

AMPARO EN ÚNICA INSTANCIA

EXPEDIENTE 5540-2016

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, EN CALIDAD DE TRIBUNAL EXTRAORDINARIO DE AMPARO: Guatemala, treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

Se tiene a la vista para dictar sentencia, la acción constitucional de amparo en única instancia promovida por Lucrecia María Hernández Mack, en calidad de Ministra de Salud Pública y Asistencia Social contra el Presidente de la Comisión de Salud y Asistencia Social, del Congreso de la República de Guatemala. La postulante actuó con el patrocinio de los abogados Mynor Vicente Ortega Rosales y Hesly Omar Calmo Sontay. Es ponente en el presente caso la Magistrada Vocal I, Dina Josefina Ochoa Escribá, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Solicitud y autoridad: presentado el treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, en esta Corte. **B) Acto reclamado:** circular número 29-2016 de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, por la que el Presidente de la Comisión de Salud y Asistencia Social del Congreso de la República, citó para el dos de noviembre del mismo año, a las nueve horas, en el Edificio del Colegio de Profesionales, a los señores Directores de todos los Hospitales y Áreas de Salud de todo el país, dependencias del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **C) Violaciones que denuncia:** a los derechos a la vida y a la salud. **D) Hechos que motivan el amparo:** de lo expuesto por la postulante, y del estudio del

antecedente, se resume: **D.1) Producción del acto reclamado:** en virtud de la reunión que sostuvo el Presidente de la Comisión de Salud y Asistencia Social – autoridad reclamada– y la Comisión de Finanzas y Moneda, ambos del Congreso de la República, para la discusión pública y aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil diecisiete, se acordó presentar reformulación del anteproyecto para incrementar el techo presupuestario y, considerando que los directores de hospitales y áreas de salud son los responsables directos en la ejecución de tal presupuesto, la autoridad reprochada emitió la circular número 29-2016 –acto reclamado–, de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, por la que citó para el dos de noviembre del mismo año, a las nueve horas, en el Edificio del Colegio de Profesionales, a los directores de los hospitales y áreas de salud de todo el país, dependencias del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **D.2) Agravios que se reprochan al acto reclamado:** la accionante denuncia violación a los derechos enunciados, porque: **i)** la referida citación provoca ausencia en la ejecución de las labores que desempeñan dichas autoridades en el territorio nacional, e induce efectos negativos en los servicios de salud que se presta a la población más vulnerable del país; además, representa desatender los puestos de trabajo durante, aproximadamente, tres días, pues algunos funcionarios viajan de departamentos lejanos; y **ii)** la autoridad objetada no cumple con las formalidades que establece la ley, ya que la circular no fue enviada en el plazo establecido ni se señaló en la misma el objeto de la convocatoria, por lo que, a tenor del artículo 32 de la Constitución Política de la República de Guatemala, no es obligatoria la comparecencia ante esa autoridad. Agregó que ese medio de comunicación no es la vía idónea para citar a funcionarios ajenos al Congreso de la República.

D.3) Pretensión: solicitó que se otorgue el amparo y, como consecuencia, se deje en suspenso definitivo la resolución que constituye el acto reclamado. **E) Uso de recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:** invocó el contenido de los incisos a) y b) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. **G) Leyes que estima violadas:** citó los artículos 2º y 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

II. TRÁMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: se otorgó en resolución de dos de noviembre de dos mil dieciséis. **B) Tercero interesado:** Procurador de los Derechos Humanos. **C) Informe circunstanciado:** Luis Enrique Hernández Azmitia, en calidad de Presidente de la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social del Congreso de la República, indicó: **i)** el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, sostuvo reunión con la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República, para la discusión pública y aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil diecisiete; **ii)** derivado de lo anterior, la comisión descrita le dio oportunidad de presentar reformulación de anteproyecto para incrementar el techo presupuestario, por lo que, considerando que son los directores de hospitales y áreas de salud los responsables directos de la ejecución de dicho presupuesto, estimó necesario citarlos por medio de la circular veintinueve - dos mil dieciséis (29-2016), de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis; **iii)** la ley no establece la forma en que se debe convocar a los funcionarios, pero sí advierte, en los artículos 168 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 4 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la potestad que tiene para reunir a los funcionarios y empleados públicos, por lo que la citación se puede realizar por medio de circular, oficio, carta, entre otros; **iv)** las

normas legales indicadas en la literal anterior, no indican plazo para señalar audiencia; pero los funcionarios emplazados tenían el derecho y la facultad para solicitar prórroga o recalendarización, excusarse con justa causa o delegar sus funciones a un representante o subalterno, para atender a la citada reunión y garantizar el correcto funcionamiento del servicio de salud; y **v)** en relación a la omisión del artículo 32 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el párrafo quinto del artículo 4 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, dispone que el requisito de establecer el objeto de la diligencia, únicamente se aplica a *“los particulares”*; y, en todo caso, debe prevalecer lo dispuesto en el último párrafo del mismo cuerpo legal, que determina: *“...Todas las personas, individuales o jurídicas, que manejen, administren, custodien o reciban por cualquier medio recursos del Estado, están obligadas a acudir, cuando sean citadas, al Pleno del Congreso de la República, sus comisiones o bloques legislativos, y rendir los informes que se les requieran...”*; aunado a ello, se debe observar que, de acuerdo a los artículos 161 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 53 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, *“los Diputados al Congreso de la República son dignatarios de la nación y representantes del pueblo”*. Por último, expresó que la garantía constitucional instada perdió su objeto por haber transcurrido la fecha de la citación relacionada.

D) Medios de comprobación: **a)** fotocopia simple de la circular número 29-2016, de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, suscrita por el Presidente de la Comisión de Salud y Asistencia Social del Congreso de la República de Guatemala; y **b)** Listado de los Directores de los Hospitales y Áreas de Salud, dependencias del Ministerio de Salud y Asistencia Social.

III. ALEGACIONES DE LAS PARTES



A) La accionante ratificó los argumentos vertidos en sus escritos iniciales de amparo y primera audiencia. Solicitó que se declare con lugar el recurso de apelación y, como consecuencia, se deje en suspenso en forma definitiva el acto reclamado y se le restaure en la situación jurídica afectada. **B) La autoridad reprochada** indicó que, al ser otorgado el amparo provisional, quedó sin efecto la reunión programada en la circular de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, por lo que no hay materia que decidir sobre el fondo del asunto. Además, precisó, los agravios enunciados *“no se producen pese a que el acto reclamado ya se ha realizado, pues no puede considerarse perjudicial un acto que se haya realizado de conformidad con las facultades que la ley y la Constitución le otorgan a la autoridad impugnada.”* Finalmente, expresó que el hecho de existir inconformidad con lo actuado, no constituye un acto vulnerable ni violatorio a los derechos fundamentales, pues actuó en el ejercicio de las facultades que la ley de la materia le confiere. Reiteró lo expuesto en el informe circunstanciado y en el escrito que presentó en el período probatorio. Solicitó que se deniegue el amparo promovido. **C) El Ministerio Público, por medio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal**, manifestó que no existe agravio en la acción constitucional solicitada, en virtud del transcurso del tiempo. Asimismo, indicó que no puede acogerse la pretensión de la solicitante de ordenar que se deje de citar en forma total a los Directores de los hospitales y Áreas de Salud de todo el país, de conformidad con los artículos 168 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 4 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, por lo que los funcionarios y empleados públicos citados pueden hacer uso de los mecanismos establecidos en la ley para cubrir el requerimiento del Congreso de la República, garantizando el correcto

funcionamiento del servicio de salud. Requirió que se deniegue la garantía constitucional instada.

CONSIDERANDO

-I-

La estimativa de una pretensión de amparo conlleva la protección de derechos fundamentales de una persona, cuando estos son amenazados de violación o violados propiamente en un acto –comisión u omisión–, resolución, disposición o ley de autoridad. Ahora bien, si la pretensión se sustenta en un proceder [presuntamente] violatorio de derechos, pero en el decurso del proceso de amparo, tal situación desaparece por alguna circunstancia legalmente prevista, se genera una imposibilidad para emitir un pronunciamiento estimatorio de la pretensión, y de ahí que el amparo necesariamente deba denegarse, por falta de materia sobre la cual resolver.

-II-

Del estudio de las constancias procesales se determina que el acto reclamado lo constituye la circular 29-2016 de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, por la que el Presidente de la Comisión de Salud y Asistencia Social del Congreso de la República –autoridad cuestionada– citó, para el dos de noviembre del mismo año, a las nueve horas, en el Edificio del Colegio de Profesionales, a los señores Directores de todos los Hospitales y Áreas de Salud de todo el país, dependencias del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Argumenta la accionante que tal proceder le causa la vulneración a los derechos enunciados *ut supra*, por lo que pretende que se deje sin efecto el acto reclamado y se prevenga a la autoridad impugnada abstenerse de citar en forma total a los Directores de todos los Hospitales y Áreas de Salud de todo el país.

-III-

Para dar solución al conflicto sometido a conocimiento de este Tribunal Constitucional, se estima pertinente hacer relación de determinados hechos relevantes acaecidos en el proceso subyacente: **a)** el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República, en reunión con autoridades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y la Presidencia y Vicepresidencia de la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social, llevaron a cabo la discusión pública sobre el Anteproyecto de Presupuesto del Estado de Guatemala, para el año dos mil diecisiete; **b)** derivado de lo anterior, y por considerar que tal presupuesto no cumple con la realidad de la crisis hospitalaria y los servicios de salud pública, así como la búsqueda por garantizar la salud de la ciudadanía, acordaron las autoridades proponer dos alternativas para favorecer el presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que consistió en: *“a) atender la oferta de los diputados del Congreso de la República, a través de la Comisión de Finanzas y Moneda, para dar oportunidad abierta para presentar reformulación de anteproyecto que incremente el techo presupuestario. b) contribuir al reacomodo interno del presupuesto presentado al Congreso de la República, ante las variables significativas en cuanto a la reducción de los techos presupuestarios para cada uno (sic) de las unidades citadas, en el anteproyecto de presupuesto para el año dos mil diecisiete.”; c)* en consecuencia, la autoridad reclamada, al determinar que los directores de hospitales y áreas de salud son los responsables e interesados directos de la ejecución del referido presupuesto, giró la circular número 29-2016 de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, por la que citó, para el dos de noviembre del mismo año, a las nueve horas, en el Edificio del

Colegio de Profesionales, a los señores Directores de todos los Hospitales y Áreas de Salud de todo el país, dependencias del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; y **d)** en desacuerdo con lo indicado en la literal que precede, la postulante promovió amparo ante este Tribunal, y en resolución de dos de noviembre del citado año, se otorgó la protección interina de mérito y, como consecuencia, suspendió temporalmente la vigencia de la indicada circular. Vale mencionar que la comunicación de dicha decisión se efectuó, a la autoridad objetada, el dos de noviembre de dos mil dieciséis, a las doce horas con cinco minutos; es decir, cuando la reunión correspondiente ya se había realizado.

Por lo indicado *ut supra*, es necesario señalar que la Constitución Política de la República de Guatemala instituyó el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. De esa cuenta, la misma Ley Suprema indica que 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 de los derechos legalmente garantizados. Tal disposición permitió a la postulante presentar la acción constitucional que se resuelve y propició que, en previsión de la producción de violaciones a derechos fundamentales, esta Corte decretara amparo provisional y suspendiera temporalmente la vigencia de la circular veintinueve - dos mil dieciséis (29-2016), de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis; sin embargo, al analizar el presente caso, este Tribunal estima que la acción de amparo interpuesta por la postulante ha quedado sin materia sobre la cual emitir un pronunciamiento de fondo, pues el agravio denunciado quedó sin efecto porque, según memorial emitido por la autoridad objetada, por la cual se

tuvo por evacuada la audiencia por cuarenta y ocho horas, y que obra a folio ochenta y siete de la pieza de amparo, en palabras de dicha autoridad, “*el acto reclamado ya se ha realizado*”; cuestión que se confirma al evidenciarse que el acto de comunicación, respecto del amparo provisional otorgado oportunamente, no cumplió su finalidad material, esto es, suspender la celebración de la reunión correspondiente.

En congruencia con lo indicado, se colige que el acto que se señala como agravante ha dejado de tener incidencia en la esfera jurídica de la postulante, lo que hace improcedente la acción constitucional instada, razón por la cual obliga a esta Corte a desestimarla por falta de materia sobre la cual pronunciarse.

Sin perjuicio de la forma en que se resuelve, es importante destacar que ya en anteriores oportunidades la Corte de Constitucionalidad se ha referido al derecho a la salud como uno íntimamente ligado al derecho a la vida. Así en la sentencia de ocho de diciembre de dos mil once, dictada dentro del expediente 2071-2011 la Corte estimó: “*en reiteradas oportunidades ha sostenido el criterio que el derecho a la salud es fundamental, debido a que surge del derecho a la vida, que como el más elemental de los derechos humanos, se despliega en todos los demás. Por ello merece 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. Pero, aparte de la protección que a ese nivel de los Derechos Humanos se le ha dado, su desarrollo conlleva la posibilidad real de una persona, de recibir atención médica oportuna y eficaz por el sólo 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 la posibilidad adicional de preservar su vida. Con el objeto de positivizar el derecho a la salud y la obligación que el Estado tiene de proteger a la persona y garantizarle su vida y desarrollo integral de acuerdo con los artículos 1, 2 y 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ésta contiene en su artículo 94 una obligación del Estado de velar por la salud y asistencia social de todos los habitantes, desarrollando a través de sus instituciones 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.”

Haciendo alusión a lo argumentado en el párrafo que precede, esta Corte estima oportuno exhortar a la autoridad cuestionada para que, en futuras ocasiones, con el objeto de garantizar plena, efectiva y constantemente el derecho a la salud, se abstenga de dictar circulares o disposiciones que contravengan lo establecido en el artículo 32 constitucional, que establece que las convocatorias pertinentes deberán contener información respecto de la diligencia; aunado a ello, se le insta a evitar que, en una misma citación, sea requerida la presencia de la totalidad de autoridades en materia de salud; ello, con la finalidad de garantizar la labor de ejecución que desempeñan.

-IV-

Conforme lo dispuesto en los artículos 44 y 46 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, es obligación del Tribunal decidir sobre la carga de las costas, así como la imposición de la multa correspondiente a los abogados patrocinantes. En razón de lo anterior, este Tribunal considera que en el presente caso, por la forma en la que se resuelve, no se hace condena

en costas, ni se impone multa a los abogados patrocinantes del amparo.

LEYES APLICABLES

Artículos citados, 265, 268 y 272, inciso b), de la Constitución Política de la República de Guatemala; 8º, 10, 42, 44, 46, 47, 149, 163, inciso b), y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 29 y 35 del Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I) Desestima**, por falta de materia, el amparo solicitado por Lucrecia María Hernández Mack, en calidad de Ministra de Salud Pública y Asistencia Social contra el Presidente de la Comisión de Salud y Asistencia Social del Congreso de la República. **II) Revoca** el amparo provisional otorgado el dos de noviembre de dos mil dieciséis. **III) Exhorta** a la autoridad cuestionada para que, en futuras ocasiones, con el objeto de garantizar plena, efectiva y constantemente el derecho a la salud, se abstenga de dictar circulares o disposiciones que contravengan lo establecido en el artículo 32 constitucional, que establece que las convocatorias pertinentes deberán contener información respecto de la diligencia; aunado a ello, se le insta a evitar que, en una misma citación, sea requerida la presencia de la totalidad de autoridades en materia de salud; ello, con la finalidad de garantizar la labor de ejecución que desempeñan. **IV) No hace especial condena** en costas, ni impone multa a los abogados patrocinantes, por lo considerado. **V) Notifíquese** y, oportunamente, remítase la ejecutoria del presente fallo.

JOSE FRANCISCO DE MATA VELA
PRESIDENTE

BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA
MAGISTRADO

NEFTALY ALDANA HERRERA
MAGISTRADO

GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR
MAGISTRADA

DINA JOSEFINA OCHOA ESCRIBÁ
MAGISTRADA

MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL

