este Tribunal advierte que las alegaciones del postulante, fundamentalmente consisten en que la autoridad cuestionada omite diseñar e implementar políticas y programas destinados a la prevención del virus del Papiloma Humano –VPH-, en las mujeres guatemaltecas, situación que provoca una amenaza cierta y determinada de violación de los derechos a la vida y a la salud de las niñas, adolescentes y adultas para quienes existe el riesgo latente de infectarse, situación que podría prevenirse por medio de la vacunación, además de no cumplir con las obligaciones que los convenios internacionales en materia de Derechos Humanos, la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes establecen.

Esta Corte estima que, a falta de óptimas atenciones en materia de salud, el Estado debe conservar los niveles alcanzados, con tendencia obligatoria a la progresividad

de las condiciones mínimas de asistencia de salud, derivados de su deber apremiante de realizar prestaciones positivas para su satisfacción, ello porque la discontinuidad de tales prestaciones vulnera el principio de no regresividad o de no retroceso social, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, lo cual conlleva proscribir o no admitir políticas y medidas que empeoren la situación de los derechos sociales o de las prestaciones brindadas. De acuerdo con este principio, una vez reconocido un derecho y efectivizado su goce por medio de un servicio prestado por el Estado, ello implica el reconocimiento de un status jurídico básico, por lo que su vigencia no puede mermarse o eliminarse posteriormente. El principio de no regresividad 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 de 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, porque ello también configura violación al artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos (este condicionamiento '*máximo de los recursos*' disponibles es una cuestión de prueba y variará de acuerdo a la situación económica del país en el que se intente aplicar la normativa del Pacto). De esa cuenta los Estados tienen la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más eficazmente posible con miras a hacer efectivos estos derechos. Entre tales medidas podría figurar la adopción de legislación o de reformas administrativas, económicas, financieras, educativas o sociales o el establecimiento de programas de acción u órganos de supervisión adecuados. Por ello, la obligación de no regresividad constituye una limitación que la Constitución y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos imponen a los poderes legislativo y ejecutivo a las posibilidades de reglamentación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Además de la obligación del Estado que emana de los principios antes analizados, es meritorio, por el objeto que se persigue con el planteamiento del amparo que se resuelve, traer a cuenta lo previsto en algunas disposiciones cuyo propósito lo constituye viabilizar el cumplimiento de las obligaciones estatales. La Ley del Organismo Ejecutivo dispone: **i)** el artículo 22 determina: "*Los Ministros tienen autoridad y competencia en toda la República para los asuntos propios de su ramo, y son responsables de sus actos de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes...*"; **ii)** el artículo 23: "*Rectoría Sectorial. Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial.*"; **iii)** el artículo 27, literal c), establece entre las atribuciones de los Ministros: "*...ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del*

gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley..."; iv) el artículo 39 dispone: "Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la salud preventiva y curativa y a las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de los habitantes del país y a la preservación higiénica del medio ambiente; a la orientación y coordinación de la cooperación técnica y financiera en salud y a velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencias por epidemias y desastres naturales; y, a dirigir en forma descentralizada el sistema de capacitación y formación de los recursos humanos del sector salud, para ello tiene a su cargo las siguientes funciones: a) Formular y dar seguimiento a la política y los planes de salud pública y, administrar, descentralizadamente, los programas de promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud, propiciando a su vez la participación pública y privada en dichos procesos y nuevas formas de financiamiento y mecanismos de fiscalización social descentralizados. b) Proponer las normas técnicas para la prestación de servicios de salud y coordinar con el Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda las propuestas de normas técnicas para la infraestructura del sector. c) Proponer la normativa de saneamiento ambiental y vigilar su aplicación. d) Realizar estudios y proponer las directrices para la ejecución de programas de vigilancia y control epidemiológico. e) Administrar en forma descentralizada el sistema de capacitación y formación de recursos humanos en el sector salud. f) Velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencia por epidemias y desastres naturales."

Paralelo a que las normas antes descritas dejan claro que al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por sus atribuciones específicas, le compete responder a las omisiones que les imputa en amparo el Procurador de los Derechos Humanos, es preciso referir que conforme al artículo 274 constitucional, le corresponde a este último ejercer una función supervisora de la administración pública, y que conforme al artículo 275 del mismo cuerpo fundamental, debe: "a) Promover el buen funcionamiento y agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de Derechos Humanos; b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona sobre violaciones a los Derechos Humanos; d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado; e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales; f) Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente...".

Estas últimas disposiciones jurídicas abordadas, hacen que esta Corte corrobore que al ahora peticionario de amparo le asiste la facultad y obligación, de propiciar acciones constitucionales como la presente, con el objeto de reclamar la tutela efectiva de los derechos fundamentales, cuando éstos están en riesgo o han sido efectivamente violados, así como vigilar si el Estado crea las condiciones necesarias para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población y en particular si aplica políticas, leyes y planes relacionados.

