



Reseñas Argumentativas del Pleno y de las Salas

RESEÑA DEL AMPARO EN REVISIÓN 251/2016

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO

**COLABORADORES: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA, ANA CRISTINA PÉREZ MARÍN Y
EDGAR MANUEL CONTRERAS HERNÁNDEZ**

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**“CONFORME AL DERECHO A LA SALUD ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO SUMINISTRAR
MEDICAMENTOS SIN DISCRIMINACIÓN, ESPECIALMENTE CUANDO SE TRATE DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD MENTAL”**

*Redacción: Vicente Ismael Hernández Hernández**

El 15 de mayo de 2019, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el Amparo en Revisión 251/2016, previamente atraído, en el que analizó a la luz del derecho a la salud, la obligación del Estado de suministrar medicamentos y la manera como deben otorgarse, particularmente cuando se trate de personas que padecen alguna enfermedad mental.

Los antecedentes que dieron origen al asunto son los siguientes:

En 2011, médicos del Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz” (en adelante “el Instituto” o “la Institución”) diagnosticaron a uno de sus pacientes varios trastornos mentales y le prescribieron diversos medicamentos para tratarlos.

Posteriormente, en 2013, el referido paciente solicitó el suministro de los medicamentos que requería a la Directora General del Instituto; sin embargo, por oficio, el Director de Servicios Clínicos, en lugar de la

* Funcionario adscrito a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Directora General, negó dicha solicitud bajo el argumento de que el marco normativo aplicable no contempla el otorgamiento de medicamentos a pacientes ambulatorios (no hospitalizados), transcribiéndose para tal efecto el contenido de los artículos 54, 55 y 56 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud;¹ asimismo, sugirió al paciente que se afiliara al Sistema de Protección Social en Salud del entonces Distrito Federal (Seguro Popular) a efecto de que obtuviera el tratamiento que requería.

En 2015, el paciente nuevamente solicitó a la Dirección General del Instituto el suministro de los medicamentos que le habían prescrito; no obstante, su solicitud nuevamente fue negada por el Director de Servicios Clínicos, quien en su respuesta hizo referencia al oficio anterior, en el que, entre otros aspectos, se informó al paciente sobre la forma de prestación de servicios de atención médica por parte del Instituto y que su marco normativo no contemplaba el suministro de medicamentos a pacientes ambulatorios que requieren tratamiento farmacológico (nuevamente transcribió los artículos 54, 55 y 56 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud).

En contra de tal negativa, el paciente -ostentándose a sí mismo como una persona con discapacidad mental-, promovió juicio de amparo, al considerar esencialmente que la misma vulneraba su derecho a la salud, ya que atentaba contra la atención médica adecuada, completa, especializada y eficaz, aunado a que el derecho a la salud y asistencia social comprende el suministro de medicamentos.

La Jueza de Distrito que conoció de la demanda de amparo dictó sentencia en la que determinó conceder el amparo a efecto de que se dejara insubsistente el oficio que contenía la negativa reclamada y se le suministraran los medicamentos al paciente. Lo anterior, al estimar que la respuesta otorgada además de no ser congruente con la petición formulada, no estaba debidamente fundada ni motivada, aunado a que el hecho de que la normativa no contemple el otorgamiento de medicamentos, no impide que éstos sean suministrados, en aras de la protección a la salud del paciente, entre otras razones.

¹ **Artículo 54.** Los Institutos Nacionales de Salud prestarán los servicios de atención médica, conforme a lo siguiente:

I. Atenderán padecimientos de alta complejidad diagnóstica y de tratamiento, así como urgencias.

Una vez diagnosticado, resuelto o controlado el problema de tercer nivel que dio origen a la atención podrán referir a los pacientes a los otros niveles de atención, de conformidad con el sistema de referencia y contrarreferencia;

II. Recibirán a usuarios referidos por los otros dos niveles de atención o a los que requieran atención médica especializada, conforme al diagnóstico previo que efectúe el servicio de preconsulta del Instituto de que se trate, y

III. Proporcionarán los servicios bajo criterios de gratuidad, para lo cual las cuotas de recuperación que al efecto cobren se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando el usuario carezca de recursos para cubrirlos, o en las zonas de menor desarrollo económico y social conforme a las disposiciones de la Secretaría de Salud.

Artículo 55. Para la prestación de los servicios de atención médica a su cargo, los Institutos podrán contar con los servicios de preconsulta, consulta externa, ambulatorios, urgencias y hospitalización. Dichos servicios funcionarán de conformidad con lo dispuesto en los manuales de procedimientos.

Artículo 56. Los Institutos Nacionales de Salud prestarán los servicios de atención médica, preferentemente, a la población que no se encuentre en algún régimen de seguridad social.

En desacuerdo con la decisión anterior, la Directora General y el Director de Servicios Clínicos del Instituto interpusieron recurso de revisión, en el que argumentaron que el oficio estaba debidamente fundado y motivado; que a dicho Instituto no le corresponde el suministro de medicamentos, ya que se debe atender a la organización y facultades de las diversas instituciones que integran al sector salud; que no se tomó en cuenta que el paciente debe ser atendido por instituciones del Distrito Federal, a las cuales les compete la entrega de medicamentos, en razón del domicilio de aquél; que conforme a la normativa que regula a ese tipo de Institutos, estos últimos pueden referir a los pacientes a otros niveles de atención; que la decisión de la jueza de amparo compromete la suficiencia presupuestaria del Instituto; y que se aplicaron de forma incorrecta los artículos 8º, 14 y 16 constitucionales, ya que los mismos no están relacionados con el derecho a la salud, tal y como se afirmó en la sentencia combatida.

El recurso de revisión fue admitido por un Tribunal Colegiado de Circuito, el cual solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del mismo. Al respecto, la Primera Sala determinó atraer el asunto.

La Sala analizó el asunto en cuestión en función de los siguientes tópicos:

A. El derecho a la salud y su contexto

La Sala refirió que el derecho a la salud reconocido en el artículo 4º constitucional y en distintos instrumentos internacionales, tiene implicaciones para el bienestar físico y mental, y que el mismo debe ser garantizado a fin de que las personas disfruten del nivel más alto de salud.

No obstante, la Sala reconoció que si bien no existe disposición alguna que coloque a la salud mental por debajo de la salud física y que ambas deben tratarse con la misma intensidad, desafortunadamente existe una notoria disparidad entre la prestación de los servicios de salud física y los de salud mental.

B. El derecho a la salud mental incluye el suministro de medicamentos

De la interpretación efectuada por distintos organismos internacionales y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de diversas disposiciones en materia de salud, tanto de derecho internacional como de derecho nacional -particularmente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales, y de la Ley General de Salud,² la Sala concluyó que el suministro de medicamentos constituye un servicio necesario para la protección integral del derecho a la salud, independientemente de que se trate de la salud física o mental.

Se sostuvo que el derecho a la salud en relación al suministro de medicamentos implica, al menos, que éstos sean otorgados sin discriminación para todas las personas en general, particularmente, a los grupos vulnerables.

Sin embargo, se precisó que dicha obligación no significa que cualquier medicamento que se solicite deba ser suministrado, sino sólo aquellos que han sido identificados por cada Estado como esenciales o básicos, los cuales deben otorgarse equitativamente.

Así, se señaló que en el caso de nuestro país, la legislación reconoce el derecho a recibir los medicamentos que se encuentren previstos en el Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos, los cuales no pueden ser negados de manera regresiva a quien los requiera, ni mucho menos otorgarse de forma discriminatoria.

C. La autoridad violó el derecho a la salud del paciente

C.1. Se negaron de manera discriminatoria los medicamentos al paciente

La Sala se pronunció en el sentido de declarar infundado el argumento del Instituto consistente en que su respuesta estaba debidamente fundada y motivada, ya que la legislación que rige su actuar no lo faculta para suministrar medicamentos a ciertos pacientes.

Lo anterior, al considerar que no existía fundamento jurídico alguno que permita al Instituto prestar a los pacientes no hospitalizados un servicio médico distinto respecto de los pacientes que sí lo están, ni mucho menos que le impida suministrar medicamentos a los pacientes ambulatorios.

En esa tesitura, la Sala calificó como correcto el actuar de la Jueza de Distrito, relativo a reconocer que no era suficiente que el Instituto aludiera a disposiciones jurídicas que genéricamente listan los servicios con los que podrán contar los Institutos Nacionales de Salud y de los que no se aprecia una distinción entre los servicios ambulatorios y los servicios de hospitalización, máxime que, como se señaló, el

² Véanse la Observación General número 14 del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el amparo en revisión 2231/97.

derecho a la salud implica el suministro de medicamentos, aunado a que, en aras del principio de progresividad, existe la obligación de realización inmediata a prestar ese servicio de salud.

Asimismo, la Sala refirió que para sostener que la distinción apuntada es válida, no bastaba con recurrir a fundamentos genéricos, sino que la misma debía tener un sustento objetivo y racional, ya que de lo contrario es discriminatoria.

Por estas razones, se concluyó que la interpretación efectuada por el Instituto respecto de la normativa aplicable atenta contra el derecho a la salud, en relación con los derechos a la igualdad y no discriminación del paciente.

C.2. No se prestó el servicio de manera completa e integral

Respecto a los argumentos del Instituto relativos a que no violó el derecho a la salud del paciente, porque en su opinión no es la autoridad competente para proporcionar los medicamentos que requería, aunado a que cumplió con su obligación legal de referirlo a otro nivel de atención, al informarle sobre la conveniencia de afiliarse al Seguro Popular, la Sala calificó los mismos como infundados.

Al respecto, se dijo que si bien los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en ejercicio de sus atribuciones, pueden organizar la prestación del servicio de salud a efecto de hacerlo más eficiente, especializarlo u ofrecerlo a una mayor parte de la población, así como que el Poder Legislativo puede determinar qué autoridades serán las responsables de suministrar los medicamentos, se debe observar que el derecho de las personas a acceder a los medicamentos no se vea excesivamente obstaculizado, y que sin importar qué autoridad los otorgue, se garantice que la persona recibirá el tratamiento completo, ya que de lo contrario no se estaría garantizando el derecho a la prestación integral de los servicios de salud.

En ese sentido, se consideró como inaceptable el hecho de que una institución de salud admita a un paciente, le preste la atención inicial y no se asegure de que recibirá el tratamiento completo, máxime si la necesidad del tratamiento deriva de un diagnóstico que la misma institución determinó con motivo de los servicios que presta, y aun cuando tales medicamentos se encuentran en el Cuadro Básico de Medicamentos.

En el caso concreto e independientemente de lo anterior, se hizo notar que la Institución no incumplió con su deber de garantizar una atención integral por no proporcionar los medicamentos necesarios, sino que incumplió porque su actuar fue insuficiente para lograr una atención completa al paciente.

La Sala señaló que era obligación de la Institución haber referido correctamente al paciente a la autoridad que debía suministrarle los medicamentos requeridos, lo cual no aconteció, ya que se limitó a sugerirle que se afiliara al Seguro Popular, sin llevar a cabo el procedimiento administrativo que rige el proceso de referencia y/o contrarreferencia de pacientes de consulta externa,³ el cual, además de resultar obligatorio, tiene como propósito brindar una atención médica oportuna, integral y de calidad. Por tal motivo, se determinó que la respuesta dada por la Institución no puede considerarse como una referencia y, por ende, es inaceptable como una medida para garantizar el derecho a la salud del paciente.

Adicionalmente, la Sala destacó que el sistema de referencia no imposibilita al Instituto para suministrar medicamentos, pues es potestativo, en términos de lo previsto en el artículo 54 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, el cual, como lo sostuvo la Jueza de Distrito, de haberse sometido a una interpretación conforme y pro persona hubiera llevado al Instituto a concluir que debía otorgar los medicamentos, aunado a que no es obstáculo para tal efecto el hecho de que el paciente no esté inscrito en diverso instituto del sector salud, tal y como se advierte del artículo 56 del mismo ordenamiento jurídico.

Por otra parte, la Sala coincidió con la Jueza de Distrito en el sentido de que para garantizar el derecho a la prestación de servicios de salud integrales, el Instituto debía tomar en cuenta las particularidades del caso del paciente, particularmente que éste se identificó como una persona con discapacidad mental.

Al respecto, se señaló que de las constancias que integran el expediente se advertía que el paciente es una persona con discapacidad psicosocial y mental, por lo que goza de un marco particular de protección en razón de su condición especial de vulnerabilidad y desigualdad frente a la sociedad y la ley.

Ello toda vez que en el caso de las personas con discapacidad el derecho a la salud tiene una relevancia particular porque tiene implicaciones directas en su condición de discapacidad, ya sea por su deficiencia actual o por la prevención de la aparición de nuevas deficiencias, sin que ello implique considerar que la discapacidad es una enfermedad que debe curarse, sino que debe protegerse ese derecho.

Es importante señalar que en torno al derecho a la salud y en específico al derecho de suministro de medicamentos para atender la deficiencia mental de las personas con discapacidad psicosocial, se enfatizó que este tipo de personas necesitan de una protección reforzada, pues al tener una condición de discapacidad, la falta de medicamentos puede tener una repercusión desproporcional respecto de las

³ Al respecto, se aludió a la Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA2-2014 y al Manual de Procedimientos de la Subdirección de Consulta Externa del Instituto.

demás personas, en el goce y ejercicio de otros derechos y en su calidad de vida; que en estos casos la obligación de suministrar medicamentos se extiende respecto de cualquier medicina y no únicamente de las de la lista de medicamentos básicos; y que el derecho a recibir medicamentos no implica que una persona con discapacidad psicosocial esté obligada a recibirlos, ni mucho menos que le sean suministrados sin su consentimiento.

Así pues, la Sala estimó que el hecho de que el Instituto no haya suministrado los medicamentos o en su defecto procurara que el paciente los recibiera, aunado a que no tomó en cuenta su condición de discapacidad, violó el derecho a la prestación integral del derecho a la salud y expuso al paciente a una mayor vulnerabilidad que puede derivar en subsecuentes violaciones a sus derechos y a un detrimento en su calidad de vida.

D. La Juez de Distrito aplicó debidamente los artículos 8º, 14 y 16 constitucionales

Finalmente, la Sala declaró inoperante el argumento del Instituto relativo a que la Jueza de Distrito aplicó indebidamente los artículos 8º, 14 y 16 constitucionales para efecto de la concesión de la protección constitucional; lo anterior, al considerar que si bien dichos preceptos fueron parte de las consideraciones de la referida juzgadora, en virtud de que el otorgamiento del amparo operó en función de que la respuesta del Instituto no estaba debidamente fundada y motivada, lo cierto era que el argumento esencial radicó en que dicho Instituto se encontraba obligado a suministrar medicamentos al paciente en aras de dar cumplimiento a su obligación de respetar y proteger el derecho a la salud.

Por las razones apuntadas, la Segunda Sala determinó confirmar la sentencia impugnada en los términos precisados por la Jueza de Distrito.

El asunto se resolvió en ese sentido por unanimidad de cuatro votos de los **Ministros: Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek** (Presidente y Ponente).⁴

Suprema Corte de Justicia de la Nación Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica

Dirección de Normatividad y Crónicas
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México, México

⁴ El **Ministro Eduardo Medida Mora I.** se encontró legalmente impedido para conocer del asunto.