



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS: La Recomendación 117/95, del 21 de septiembre de 1995, se envió al Gobernador del Estado de Coahuila y al Secretario de Salud, y se refirió al caso del Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes, en el Estado de Coahuila. La Comisión Nacional de Derechos Humanos recomendó al Gobernador de Coahuila ordenar que en los convenios de subrogación que se celebren con el Instituto Mexicano del Seguro Social y con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, se prevea que dichos organismos financien con sus propios fondos la ampliación de la capacidad instalada del hospital, así como su equipamiento y la contratación del personal necesario, en la misma proporción en que harán uso de los servicios del nosocomio. Utilizar los recursos presupuestales para la atención de los destinatarios naturales del servicio a que está dedicado el hospital, tomando en cuenta la obligación de atender prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables. Ordenar que en el hospital psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes se dé atención médico-psiquiátrica en forma equitativa a los pacientes no asegurados con relación a aquellos que son atendidos a título de subrogación. Contratar el suficiente número de médicos psiquiatras y de otros profesionales del equipo de salud; los cuales garanticen permanentemente la cobertura del servicio. Realizar la actualización de los expedientes clínicos de todos los pacientes, y que dicha actualización asiente debidamente, en cada expediente, el estado clínico del paciente en concordancia con las medidas del plan terapéutico. Someter a los pacientes a restricción física o aislamiento como último recurso para impedir un daño inmediato o inminente al paciente o a otra persona. Establecer claramente cuáles son las condiciones y los casos en que podrá prescribir una medida restrictiva o el aislamiento; en estos casos, optar por la medida menos restrictiva, bajo la estricta prescripción de dos médicos psiquiatras, y mantener a las personas en condiciones de seguridad; bajo el cuidado y supervisión permanente de personal calificado. Que en ningún caso las medidas restrictivas o de aislamiento se apliquen como castigo. Acondicionar debidamente los locales destinados al aislamiento para que el paciente no sufra daño alguno, y mantenerlo en adecuadas condiciones de higiene y aseo.

Al Secretario de Salud se recomendó verificar el cumplimiento de las normas técnicas a que está sujeta la prestación de los servicios de salud mental, y que, para evaluar la prestación de dichos servicios, tome las medidas necesarias para que se cumplan cabalmente tales normas y las que emanan de la legislación vigente en la materia, y a fin de que la prestación de los servicios en ese hospital, se ajuste a los principios establecidos en las disposiciones jurídicas referidas.

Recomendación 117/1995

México, D.F., 21 de septiembre de 1995

Caso del Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes, en el Estado de Coahuila I

A) Lic. Rogelio Montemayor Segur,
Gobernador del Estado de Coahuila,
Saltillo, Coah.

B) Dr. Juan Ramón de la Fuente Ramírez,
Secretario de Salud,

Ciudad

Muy distinguidos señores:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1o.; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/95/COAH/PO5294, relacionado con el caso del Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes, en el Estado de Coahuila, y vistos los siguientes

I. HECHOS

Los artículos 3o., párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 28 del Reglamento Interno del mismo Organismo Nacional, disponen que cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucradas tanto autoridades o servidores públicos de la Federación como de las Entidades Federativas, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De conformidad con lo que dispone el artículo 4o. de la Ley General de Salud, son autoridades sanitarias la Secretaría de Salud y los gobiernos de las Entidades Federativas, por lo que ambos niveles de autoridad son responsables de la atención de la salud en los hospitales psiquiátricos. El artículo 13, apartado A, fracción I, de la Ley General de Salud, establece que a la Secretaría de Salud le corresponde dictar y verificar el cumplimiento de las normas técnicas a que está sujeta, en todo el territorio nacional, la prestación de los servicios de salud en las materias de salubridad general; a su vez, el artículo 3o., fracción VI, de la Ley referida, señala que dentro de la salubridad general está comprendida la salud mental. Dichas normas técnicas son de carácter obligatorio para toda institución que preste servicios de salud mental. El artículo 75 de la misma Ley dispone que "El internamiento de personas con padecimientos mentales en establecimientos destinados a tal efecto, se ajustará a principios éticos y sociales, además de los requisitos científicos y legales que determine la Secretaría de Salud y establezcan las disposiciones jurídicas aplicables". A su vez, el Acuerdo N° 124 de la Secretaría de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 1995, por el cual se coordinan orgánicamente la Coordinación del Consejo Nacional contra las Adicciones y la Dirección de Salud Mental, dispone en su artículo 2o., fracciones III y VIII, que "El Director de Salud Mental tendrá las siguientes

atribuciones:...III. Planear, coordinar, supervisar y evaluar los servicios que en materia de salud mental presta la Secretaría, promover y coordinar los desarrollados por el Sector Público...VIII. Elaborar normas oficiales mexicanas de observancia en las instituciones que prestan servicios de salud mental a la población y supervisar su cumplimiento..."

A los gobiernos de los Estados les corresponde organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general, de acuerdo con el artículo 13, apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud.

En los hechos que dan origen a la presente Recomendación tienen participación una autoridad federal -la Secretaría de Salud- y una estatal -el Gobierno del Estado de Coahuila-, por lo cual la competencia para conocer de las violaciones a los Derechos Humanos que se hayan cometido en el Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes, Estado de Coahuila, se surte a favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De acuerdo con los lineamientos de esta Comisión Nacional para la supervisión de hospitales psiquiátricos, un visitador adjunto se presentó el día 17 de marzo de 1995 en el Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes, Estado de Coahuila, con el objeto de conocer las condiciones de vida de los pacientes psiquiátricos, verificar la situación de respeto a sus Derechos Humanos, así como revisar el estado de las instalaciones, la organización y el funcionamiento del establecimiento, y recabó las siguientes:

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. Datos generales

i. El Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes depende de la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila, de la que provienen sus recursos financieros y materiales. Fue construido específicamente para atender enfermos psiquiátricos e inició sus actividades en junio de 1987.

ii. El Hospital tiene una capacidad instalada para 50 camas y atiende a pacientes crónicos adultos, excepto a mayores de 60 años. El día de la visita había 54 pacientes: 16 mujeres y 38 varones. La plantilla de personal la integran 50 personas y está formada por 1 psiquiatra -quien se presenta sólo cada 15 días-, 2 médicos internistas, 2 cirujanos, 1 psicólogo, 2 trabajadoras sociales, 17 enfermeras y 4 cocineras. El resto del personal cumple -en forma alternada- funciones administrativas, como lavandería, intendencia, vigilancia y jardinería.

iii. El doctor Fernando Fouvilloux Rojas, médico internista que a la fecha de la visita llevaba seis meses como Director del Hospital, informó que recibe apoyo del Seguro Social y del Centro de salud cuando se requieren exámenes paraclínicos. En relación con los pacientes manifestó que, dado que se trata de enfermos crónicos, se programan permisos terapéuticos con una frecuencia aproximada de tres meses, para que puedan

salir aquellos que tengan familiares y estén en condiciones clínicas de hacerlo; explicó, asimismo, que el vestido de los pacientes corre a cargo de los familiares y que el propio interno decide la ropa que quiere usar. Cuando en ocasiones el Hospital recibe donativos, éstos se destinan a quienes han sido abandonados.

2. Atención psiquiátrica subrogada

El Director manifestó que el Hospital brinda servicio de internamiento para pacientes de los institutos Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Del total de la población hospitalizada, 28 pacientes -el 51.8%- se encuentran en estas condiciones. De ellos, 26 provienen del IMSS y 2 del ISSSTE. Las instituciones de seguridad social antes referidas deben pagar la cuota más alta que se cobra por el internamiento de un paciente, más el 50%. El Director manifestó que con estos recursos es posible financiar la contratación de 5 trabajadores administrativos eventuales -integradas a la plantilla laboral- y complementar gastos de mantenimiento, alimentación y material de oficina. Además, con estos pagos del IMSS y del ISSSTE compensan el costo que representan 10 pacientes abandonados y 8 que tienen familia pero que carecen de recursos económicos. En relación con el sobrecupo, señaló que momentáneamente no representa problema, pues algunos locales destinados a la consulta han sido habilitados como dormitorios, situación que fue corroborada por el visitador adjunto.

3. Revisión de expedientes clínicos

Durante la revisión de expedientes clínicos, se observó que éstos están realizados en papelería debidamente membretada por la institución y que constan de hoja frontal, nota de ingreso, carta de responsabilidad, hoja de ingreso voluntario o involuntario, historia clínica médica, historia clínica psiquiátrica, listado de problemas, plan terapéutico, notas de evolución y hoja de análisis de laboratorio y gabinete, entre otras. Únicamente los expedientes correspondientes a pacientes provenientes del Instituto Mexicano del Seguro Social se encontraron actualizados con notas correspondientes a psiquiatría; el resto sólo tiene notas actualizadas de medicina general y de enfermería. El Director expresó que esto se debe que el IMSS exige ese requisito para el pago de los servicios subrogados, y que las deficiencias que se observan en los demás expedientes se deben a la carencia de psiquiatras en el Hospital, pues la situación geográfica de Parras de las Fuentes -situada a 170 kilómetros, tanto de Tórréon como de Saltillo- ha dificultado la contratación de estos profesionales, quienes no desean desplazarse hasta allí.

4. Aplicación de la medida de aislamiento

Se observó que el hospital cuenta con dos cuartos de aislamiento, uno para mujeres y otro para varones. Las dimensiones aproximadas de cada uno de ellos son de 2 por 1.5 metros; tienen puerta metálica, carecen de mobiliario y de servicios sanitarios; la luz es artificial -proporcionada por lámparas de neón-, y las paredes no tienen ningún tipo de protección. El Director y varios integrantes del personal de enfermería coincidieron en expresar que el aislamiento sólo se prescribe cuando existe agresividad del paciente y únicamente cuando así lo indica el psiquiatra. En el momento de la visita no se encontró

a ningún paciente en aislamiento. Sin embargo, pese a estar aparentemente aseados, dichos locales despedían fuerte olor a heces y orina.

III. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional comprobó las anomalías que han quedado señaladas en el cuerpo de presente documento y que constituyen violaciones a los Derechos Humanos de los pacientes y a los ordenamientos legales y principios éticos internacionalmente aceptados que en cada caso se indican.

a) El derecho a la protección de la salud -elevado a rango constitucional por el artículo 4º, párrafo segundo de la Constitución General de la República- sería mero formulismo jurídico si no se establecieran mecanismos para que, en la práctica, el individuo pueda gozar del bien tutelado. En este contexto, el artículo 51 de la Ley General de Salud, en relación con el artículo 3º, fracción II, del mismo ordenamiento legal, disponen que los usuarios tienen el derecho a obtener prestaciones de salud oportunas y de calidad idónea, sobre todo si se trata de grupos vulnerables como los enfermos mentales. Por ello, el hecho de que en el Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes se permita el sobrecupo de instalaciones (evidencia 1, inciso ii) menoscaba el ejercicio de tal derecho en detrimento de los usuarios e infringe las disposiciones aplicables. Si bien es cierto que la sobrepoblación hospitalaria es sólo del 8%, ello representa una menor disponibilidad de recursos en una proporción similar, situación per se grave en un Hospital con gran carencia de recursos humanos.

b) Tomando en consideración que por su propia naturaleza el cuidado de pacientes en el medio hospitalario requiere de personal altamente capacitado y de una estrecha vigilancia del proceso salud-enfermedad, no es adecuado que sólo exista una sola plaza de médico psiquiatra en la plantilla de personal técnico, y que éste labore únicamente durante un fin de semana cada 15 días (evidencia 1, inciso ii). Tal situación contraviene los artículos 21, 26 y 126 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, que disponen que en los hospitales debe existir el personal médico suficiente, y lo señalado en los Principios 9, inciso 2, y 14 de los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental, que señalan respectivamente que el tratamiento debe ser prescrito y aplicado por personal profesional calificado y que cualquier establecimiento sanitario debe contar con ese tipo de personal en número suficiente para otorgar atención adecuada. Los principios referidos, aprobados por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1991, al quedar reconocidos como criterios fundamentales para la atención de enfermos mentales, informan las normas médicas y el derecho consuetudinario internacional, por lo que son fuente de derecho de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas.

c) Esta Comisión Nacional considera que el hecho de que se destine más del 50% de la capacidad instalada del Hospital de Parras de las Fuentes para atender a pacientes provenientes de las instituciones de seguridad social (evidencia 2) va en franco menoscabo de la atención que se pueda otorgar a pacientes económica y socialmente más vulnerables. En efecto, tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, tienen

fuentes propias de financiamiento que les permiten y obligan a proporcionar a sus afiliados todos los servicios médicos y hospitalarios necesarios. Los hospitales dependientes de las respectivas secretarías de salud de los Estados -como es el caso del Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes, que depende administrativa y financieramente de la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila- deben estar destinados preferentemente a la atención de personas que no gocen de los beneficios de la seguridad social, y sólo en casos excepcionales pueden dar atención a pacientes asegurados, cuando ello sea indispensable para garantizar el derecho a la salud de estos últimos. Al respecto, el artículo 3º de la Ley General de Salud expresa que "es materia de salubridad general:... la atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables". Por lo anterior, los hechos señalados en la evidencia 2 de la presente Recomendación contradicen el sentido de la norma citada.

Resulta preocupante que la atención preferente que se da a los pacientes asegurados en el Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes obedezca, más que a razones de conveniencia médica, a la necesidad de obtener financiamiento. En efecto, según declaraciones del Director del Hospital (evidencia 2), "...con estos recursos (los que proporcionan el IMSS y el ISSSTE) es posible financiar la contratación de 5 trabajadores administrativos eventuales...y complementar gastos de mantenimiento, alimentación y material de oficina".

Por las razones antedichas, este Organismo Nacional considera conveniente que en los convenios de subrogación que se celebren por el Gobierno del Estado de Coahuila con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado o con el Instituto Mexicano del Seguro Social, se incluyan cláusulas tendientes a preservar los Derechos Humanos de los enfermos pertenecientes a los grupos más desprotegidos. Así, para que los asegurados sean atendidos en los hospitales de la Secretaría de Salud del Estado por razones de ubicación o de costeabilidad, se debe prever -a cargo del subrogante- la ampliación de la capacidad instalada de dichos nosocomios, al igual que su equipamiento y la contratación del personal necesario, en la misma proporción en que hará uso de los servicios de tales hospitales. En esta forma, el Gobierno del Estado de Coahuila no se verá obligado a recurrir al financiamiento de los organismos de seguridad social mencionados, en detrimento de los derechos de los beneficiarios a que está destinado el Hospital. Esto conlleva la necesidad de que las autoridades estatales -de conformidad con el artículo 19, párrafo primero, de la Ley General de Salud, que dispone que "La Federación y los gobiernos de las entidades federativas... aportarán los recursos materiales, humanos y financieros que sean necesarios para la operación de los servicios de salubridad general..."- asignen en forma prioritaria, dentro de los márgenes que permite el presupuesto de egresos del Estado, los recursos necesarios para el debido funcionamiento del Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes, a fin de contribuir a satisfacer convenientemente el derecho a la salud establecido en los artículos 4º, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1o. de la Ley General de Salud. Ello en razón de que se trata de un asunto de salubridad general en beneficio de los grupos sociales más vulnerables, en los términos del artículo 3o., fracciones II y VI, de la Ley General de Salud.

d) El hecho de que sólo se pongan al día los expedientes de los pacientes que provienen del Instituto Mexicano del Seguro Social, a diferencia de lo que ocurre con los del resto

de la población hospitalizada (evidencia 3) denota que no se actualiza adecuadamente el tratamiento que se brinda a los enfermos no asegurados, lo que desvirtúa el derecho a una atención psiquiátrica igual para todas las personas que la requieren, y transgrede por lo tanto la garantía establecida en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los hechos referidos violan también los criterios de universalidad de la atención médica establecidos en el artículo 35 de la Ley General de Salud y lo señalado en el principio 1.1 de los Principios para la Protección de las Personas que padecen Enfermedades Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental, aprobados por la Organización de las Naciones Unidas, que preceptúan que todas las personas tienen derecho a la mejor atención disponible de salud mental.

e) En relación con las medidas empleadas en el Hospital para impedir que el enfermo se autoagreda o agreda a otra persona, los principios de Derechos Humanos en materia de atención de enfermos mentales señalan que se deberá elegir la opción menos restrictiva para el paciente. Debe quedar en claro que las medidas que se aplican con este objeto, incluyendo la sujeción a cama y el aislamiento -ambos por periodos breves- no tienen un carácter terapéutico, sino meramente precautorio, y mucho menos debe dárseles un sentido retributivo o sancionador ante conductas pasadas del enfermo que no representen un riesgo actual o inminente. Asimismo, las medidas de aislamiento o sujeción de un segmento corporal o de la totalidad del cuerpo como medio de control, deberán asentarse invariablemente en el expediente, señalando su duración y previa revisión clínica del paciente, así como la adecuada vigilancia médica. El hecho de que en el Hospital de Parras de las Fuentes se aplique el aislamiento como medio de seguridad, sin considerar otras alternativas (evidencia 4), y que dicho aislamiento se practique en condiciones inadecuadas, como son cuartos que no tienen las paredes recubiertas para evitar daños al paciente y que se hallan en situación antihigiénica (evidencia 4), vulnera la dignidad de los enfermos y constituye una violación del artículo 51 de la Ley General de Salud, que obliga a proporcionar a los pacientes un trato digno. En este sentido se pronuncia el principio 11, numeral 11, de los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental, aprobados por la Organización de las Naciones Unidas, y que se relaciona con lo establecido en los artículos 9º y 48 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica. Analizados en su conjunto, estas normas jurídicas y principios internacionales establecen que el paciente tiene derecho a un trato respetuoso, digno, lo menos restrictivo posible y basado en principios éticos y científicos.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular a ustedes, señor Gobernador constitucional del Estado de Coahuila y señor Secretario de Salud, respetuosamente, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES

Al Gobernador del Estado de Coahuila:

PRIMERA. Que ordene que en los convenios de subrogación que se celebren con el Instituto Mexicano del Seguro Social y con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, se prevea que dichos organismos financien con sus

propios fondos la ampliación de la capacidad instalada del Hospital, así como su equipamiento y la contratación del personal necesario, en la misma proporción en que harán uso de los servicios del nosocomio. Que por su parte, el Gobierno del Estado utilice los recursos presupuestales para la atención de los destinatarios naturales del servicio a que está dedicado el Hospital, tomando en cuenta la obligación de atender prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables.

SEGUNDA. Que ordene que en el Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes se dé atención médico-psiquiátrica en forma equitativa a los pacientes no asegurados en relación con aquellos que son atendidos a título de subrogación.

TERCERA. Que ordene que en el Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes se contrate el suficiente número de médicos psiquiatras y de otros profesionales del equipo de salud, que garanticen permanentemente la cobertura del servicio.

CUARTA. Que ordene que el servicio del Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes realice la actualización de los expedientes clínicos de todos los pacientes, y que dicha actualización asiente debidamente, en cada expediente, el estado clínico del paciente en concordancia con las medidas del plan terapéutico.

QUINTA. Que ordene que sólo se someta a los pacientes a restricción física o aislamiento como último recurso para impedir un daño inmediato o inminente al paciente o a otra persona. Que se establezcan claramente cuáles son las condiciones y los casos en que podrá prescribirse una medida restrictiva o el aislamiento. Que en estos casos se opte por la medida menos restrictiva, bajo la estricta prescripción de dos médicos psiquiatras, y se mantenga a las personas en condiciones de seguridad, bajo el cuidado y supervisión permanente de personal calificado. Que en ningún caso las medidas restrictivas o de aislamiento se apliquen como castigo.

SEXTA. Que ordene que los locales destinados al aislamiento sean debidamente acondicionados para que el paciente no sufra daño alguno y que se mantengan en adecuadas condiciones de higiene y aseo.

Al Secretario de Salud:

SEPTIMA. Que de acuerdo con sus facultades para verificar el cumplimiento de las normas técnicas a que está sujeta la prestación de los servicios de salud mental y para evaluar la prestación de dichos servicios, tome las medidas necesarias para que en el Hospital Psiquiátrico Campestre de Parras de las Fuentes, en el Estado de Coahuila, se cumplan cabalmente tales normas y las que emanan de la legislación vigente en la materia, y para que la prestación de los servicios que se dan en ese Hospital se ajuste a los principios establecidos en las disposiciones jurídicas referidas.

Al Gobernador del Estado de Coahuila y al Secretario de Salud:

OCTAVA. La presente recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad para hacer pública precisamente esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional