

**Resumen:**

*Omisión del Poder Ejecutivo en el Estado de Oaxaca. Orden de construir hospital para satisfacer derecho a la salud.*

[CC 38/2015](#)

Resuelto el 24 de mayo de 2017.

**Hechos:**

El Síndico Procurador y el Síndico Hacendario del Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Estado de Oaxaca, promovieron controversia constitucional en la que demandaron la invalidez de actos de diversas autoridades del Gobierno del Estado de Oaxaca y del Gobierno Federal por la omisión de construir la obra denominada “Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio” o “Sustitución y Ampliación del Hospital General de 30 a 60 camas”.

En el año 2013, el Gobernador, el Secretario de Salud y el Director General de los Servicios de Salud, todos del Gobierno del Estado de Oaxaca, se comprometieron con el Municipio actor a iniciar la construcción de dicha obra como consecuencia del hecho acaecido el día 27 de enero de 2014, en el que una mujer solicitó los servicios del Hospital Pilar Sánchez Villavicencio del Municipio de Huajuapán de León, sin embargo, a falta de la infraestructura necesaria, personal especializado y recursos económicos para brindarle atención médica, dio a luz en la parte exterior del Hospital.

Sin embargo, el 28 de abril de 2014, el Secretario de Salud y el Director General de los Servicios de Salud del Gobierno Estatal declararon ante medios de comunicación que no existían recursos suficientes para la construcción del Hospital, al no haber autorizado el Gobierno Federal los recursos necesarios para su construcción.

Por ello, los referidos funcionarios del Ayuntamiento presentaron ante la Suprema Corte la controversia constitucional por considerar que la omisión de la construcción viola diversas obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos de las autoridades a la luz del artículo 1º y 4º, por lo que hace a los derechos a la protección de la salud y el interés superior del niño.

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió el asunto atendiendo a los siguientes criterios.

**Criterios:**

*I. La Sala en primer lugar procede a determinar si las autoridades locales y federales señaladas como responsables han incurrido en las omisiones atribuidas:*

- Del Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados), la omisión de etiquetar y asignar recursos económicos para la ejecución del proyecto de ampliación del Hospital General de Huajuapán de León, Oaxaca.
- Del Poder Ejecutivo Federal, la omisión de entregar al Gobierno del Estado de Oaxaca los recursos económicos asignados por el Congreso de la Unión para la ejecución del referido proyecto.
- Del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca:
  1. La omisión de coordinarse con el Gobierno Federal.
  2. La omisión de expedir las órdenes correspondientes.
  3. La omisión de supervisar a sus subalternos.
  4. La omisión de asignar los recursos que la Federación le entregó al Gobierno del Estado para la realización de la obra.
  5. La omisión de dictar las medidas necesarias.
  6. La omisión de iniciar y terminar la construcción de la obra.

Se destaca que previa donación de un terreno de la propiedad del Municipio, el Gobierno Estatal inició diversas acciones tendientes a la obtención de fondos para la obra respectiva, provenientes del Sistema de Protección Social en Salud, mismo que establece los parámetros de cumplimiento de obligaciones derivadas del derecho a la salud y cuyas acciones son ejecutadas tanto por el Ejecutivo Federal como por las entidades federativas, mediante un sistema competencial establecido en la Ley General de Salud.

El 16 de noviembre de 2004, se constituyó el Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, con el objeto de crear un mecanismo ágil y transparente que permitiera al Gobierno Federal la aplicación de los recursos para un Fondo de Previsión Presupuestal, dentro del cual se comprendieron recursos que deberían destinarse para cubrir, entre otros rubros, las necesidades de infraestructura para atención primaria y especialidades básicas preferentemente en las entidades federativas con mayor marginación.

Dicho Fondo comprende a su vez una subcuenta, cuyos recursos autorizados se destinarían para los conceptos de: i) infraestructura física para la construcción de unidades médicas, a través de acciones de obra nueva, sustitución, ampliación y fortalecimiento; ii) adquisición de equipo relacionado con las unidades de salud para la atención integral de los afiliados al Sistema; y, iii) adquisición de unidades móviles para atención médica. En este sentido, y a fin de obtener recursos provenientes del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, para la ampliación del Hospital General de Huajuapán de León, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca realizó diversas gestiones tendientes a concretar el proyecto “Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio”, de igual forma se detallan las actividades de otras autoridades locales tendientes a la concretización de dicho proyecto (las cuales son descritas pormenorizadamente en el engrose de la sentencia).

Asimismo, se describe en el engrose, que el 31 de agosto de 2015, el Ejecutivo de Oaxaca celebró un convenio con una fundación particular para la ejecución de distintos proyectos de infraestructura de salud en el Estado por un monto total de

\$3,007,260,432.00 entre ellos, el proyecto de “Sustitución con ampliación del Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio”, por lo que se requirió al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que informara si continuaría con el trámite ante la Federación para la asignación de recursos, a lo cual el Consejero Jurídico de la entidad dio respuesta mediante oficio en el que señaló que “debido a que no se obtuvo respuesta positiva para la autorización de recurso ante el Gobierno Federal, una vez que fue concretado el Convenio de Colaboración con la Fundación, no se continuará con los trámites ante el Gobierno Federal para evitar duplicidad, es decir tiene que concluirse y agotarse la fuente de gestión de la Fundación en comento, ya que se encuentra vigente”.

Con base en todo el material probatorio que se detalla en el engrose, la Sala procede al análisis para determinar si hubo o no las omisiones reclamadas.

- Se determina inexistente la omisión del Congreso de la Unión, por cuanto que el Senado no tiene facultades relacionadas con el presupuesto; mientras que la Cámara de Diputados tampoco ha incurrido en omisión pues no se le solicitó por parte del Ejecutivo la asignación de una partida para la concreción del proyecto.
- También se determina inexistente la omisión del Ejecutivo Federal por cuanto a que nunca se llegó a la etapa de remisión de la documentación por parte del Comité Técnico del Fideicomiso, es decir, no puede atribuirse al Gobierno Federal una omisión de entregar al Gobierno del Estado de Oaxaca recursos económicos para la ejecución del proyecto, pues el procedimiento para la asignación de recursos del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud no concluyó por causas ajenas al Gobierno Federal.
- Por lo que hace a la omisión atribuida a Gobierno de Oaxaca de coordinarse con el Gobierno Federal, y expedir las órdenes correspondientes, supervisar a sus subalternos, y dictar las medidas necesarias para el inicio y conclusión de la obra de ampliación del Hospital General de Huajuapán de León sí resulta existente, con excepción de la que se le atribuye relativa a la falta de entrega de los recursos recibidos de la Federación —toda vez que éstos nunca le fueron autorizados—.

En este orden de ideas, se da la razón al Municipio actor en el sentido de que, en general, el Gobierno del Estado ha sido omiso en obtener el financiamiento necesario para la construcción de la ampliación del Hospital General de Huajuapán de León y en ejecutar dicho proyecto, pues si bien en un primer momento llevó a cabo acciones concretas tendientes a la obtención de financiamiento del Fondo de Previsión del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, no concluyó el trámite correspondiente, y, si bien posteriormente suscribió un convenio de colaboración con una asociación civil para ese efecto, las acciones derivadas de dicho convenio aún no han sido concretadas.

*II. Enseguida, la Sala procede a analizar si dicha omisión actualiza una violación constitucional*

En términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, los municipios tendrán a su cargo las demás funciones y servicios públicos que las legislaturas determinen,

lo que incorpora al ámbito de competencia municipal todas aquellas facultades que les sean otorgadas por las leyes locales. En este sentido, el artículo 393 de la Ley General de Salud —norma de distribución competencial en la materia— prevé que la participación de las autoridades municipales pueda darse mediante la celebración de convenios con los gobiernos de las respectivas entidades. Por otro lado, la Constitución del Estado de Oaxaca en su artículo 12 prevé la participación de todos los órganos del poder público, para que en la medida de sus competencias hagan funcional el derecho a la salud. En congruencia con ello, la Ley de Salud Estatal les da a los municipios el carácter de autoridades sanitarias estatales y establece los términos su participación.

Es decir, explica la Sala, de lo anterior, se desprende que los municipios del Estado de Oaxaca tienen una competencia en materia de salud, la cual en principio está determinada por la existencia de convenios de colaboración con el Ejecutivo Estatal o de mecanismos de coordinación, a través de los cuales se establezcan las acciones que deban desplegar para contribuir a la protección del derecho a la salud, pero también cuenta con la competencia de vigilar el cumplimiento de este derecho.

Ahora bien, la Sala aclara que si bien no existe evidencia de que se haya celebrado un convenio de colaboración entre el Municipio de Huajuapán de León y el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en autos obra suficiente material probatorio para demostrar la coordinación de esfuerzos entre ambos, con el fin de realizar una obra para la ampliación del Hospital General Hospital General María del Pilar Sánchez Villavicencio y señala que los términos de estas acciones conjuntas quedan claros: con el fin de satisfacer la demanda de servicios de salud en la localidad, el Municipio actor se comprometió a donar un terreno para la ampliación del Hospital General, mientras que el Gobierno Estatal se comprometió a obtener el financiamiento necesario y realizar la obra correspondiente, siendo ambos órganos de gobierno vigilantes recíprocos del cumplimiento de las acciones conjuntas.

Por lo anterior, la Sala concluye que la omisión del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de financiar, iniciar y concluir la obra para la cual ya le fue donado el terreno, constituye un incumplimiento al mecanismo de coordinación desplegado con el Municipio del Estado de Huajuapán de León y ordena que el Poder Ejecutivo demandado está obligado a llevar a cabo todas las acciones necesarias para que a la brevedad posible se inicien las obras en el terreno donado por el Municipio de Huajuapán de León, para lo cual deberá agilizar el cumplimiento del convenio de coordinación celebrado con la Fundación privada o, en su caso, elegir otra vía de financiamiento.

Asimismo, se ordena que el Poder Ejecutivo Estatal está obligado a llevar a cabo todas las acciones necesarias para que las obras mencionadas sean totalmente terminadas e inicie la prestación del servicio en el hospital lo antes posible.

La Sala determina que los efectos de la sentencia son:

1. El Gobernador del Estado de Oaxaca en el plazo de 30 días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, deberá informar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las acciones concretas que llevará a

cabo, tendientes al inicio de la construcción del hospital en el terreno donado por el Municipio de Huajuapán de León, en esa entidad.

2. Con posterioridad a ello, deberá informar periódicamente sobre el avance de la obra hasta su total conclusión e inicio de la prestación de los servicios.
3. En un plazo máximo de 18 meses a partir de que sea notificada esta sentencia, deberá iniciar la prestación del servicio en el Hospital General de Huajuapán de León E.S.P. María del Pilar Sánchez Villavicencio o, en su caso, elegir otra vía de financiamiento y demostrar avances significativos respecto de la solicitud de fondos económicos.