-V-

Este Tribunal, sin embargo, estima que la observancia mínima, mediana o plena del derecho a la salud, en su realización, no puede devenir sólo de una resolución

jurisdiccional que declare la existencia de violaciones a los derechos, sino que es necesario que en este país se manejen conceptos como: participación, responsabilidad, no discriminación y capacitación, haciéndose necesario agotar vías como aquellas de que dispone el propio Procurador de los Derechos Humanos de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, lo cual hizo en el presente caso al iniciar la investigación pertinente, con base a hechos que fueron del conocimiento de empleados de la Institución, por el monitoreo efectuado por el personal aludido con relación a la enfermedad denunciada y actos del legislador que den preeminencia a la precariedad en la observancia de este derecho, entre otros.

En concordancia con lo anterior, el Procurador de los Derechos Humanos, promovió el amparo relacionado tomando como base la facultad que de acuerdo a la ley posee y en virtud de la elaboración y protección de los derechos humanos y como sucede en el presente caso, la necesidad de implementar políticas y programas especiales para prevenir el cáncer cervicouterino en las mujeres guatemaltecas y el suministro de la vacuna, como medida preventiva, cumpliendo con ello un rol importante e imprescindible al llevar a cabo acciones legales que tiendan a investigar y a implementar políticas públicas que vayan encaminadas a adoptar y aplicar, sobre la base de pruebas y de un proceso participativo y transparente, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a esta enfermedad que causa un grado alto de mortalidad en mujeres, tanto en menores como mayores de edad.

Todo lo expuesto lleva a esta Corte a reconocer que las situaciones de hecho relativas a las fallas que tiene el sistema de salud en el país, reflejados de la manera aludida, imponen advertir que el derecho a la salud ha sido violado en la forma denunciada por el Procurador de los Derechos Humanos, especialmente por no adoptarse medidas administrativas efectivas que permitan al Estado de Guatemala dar cumplimiento, tanto a la luz de la legislación internacional invocada, como de la regulación constitucional que sirve de apoyo al presente fallo, cumplir con garantizar a la población el derecho a la salud, y muy especialmente a lo denunciado por el postulante, en cuanto a medidas que tiendan a prevenir el virus que causa el cáncer cervicouterino aludido.

Al respecto, esta Corte estima pertinente aseverar que, aunque existe dentro las pruebas aportadas en el proceso de amparo en primera instancia, informes emitidos por expertos en cuanto a la investigación realizada sobre la vacuna del virus del Papiloma Humano como prevención de la enfermedad del cáncer cervical, ello no puede ser reconocido como prueba contundente por esta Corte, dada la especialidad científica necesaria para establecer aquel extremo, que debe ser verificado como resultado de estudios realizados por profesionales expertos que puedan determinar con propiedad los avances en la materia, así como los efectos colaterales que devengan de la aplicación de la vacuna, ya que esto va a depender de cada caso en particular. Lo anteriormente manifestado es importante pues rebasa la esfera técnico - jurídica de este Tribunal.

En consecuencia, es meritorio otorgar el amparo promovido, con los alcances necesarios para que el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, vele debidamente, en cumplimiento de sus funciones, tal y como lo ha expresado la Organización Mundial de la Salud (OMS), al señalar que resulta imperioso modificar el actual énfasis en la dimensión curativa de la salud. Dicho énfasis se explica por el alto costo de la atención a la salud, lo cual genera enormes dificultades en el acceso. Con todo, la salud pública y la atención primaria en salud constituyen estrategias más idóneas para mejorar el grado de salud de

las poblaciones desfavorecidas, dado su énfasis en los factores socioeconómicos que influyen en el goce de salud; de tal suerte que una gran proporción de los recursos se destina a los servicios curativos, pasando por alto las actividades de prevención y promoción de la salud, que podrían reducirse en un buen porcentaje la carga de morbilidad a nivel mundial. De esa, cuenta la Corte sostiene el criterio que el Estado de Guatemala por medio de las entidades u Organismo que resulten competentes deben elaborar los estudios que reflejen la necesidad de implementar al sistema nacional de salud aquellos planes donde se incluyan políticas públicas y estrategias nacionales para la prevención del cáncer cervical y el costo que tendría para el Estado asumirlos y, consecuentemente, se cree una partida presupuestaria por medio de la cual se cuenten con los fondos necesarios para ejecutar aquellos planes.

Este Tribunal Constitucional, al examinar el caso planteado, hace referencia a principios sustanciales que derivan del artículo 4o. de la Constitución Política de la República, que enuncia el valor de la conducta fraternal que los seres humanos deben guardar entre sí. Ese concepto comprendería, entre otros, los principios de participación y de responsabilidad, que conciernen a todos los elementos del Estado. De ahí que, aun cuando el amparo fue solicitado contra actos omisivos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, debe entenderse que no son los titulares de esos cargos los únicos responsables de la situación planteada, porque esta concierne a una realidad política, social y económica que requiere amplios correctivos para obtener los recursos necesarios para atender los campos de la salud y de la asistencia social. Como consecuencia, entidades representativas de la soberanía popular, como el Congreso de la República; y los encargados de la redistribución justa del ingreso público, dicho cuerpo legislativo y el Ministerio de Finanzas Públicas, también deben asumir una función en orden a dar solución al problema señalado por el Procurador de los Derechos Humanos. Por lo que en atención a lo anteriormente manifestado se hace extensiva la decisión del presente amparo a estos entes de gobierno, en los términos que este Tribunal en cumplimiento de su función tutora de los valores, principios y normas constitucionales, fijará al respecto.

En virtud de lo anterior se hace necesario otorgar el amparo, pero con el objeto de que las recomendaciones que hace este tribunal se hagan efectivas y, siendo que el tribunal de primer grado resolvió en igual sentido, procede confirmar la sentencia apelada, pero por las razones aquí consideradas.

LEYES APLICABLES

Artículos citados y 265, 268 y 272, inciso c), de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1º, 5º, 6º, 8º, 49, 50, 60, 61, 62, 63, 64, 149, 163, inciso c) y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; y 16, 17 y 34 bis del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas al resolver declara: **I) Sin lugar** los recursos de apelación promovidos por el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, -autoridad reclamada- y el Estado de Guatemala, -tercero interesado - y, como consecuencia, **II) Confirma** la sentencia apelada que otorga amparo al Procurador de los Derechos Humanos, con la modificación de establecer los efectos positivos del otorgamiento del amparo en los siguientes términos: **a)** la autoridad reclamada deberá adoptar progresivamente las medidas administrativas efectivas que permitan al Estado de Guatemala garantizar a la población el derecho a la salud; como consecuencia, deben velar debidamente, en cumplimiento de sus funciones,

por medio de las entidades u Organismos que resulten competentes por la realización de estudios que reflejen la necesidad de implementar al sistema nacional de salud, aquellos planes donde se incluyan políticas públicas y estrategias nacionales para la prevención del cáncer cervical y el costo que tendría para el Estado de Guatemala asumirlos y, consecuentemente, se cree una partida presupuestaria por medio de la cual se cuenten con los fondos necesarios para ejecutarlos; **b)** Vincula también como entidades representativas de la soberanía popular, como el Congreso de la República; y los encargados de la redistribución justa del ingreso público, dicho cuerpo legislativo y el Ministerio de Finanzas Públicas, para los efectos legales consiguientes. **c)** para la debida efectividad del amparo otorgado, las autoridades obligadas por la presente sentencia deberán, dentro del plazo de seis meses contados a partir de recibir la ejecutoria correspondiente, informar al Procurador de los Derechos Humanos acerca de los avances con relación a la implementación de políticas públicas y estrategias nacionales para prevenir la enfermedad de cáncer cervical, incluyendo los estudios medico-científicos de la vacuna que previene el virus que ocasiona la enfermedad y los efectos colaterales que devengan de su aplicación, debido a que como quedó apuntado, esto va a depender de cada caso en particular, porque rebasa la esfera técnico – jurídica de este Tribunal, esto con el propósito de evaluar el suministro de la vacuna aludida; así como la programación que cada cual de los entes del Estado obligados por el presente fallo, se propone asumir para aliviar la situación carencial denunciada; **d)** El Procurador de los Derechos Humanos, conforme las normas legales que regulan sus funciones, deberá continuar con su gestión tutelar de los derechos humanos vinculados a su solicitud de amparo, y, en caso de determinar que no se respetan esos derechos, tomar las iniciativas que en su tiempo y según su criterio procedan. **III)** Notifíquese y remítase certificación de lo resuelto a la autoridad denunciada y a las vinculadas por medio de este fallo. En su oportunidad, archívese este expediente.

HÉCTOR HUGO PÉREZ AGUILERA
PRESIDENTE

ROBERTO MOLINA BARRETO
MAGISTRADO

GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR
MAGISTRADA

ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE
MAGISTRADO

MAURO RODERICO CHACÓN CORADO
MAGISTRADO

JUAN CARLOS MEDINA SALAS
MAGISTRADO

HÉCTOR EFRAÍN TRUJILLO ALDANA
MAGISTRADO

MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL