Res: 2003-11222

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. S.J., a las diecisiete horas con cuarenta y ocho minutos del treinta de setiembre del dos mil tres.-

Recurso de amparo interpuesto por L.A.F.M., mayor, divorciado, pensionado, vecino de Hatillo, portador de la cédula de identidad número 0-000-000contra el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social y el Director del Hospital San Juan de Dios.

Resultando:

1. -

Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las catorce horas y cuarenta minutos del treinta de junio de 2003 (folio 1), el recurrente interpone recurso de amparo contra el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social y el Director del Hospital San Juan de Dios y manifiesta que sufre de una enfermedad denominada Artritis Reumatoidea, degenerativa, progresiva e incurable. En razón de lo anterior, desde hace 17 años ha recibido tratamiento en el Hospital San Juan de Dios, propiamente, en la especialidad de Reumatología, lo que le ha permitido tener una vida normal. En febrero de este año, se le indicó que tenía Artrosis, principalmente, en la cadera derecha, lo cual hizo que se le desgastara el cartílago de esa articulación. Esto le ha ocasionado agotamiento excesivo de sus actividades regulares, además de serios dobleces en su rodilla izquierda, contracciones musculares en el muslo, dolor en el glúteo y la pérdida de su equilibrio. En razón de lo anterior, se le otorgaron dos citas, el 3 y 14 de abril de este año en la Unidad de Ortopedia. En la primera de esas citas se le indicó que se presentara en octubre de 2003, para asignarle otra cita para una sesión de evaluación, razón por la que debía esperarse 7 meses para obtenerla, puesto que eventualmente sería para el 2004.Por lo anterior, conversó con el D.V.C.A. a quien le indicó su preocupación, siendo que ese profesional accedió a atenderlo el 14 de abril pasado, fecha en la que solicitó, nuevamente, exámenes radiológicos respectivos y otros necesarios para realizar su diagnostico y estado general para una posible cirugía inmediata, ya que tenía los elementos de juicio casi completos para ordenarla. Nuevamente, fue atendido el 28 de mayo de este año, oportunidad en que su médico tratante le señaló que requería un reemplazo o prótesis de cadera, pero con el inconveniente que no podía realizársele la cirugía, ya que el hospital no se encontraba en condiciones de hacerla, pues no había cupo en las salas de operaciones. Estima que la autoridad recurrida ha lesionado su derecho a la salud, y a tener una buena calidad de vida que le permita tratar lo más, adecuadamente, posible su padecimiento.Solicita el recurrente que se declare con lugar el recurso y se ordene efectuar la cirugía correspondiente en un plazo perentorio o se busque una opción privada bajo la tutela de la CCSS bajo las mismas condiciones de perentoriedad y urgencia.

1. -

Por resolución de las 16:24 hrs. del 01 de julio de dos mil tres, la Presidencia de esta S. le dio curso al presente recurso de amparo (folio 07).

1. -

Informa bajo juramento E.V.G., en su calidad de Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social (folio 12), queno tiene conocimiento personal de los hechos alegados por el recurrente, por tal motivo solicitó un informe al Director General del Hospital San Juan de Dios, en el que se desprende que no se ha violado derecho constitucional alguno. Solicita que se desestime el recurso planteado.

1. -

Informa bajo juramento M.S.P. en su condición de Director General del Hospital San Juan de Dios (folio 14) que la artritis reumatoidea, degenerativa que padece el amparado pese que es incurable es aliviable con medicamentos y medidas de higiene como mantener unpeso ideal, utilización de soportes externos (bastones, andaderas) y apoyo emocional es llevadera. Esa patología provoca deformación, alteración de imagen corporal y mucha dependencia. Es cierto que desde hace 17 años, el recurrente ha recibido tratamiento hasta el punto de llevar una vida casi normal. Es cierto que en febrero de este año se le indicó que tenía artrosis, principalmente, en la cadera derecha por lo que el padecimiento ha favorecido que el desgaste haya sido manifiesto y progresivo, a pesar del tratamiento médico establecido y tenga agotamiento, dobleces en su rodilla izquierda, compromiso sistémico y la aflicción del aparato locomotor e incluso deterioro progresivo del músculo. Es cierto que se le otorgaron las citas del 3 y el 14 de abril de este año en Unidad de Ortopedia, toda vez que no es una emergencia. El hospital le ha otorgado el tratamiento en tiempo y forma para mitigar el padecimiento mientras se verifica la intervención quirúrgica definitiva. Es cierto que en la primera de esas citas se le indicó que se presentara en octubre del 2003, para asignarle otra cita para una sesión de evaluación. Lamentablemente, la cantidad de pacientes que se atiendan supera la capacidad de oferta, a pesar de la priorización establecida, dado que casos similares al del recurrente son frecuentes en el hospital y muchos de los pacientes están en la lista de espera. De otra parte, es cierto que conversó con el Dr. C.A. y que lo atendió el14 de abril. El 28 de mayo de este año, el amparado fue, nuevamente, atendido, oportunidad en que su médico tratante le señaló que requería una prótesis de cadera, pero con el inconveniente de que no podía realizársele la cirugía, ya que el hospital no se encontraba en condiciones de hacerla, pues no había cupo en la sala de operaciones. Actualmente, el centro hospitalario sufre un gran cúmulo de pacientes en consulta externa y salas de operaciones. En el caso de ortopedia, se siente aún más por cuanto la expectativa de vida ha aumentado, por lo que llega más cantidad de personas mayores de 65 años con patologías crónico degenerativas donde la artrosis de cadera ha sido una de las causas. Ello conlleva que la atención en los servicios de ortopedia y rehabilitación sean,mayormente, solicitados en cuanto a la necesidad de reemplazos articulares lo que conlleva al aumento en la listade espera, superando la capacidad de oferta, fundamentalmente, a nivel de consulta externa y sala de operaciones. Todo lo anterior provoca un cuello de botella en sala de operaciones haciendo insuficiente la disposición de una determinada sala para las operaciones de dichos reemplazos. En el caso del recurrente dada, lo reciente de su atención se ubica en la lista de espera, haciendo la salvedad de que muchos de los pacientes que la engrosan vienen por otras causas similares o por afección y estado clínico de artrosis de cadera. Durante el año se han realizado 50 intervenciones quirúrgicas de este tipo y se continúa con las mismas en aras de mejorar la calidad de vida de los costarricenses. El hospital a pesar de sus limitaciones realiza ingentes esfuerzos para destinar una sala de operaciones exclusiva para reemplazos articulares sin detrimento de las demás actividades quirúrgicas propias del hospital. De tal forma que lo anterior permita con la usual priorización que han de requerir los pacientes de dicha lista, llevar a cabo todas las intervenciones quirúrgicas requeridas. De esta manera se estaría eliminando la lista de espera con la ubicación de los nuevos pacientes en un lapso de espera de tres meses. Solicita se declare sin lugar el recurso.

1. -

En los procedimientos seguidos se han observado las prescripcioneslegales.

R. elM.J.L.; y,

Considerando:

I.-

OBJETO DEL RECURSO. El recurrente demandó la tutela de su derecho a la salud. Alegó que pesar de que sufre artrosis en la cadera derechay que le provoca serios dolores, deformación, alteración de imagen corporal y mucha dependencia, la intervención quirúrgica que dispuso su médico tratante no se ha realizado por encontrarse en una lista de espera.

II.-

HECHOS PROBADOS. De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos: 1) El 28 de mayo del 2003, el médico tratante de la Unidad de Ortopedia del Hospital San Juan de Dios valoró al recurrente y le indicó operación de reemplazo o prótesis de cadera debido a artrosis en la cadera derecha(folio 15); 2) E. se encuentra en lalista de espera para ser intervenido quirúrgicamente (folio16).

III.-

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVAS. La [Constitución Política](https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521), en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer.Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la [Constitución Política](https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521)- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la [Ley General de la Administración Pública](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185) los recoge en los artículos 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo [11, párrafo 2°](https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521), de la [Constitución Política](https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521)). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular.

IV.-

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Todos los servicios públicos prestados por las administraciones públicas –incluidos los asistenciales o sociales- están regidos por una serie de principios que deben ser observados y respetados, en todo momento y sin excepción alguna, por los funcionarios públicos encargados de su gestión y prestación. Tales principios constituyen una obligación jurídica de carácter indeclinable impuesta a cualquier ente u órgano administrativo por su eficacia normativa directa e inmediata, toda vez que el bloque o parámetro de legalidad ([artículo 11](https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521) de la [Constitución Política](https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521)) al que deben ajustarse en sus actuaciones está integrado, entre otros elementos,por los principios generales del derecho administrativo ([artículo 6°](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185) de la [Ley General de la Administración Pública](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185)). No debe perderse de perspectiva que los Principios Generales del Derecho, tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan, con lo que pueden asumir un rango constitucional si el precepto respecto del cual cumplen tales funciones tiene también esa jerarquía. Como veremos en el considerando subsiguiente nuestro texto fundamental recoge como derecho fundamental de las personas el del buen funcionamiento de los servicios públicos, consecuentemente los principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional. El [ordinal 4°](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185) de la [Ley General de la Administración Pública](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185) dispone claramente que “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios o beneficiarios”. La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc.. Cualquier actuación –por acción u omisión-de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propendaa interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse lacontinuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico. La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o bien por los cambios tecnológicos. Ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria ofinanciera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de éstos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que los rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas ventajas. Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el [artículo 4°](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185) de la [Ley General de la Administración Pública](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185) lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera.

V.-

DERECHO FUNDAMENTAL AL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. Nuestra [constitución política](https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521) recoge, implícitamente, elderecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamientode los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, célere, eficaz y eficiente. Esta última obligación se desprende de la relación sistemática de varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración”. Esa garantía individual atípica o innominada se acentúa en tratándose de servicios públicos esenciales de carácter asistencial como los de la seguridad socialy, en especial, cuando tenemos pacientes que por la patología o síndrome clínico presentado requieren de una atención inmediata sin ningún tipo de dilación indebida para garantizarles sus derechos a la vida y a la salud.

VI.-

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. El derecho a la vida reconocido en el [numeral 21](https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521) de la [Constitución](https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521) es la piedra angular sobre la cual descansan el resto de los derechos fundamentales de los habitantes de la república. De igual forma, en ese ordinal de la carta política encuentra asidero el derecho a la salud, puesto que, la vida resulta inconcebible si no se legarantizan a la persona humana condiciones mínimas para un adecuado y armónico equilibrio psíquico, físico y ambiental. Evidentemente, cualquier retardo de los hospitales, clínicas y demás unidades de atención sanitaria de la Caja Costarricense del Seguro Social puede repercutir negativamente en la preservación de la salud y la vida de sus usuarios, sobre todo cuando éstos sufren de padecimientos o presentan un cuadro clínico que demandan prestaciones positivas y efectivas de forma inmediata. Evidentemente, tratándose de un enfermo habitual que padece un mal degenerativo e incurable, las justificaciones que se brindan no son de recibo. Pacientes de esta índole, no pueden sometidos a ningún trámite burocrático previo o lapso de espera, puesto que, por la naturaleza de su dolencia deben ser objeto de una atención inmediata y célere que les aumente y refuerce sus expectativas de vida. Los entes, órganos y funcionarios públicos se deben a los usuarios con una clara e inequívoca vocación de servicio, puesto que, esa ha sido la razón de su creación y existencia.

VII.-

EFICIENCIA, EFICACIA, CONTINUIDAD, REGULARIDAD Y ADAPTACIÓN EN LOS SERVICIOS PUBLICOS DE SALUD. Los órganos y entes públicos que prestan servicios de salud pública tienen la obligación imperativa e impostergable de adaptarlos a las necesidades particulares y específicas de sus usuarios o pacientes y, sobre todo, de aquellos que demandan una atención médica inmediata y urgente, sin que la carencia de recursos humanos y materiales sean argumentos jurídicamente válidos para eximirlos del cumplimiento de tal obligación. Desde esta perspectiva, los servicios de las clínicas y hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social están en el deber de adoptar e implementar los cambios organizacionales, de contratar el personal médico o auxiliar y de adquirir los materiales y equipo técnico que sea necesario para brindar prestaciones eficientes, eficaces y rápidas. Los jerarcas de las Clínicas y Hospitales no pueden invocar, para justificar una atención deficiente y precaria de los pacientes, el problema de las “listas de espera” para las intervenciones quirúrgicas y aplicación de ciertos exámenes especializados o de la carencia de recursos financieros, humanos y técnicos, puesto que, es un imperativo constitucional que los servicios de salud pública sean prestados de forma eficiente, eficaz, continua, regular y célere. Los jerarcas de la Caja Costarricense de Seguro Social y los Directores de Hospitales y Clínicas que les pertenecen están en el deber y, por consiguiente son los personalmente responsables -en los términos del [artículo 199](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185) y siguientes de la [Ley General de la Administración Pública](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185)-, de adoptar e implementar todas las providencias y medidas administrativas y organizacionales para poner coto definitivo a la prestación tardía –la cual, en ocasiones, deviene en omisa por sus consecuencias- de los servicios de salud, situación que constituye, a todas luces, una inequívoca falta de servicio que puede dar lugar a la responsabilidad administrativa patrimonial de esa entidad por las lesiones antijurídicas provocadas a los administrados o usuarios ([artículos 190](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185) y siguientes de la [Ley General de la Administración Pública](https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185)).

VIII.-

CASO CONCRETO.En el caso del recurrente, los médicos reconocen los dolores, el compromiso sistémico, la aflicción del aparato locomotor y el deterioro manifiesto y progresivo del músculo. Por su patología, el amparado es candidato para la cirugía inmediata de reemplazo o prótesis de cadera (informe a folio 15).Para justificar la tardanza en que ha incurrido el Hospital San Juan de Dios para realizar la cirugía, su Director Médico alegó que el accionante puede tener una vida llevadera con medicamentos, medidas de higiene para mantener un peso ideal, utilización de soportes externos y apoyo emocional. Así como que se la ha brindado el tratamiento para mitigar ese padecimiento mientras se verifica la intervención médica que se hecha de menos.Asimismo, que existen otros pacientes más graves que el aquí recurrente y un gran cúmulo de pacientes en consulta externa y salas de operaciones, que en el caso de ortopedia –según afirma- se siente aún más.Aprecia la Sala que el aumento que la expectativa de vida y el incremento de casos de patologías crónicas degenerativas -que conlleva que los servicios de ortopedia sean, mayormente, solicitados-, la capacidad de oferta de la consulta externa y de la sala de operaciones y la insuficiente disposición de los salones quirúrgicos para atender estas situaciones, sonjustificaciones que se pueden sostener, únicamente, en el ámbito organizativo y de previsión, por lo que no resultan de recibo, para excusar de manera alguna, lesiones a los derechos fundamentales.Teniendo en cuenta la preocupación del médico tratante del Hospital San Juan de Dios -informe a folio 15- la Salase cuestiona la calidad de vida que tiene el recurrente. L. inmediata que el médico tratante recomendó, para mejorar la condición de vida del amparado no se ha podido realizar porque no existe cupo en las salas de operaciones del Hospital San Juan de Dios.A partir de lo expuesto, no aprecia este Tribunal, que en la especie, se haya garantizado el derecho a la salud y a la vida del amparado, pues al momento que este recurso se planteó, e incluso, al momento en que los recurridos contestaron la audiencia que se les confirió, la cirugía que el médico tratante dispuso, por razones de administración y reorganización que pudieron ser, previamente, previsibles no se ha llevado a cabo. No obstante lo anterior y a pesar de que la Sala estima procedente este recurso por violentarse el derecho a la salud del recurrente, no podría ordenarse la realización inmediata de la cirugía pretendida, en razón de que podría producirse una discriminación irrazonable con respecto a los demás pacientes que se encuentran en la lista de espera en igualdad de condiciones que el amparado. Sin embargo, sí considera pertinente la Sala, disponer, que el Director Médico recurrido valore las circunstancias especiales del amparado respecto a los demás pacientes de la lista de espera y con fundamento en la urgencia del caso, lo ubique en el orden que le corresponde, no valorando razones de apersonamiento en cuanto a tiempo, sino médicas y humanas tomando como factor relevante la calidad de vida que tiene cada paciente respecto a su padecimiento.

IX.-

En mérito de lo expuesto, se impone declarar con lugar el recurso, debe, asimismo, ordenársele al Director del Hospital San Juan de Dios, que de forma inmediata valore las circunstancias especiales del recurrente con respecto a los demás pacientes de la lista de espera y con fundamento en la urgencia del caso, lo ubique en el orden que le corresponde.-

Por tanto:

Se declara con lugar el recurso. Se le ordena al Director General del Hospital San Juan de Dios, M.S.P. o a quien en su lugar ejerza ese cargo, realizar las diligencias necesarias que se encuentren dentro del marco de su competencia a fin de que se le programe, inmediatamente, la cirugía que requiere L. A.F.M., bajo el apercibimiento de que, con base en lo establecido en el [artículo 71](https://vlex.co.cr/vid/ley-7135-jurisdiccion-constitucional-633222209) de la [Ley de la Jurisdicción Constitucional](https://vlex.co.cr/vid/ley-7135-jurisdiccion-constitucional-633222209), se impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliere o no la hiciere cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena a la Caja Costarricense de Seguro Social al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. C.. N. esta resolución a M.S.P., en su condición de Director General del Hospital San Juan de Dios o a quien en su lugar ejerza ese cargo, en forma personal.-

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Carlos M. Arguedas R.AnaVirginia Calzada M.

Gilbert Armijo S.ErnestoJinesta L.

Susana Castro A.FedericoSosto L.EJL/erj