

RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

DERECHO A LA SALUD. SU PROTECCIÓN EN EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

El derecho a la salud, entre varios elementos, comprende: el disfrute de servicios de salud de calidad en todas sus formas y niveles, entendiendo calidad como la exigencia de que sean apropiados médica y científicamente, esto es, que exista personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, y condiciones sanitarias adecuadas. De lo anterior se desprende que para garantizar el derecho a la salud, es menester que se proporcionen con

calidad los servicios de salud, lo cual tiene estrecha relación con el control que el Estado haga de los mismos. Esto es, para garantizar la calidad en los servicios de salud como medio para proteger el derecho a la salud, el Estado debe emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin. Una de estas acciones puede ser el desarrollo de políticas públicas y otra, el establecimiento de controles legales. Así, una forma de garantizar el derecho a la salud, es establecer regulaciones o controles destinados a que los prestadores de servicios de salud satisfagan las condiciones necesarias de capacitación, educación, experiencia y tecnología, en establecimientos con condiciones sanitarias adecuadas y en donde se utilicen medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, tal como dispone el legislador ordinario en el artículo 271, segundo párrafo de la Ley General de Salud.

RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE TRABAJO. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE SALUD PREVÉ UNA RESTRICCIÓN VÁLIDA A LA LIBERTAD DE TRABAJO DE LOS MÉDICOS.

La libertad de trabajo no es absoluta y, como otros derechos fundamentales, admite restricciones. El juez constitucional al analizar esas restricciones para determinar si son válidas o no, debe comprobar que éstas satisfagan tres requisitos: a) que sean admisibles constitucionalmente, b) que sean necesarias, y c) que sean proporcionales. Si atendemos a que la práctica de la medicina no puede permanecer ajena a una regulación o control por parte del Estado, ya que el ejercicio de esta profesión necesariamente implica la probabilidad de afectación de derechos de terceros, entendemos que el segundo párrafo del artículo 271 de la Ley General de Salud, satisface el primero de los requisitos antes señalados al ser en principio una restricción de aquellas que son admisibles en el artículo 5o. constitucional. Asimismo, satisface el segundo requisito, pues dicha regulación que puede considerarse como una restricción al derecho al trabajo para el ejercicio profesional de los médicos, se encuentra justificada y es necesaria para garantizar el derecho a la salud, que puede comprender de manera específica el establecimiento de medidas para garantizar la calidad de los servicios de salud, al concretarse a exigir a los médicos que quieran practicar cirugías estéticas y cosméticas a que satisfagan condiciones mínimas necesarias de capacitación, educación, experiencia y tecnología; y que las realicen en establecimientos con condiciones sanitarias adecuadas y en donde se utilicen medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, es decir, a que ofrezcan servicios médicos de calidad, lo cual claramente protege el derecho a la salud. Finalmente, la medida prevista en el artículo 271, segundo párrafo, de la Ley General de Salud, satisface el tercer requisito de análisis para las restricciones a los derechos fundamentales, ya que es proporcional porque el grado de restricción sobradamente es compensada por los efectos benéficos que tiene desde una perspectiva preocupada por garantizar la práctica de las cirugías estéticas y cosméticas

bajo los parámetros de profesionalización y calidad que garantizan la protección de la salud de los pacientes.

SALUD. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.

Conforme a la jurisprudencia 1a./J. 55/2006 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, con el rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.", y luego de un escrutinio ordinario se concluye que el artículo 271, segundo párrafo, de la Ley General de Salud no viola el principio de igualdad contenido en el artículo 1o., en relación con el 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque, en primer lugar, persigue una finalidad constitucionalmente admisible consistente en proteger la salud de quienes se sometan a cirugías estéticas y cosméticas, lo cual es acorde con el mandato de tutelar la garantía individual de protección a la salud establecido en el artículo 4o. constitucional. En segundo lugar, esta norma resulta racional para la consecución de dicha finalidad, pues se trata de una medida tendente a profesionalizar la oferta médica de cirugías estéticas y cosméticas, al exigir a los profesionales de la salud que las realizan que acrediten conocimientos especializados a través de un instrumento objetivo (un certificado de especialidad médica registrado ante la autoridad educativa), a fin de asegurar la calidad de sus servicios y las condiciones jurídicas adecuadas mediante el establecimiento de un sistema de control administrativo que exige la obtención de una licencia sanitaria para el lugar en que se realicen estos procedimientos, y una autorización de la Secretaría de Salud, conforme al reglamento correspondiente. Finalmente, se trata de un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, en tanto que la afectación a la libertad de trabajo que resienten los profesionales de la salud se justifica frente a la evaluación de los efectos que la profesionalización y el control de calidad en la oferta médica de cirugías estéticas y cosméticas tienen sobre el mantenimiento de la salud de los pacientes sometidos a esos procedimientos.

SALUD. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 271, segundo párrafo de la Ley General de Salud no viola la garantía de audiencia, ya que no contempla ningún acto de naturaleza privativa, pues únicamente establece una serie de requisitos para que los profesionales de la salud obtengan una autorización que les permita realizar cirugías estéticas y cosméticas. La autorización que contempla el mencionado artículo abre una vía legal para que las personas obtengan la titularidad de una potestad para poder llevar a cabo determinados procedimientos médicos considerados peligrosos, cuya realización, como lo ha determinado esta Primera Sala, no debe considerarse un derecho adquirido dentro de la esfera jurídica de los

profesionales de la salud, sino una mera expectativa de derecho. Lo anterior demuestra que el citado artículo, lejos de establecer un procedimiento privativo de derechos, regula una vía legal por la cual se puede adquirir una prerrogativa profesional que no estaba incorporada en la esfera de derechos de los profesionales de la salud. Por tanto, al consagrar un procedimiento para la adquisición de una habilitación jurídica y no un procedimiento para que la autoridad prive de un derecho, es evidente que no viola la garantía de audiencia.

SALUD. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

El citado precepto, al establecer los requisitos que los profesionales de la salud deben cumplir para realizar legalmente cirugías estéticas y cosméticas relacionadas con el cambio o corrección del contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo, no viola la garantía de irretroactividad de la ley contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque conforme a la teoría de los derechos adquiridos, el indicado artículo 271 no tiene efectos retroactivos prohibidos respecto de los títulos profesionales expedidos, pues éstos no establecen condiciones permanentes e inamovibles para el ejercicio de la profesión que habilitan, en tanto que acorde con el artículo 5o. constitucional, los Estados no son competentes para normar la totalidad de las condiciones en que puede ejercerse una profesión. Esto es, las actividades que pueden realizarse con base en los títulos profesionales son heterogéneas y variables, y pueden impactar en ámbitos materiales de validez regulados en otros espacios constitucionales. Por tanto, los profesionales de la salud no tienen un derecho adquirido para ejercer su profesión en condiciones libres de toda regulación; máxime si se toma en cuenta que el despliegue de las profesiones repercute y determina el grado de disfrute de ciertas garantías constitucionales, como acontece en la relación de dependencia entre la protección de la salud prevista en el artículo 4o. constitucional y el ejercicio de la libertad de trabajo de los médicos. Además, tampoco existe dicha retroactividad desde la perspectiva de la teoría de los componentes de la norma, pues el precepto legal aludido introduce un contenido normativo que se proyecta íntegramente de forma prospectiva, sin afectar situaciones de hecho pasadas, es decir, el deber de acreditar los requisitos que establece vincula a sus destinatarios a partir de su entrada en vigor (20 de junio de 2007), lo cual faculta a la autoridad administrativa a vigilar su cumplimiento hacia el futuro.

SALUD. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VIOLA LAS PREVISIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Si se toma en cuenta que dicho precepto constitucional establece una serie de previsiones de carácter eminentemente económico, resulta indudable que el artículo 271, segundo párrafo, de la Ley General

de Salud, al señalar los requisitos que deben cumplir los profesionales de la salud para realizar cirugías estéticas y cosméticas, no viola el referido precepto constitucional, en virtud de que no introduce algún contenido propiamente económico, sino que se limita a establecer condiciones profesionales, las cuales no tienen como propósito regular el mercado médico, sino garantizar la protección de la salud de las personas. Además, se trata de una medida cuyo ámbito de aplicación se expande sobre los tres sectores de salud previstos en la Ley de la materia (público, social y privado), por lo que también comprende aquellos servicios médicos jurídicamente excluidos del mercado, es decir, los provistos por el sistema público de salud.

SALUD. EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA DISTINCIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 271 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, DEBE SOMETERSE A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD ORDINARIO.

El análisis de constitucionalidad del citado precepto, que establece los requisitos que han de cumplir los profesionales de la salud para realizar cirugías estéticas y cosméticas, cuya complejidad exige conocimientos especializados y determinados estándares de calidad, debe someterse a un escrutinio de igualdad ordinario porque la norma no introduce una clasificación legislativa articulada alrededor de alguna de las categorías mencionadas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como motivos prohibidos de discriminación, sino que distingue entre dos grupos de personas: los profesionales de la salud que tienen una especialidad médica registrada ante la autoridad educativa y los que no la tienen; de manera que el criterio de distinción utilizado no es de origen étnico o nacional, de género, edad, capacidades diferentes, religión, condición social, preferencias, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; de ahí que no hay razones para realizar un escrutinio estricto, ni siquiera desde la perspectiva de la naturaleza del derecho afectado, pues aunque la libertad de trabajo es una garantía individual, por un lado, se trata de un derecho que la propia Constitución Federal consagra en una fórmula cuya ambigüedad no llega a velar una directa alusión a una estructura regulativa condicionante y, por el otro, el citado artículo 271 no incide central y determinadamente en el derecho a elegir una profesión u oficio, en tanto que no establece una condición para el ejercicio de la profesión de médico, sino sólo los requisitos que deben satisfacer los profesionales de la salud que deseen llevar a cabo cirugías estéticas y cosméticas.

SALUD. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 271 DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO INVADE EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE TITULARIDAD ESTATAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto constitucional faculta a los estados para determinar en sus leyes cuáles profesiones requieren título para su ejercicio, las condiciones para obtenerlo y las autoridades que han de

expedirlo, lo cual es congruente con la fracción V del artículo 121 constitucional, que señala que los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, deben ser respetados en los otros. Lo anterior permite que las legislaturas de las entidades federativas determinen los procesos y requisitos necesarios para el desempeño de las profesiones, pero no las faculta para normar sobre la materialidad e impacto de las actividades concretas desempeñadas con base en dichos títulos. Esto es, la regulación de los documentos habilitantes para el ejercicio de las profesiones es de titularidad estatal, mientras que la referida a la salubridad general es de competencia federal, conforme a los artículos 4o. y 73, fracción XVI, constitucionales. En ese sentido, el segundo párrafo del artículo 271 de la Ley General de Salud, al establecer los requisitos que deben cumplir los profesionales en esta materia para realizar cirugías estéticas y cosméticas, no invade el ámbito competencial de titularidad estatal contenido en el artículo 5o. de la Constitución Federal, pues no regula alguna condición de acceso a la profesión médica, sino que, por un lado, se refiere en forma abstracta a los "profesionales de la salud", categoría que se determina e individualiza según la legislación de cada estado y, por el otro, constituye un instrumento para asegurar y proteger a quienes reciben servicios de salud en materia de cirugías estéticas y cosméticas.

DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el citado precepto constitucional tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Así, lo anterior es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio

de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

LEY GENERAL DE SALUD. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 271, segundo párrafo de la Ley General de Salud no viola la garantía de audiencia, ya que no contempla ningún acto de naturaleza privativa, pues únicamente establece una serie de requisitos para que los profesionales de la salud obtengan una autorización que les permita realizar cirugías estéticas y cosméticas. La autorización que contempla el mencionado artículo abre una vía legal para que las personas obtengan la titularidad de una potestad para poder llevar a cabo determinados procedimientos médicos considerados peligrosos, cuya realización, como lo ha determinado esta Primera Sala, no debe considerarse un derecho adquirido dentro de la esfera jurídica de los profesionales de la salud, sino una mera expectativa de derecho. Lo anterior demuestra que el citado artículo, lejos de establecer un procedimiento privativo de derechos, regula una vía legal por la cual se puede adquirir una prerrogativa profesional que no estaba incorporada en la esfera de derechos de los profesionales de la salud. Por tanto, al consagrar un procedimiento para la adquisición de una habilitación jurídica y no un procedimiento para que la autoridad prive de un derecho, es evidente que no viola la garantía de audiencia.