



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS:

El 24 de febrero de 2004 esta Comisión Nacional inició el expediente 2004/544-1 con motivo de la queja presentada por el señor Salvador Enríquez Corral, en la que señaló hechos presuntamente violatorios al derecho a la igualdad y a la protección de la salud, cometidas en perjuicio del agraviado por servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Del análisis de las evidencias que integran el expediente 2004/544-1 se desprenden elementos suficientes para establecer la procedencia legal de los agravios hechos valer por el quejoso, considerando que en la queja recibida el 24 de febrero de 2004 en este Organismo Nacional, así como en las entrevistas telefónicas que el agraviado tuvo con personal de esta Institución, en las que precisó que desde el mes de julio de 2003 la atención que se le otorga en la Clínica 44 del IMSS en Durango no es la adecuada, pues no se le programan las citas oportunamente, además de que, en ocasiones, se las suspenden bajo el argumento de que la atención médica se brinda prioritariamente a los trabajadores en activo.

Mediante memorándum interno, del 16 de marzo de 2004, el doctor Miguel Bermúdez Barba, Director de la Unidad Médica Familiar Número 44 del IMSS, comunicó al contador público Raúl Ronquillo Flores, Coordinador de Atención y Orientación al Derechohabiente en la Delegación del IMSS en esa entidad federativa, que al agraviado se le ha atendido con previa cita; aclarando que de acuerdo con las políticas que se establecen en el Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, siempre que un trabajador requiere atención médica en las unidades de medicina familiar, hospitales de segundo y tercer, nivel y en los servicios de salud en el trabajo, se le recibe en forma prioritaria, sobre los pensionados y beneficiarios, para reincorporarlo a la brevedad a sus labores.

En 1989, con la creación del Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, el IMSS impuso como metas: implementar en los servicios de salud en el trabajo de las unidades de medicina familiar el estudio de la evaluación de la capacidad del asegurado frente a su puesto específico de trabajo y como parte integrante del expediente clínico; disminuir a nivel nacional el número total de dictámenes por estado de invalidez; abatir a nivel nacional el número de días de incapacidad temporal para el trabajo por riesgos de trabajo, y disminuir a nivel nacional el número de días de incapacidad temporal para el trabajo por enfermedad general.

Es importante subrayar que esta Comisión Nacional apoya que se instrumenten procedimientos que garanticen la concreción de los resultados esperados por el Instituto, y que tengan como objetivo mejorar la oportunidad y calidad de la atención médica y el desarrollo económico; sin embargo, observa con preocupación que para lograr sus

objetivos implementó el Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, y que su aplicación violenta los Derechos Humanos, ya que otorga un trato preferencial a los trabajadores en activo, respecto de los pensionados y beneficiarios, lo que se traduce en acto de discriminación, conforme a lo establecido en los artículos 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 4o. y 9o., fracción VII, de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en los que se prohíbe toda distinción, con motivo del origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, las condiciones sociales, de salud, la religión, lengua, estado civil o cualquier otra, que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Ahora bien, el IMSS, como parte integrante del Sistema Nacional de Salud, tiene entre sus finalidades garantizar el derecho a la salud de sus derechohabientes, siendo éstos el asegurado, el pensionado y sus beneficiarios, debiendo brindarse a todos por igual la atención médica que requieren, sin distinción alguna, conforme a lo establecido en los artículos, 1o. y 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o., 4o., fracción III, 5o., fracción III, y 18, fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que de manera general refieren que las personas adultas mayores deben gozar de un trato justo, sin distinción alguna en la prestación de los servicios públicos de salud; 1o., 2o., 8o. de la Ley del Seguro Social; 1o., 3o., fracción III, y 77 bis 37, fracción II, de la Ley General de Salud; así como, 1o., 3o. y 9o. del Reglamento de Servicios Médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social; preceptos jurídicos que coinciden en señalar que la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho a la salud, el cual debe proporcionarse en forma igualitaria a sus derechohabientes.

Todos los usuarios del sistema de salud tienen derecho a recibir una atención médica profesional y responsable, así como un trato igualitario y respetuoso; objetivos que no pueden alcanzarse con la aplicación del Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, que bajo criterios utilitarios coloca a las personas que no tienen el carácter de trabajador activo en un plano de desigualdad respecto de los que sí lo son, transgrediendo con ello los artículos 51, 77 bis 1o. y 36, de la Ley General de Salud, en los que se indica que el acceso a la protección social de la salud debe de ser igualitario y bajo ningún tipo de discriminación en los servicios de salud, medicamentos e insumos para el diagnóstico y tratamiento de los padecimientos que presten las unidades médicas tanto locales como federales.

De acuerdo con lo anterior, el personal de la Unidad de Medicina Familiar Número 44 no atendió las disposiciones relacionadas con la protección de la salud, y realizó conductas discriminatorias proscritas en los tratados internacionales, suscritos por nuestro país en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indican el margen mínimo de calidad en los servicios médicos que proporciona el Estado a su población, así como que se deben eliminar todas las formas de discriminación, de conformidad con los artículos 1o. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.2, 9o., 12.1 y 12.2, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10.1 y 10.2, inciso a), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En razón de lo anterior, se emitió la presente Recomendación al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social:

PRIMERA. Gire sus instrucciones para que de inmediato se suspenda el trato discriminatorio, al que se hace referencia en el capítulo de observaciones de este documento, en la prestación de los servicios médicos, respecto de los derechohabientes de ese Instituto que no son trabajadores en activo.

SEGUNDA. Se sirva girar sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se reorienten las políticas y contenidos del Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores a fin de que puedan cumplirse sus objetivos y metas sin violentar los Derechos Humanos de los derechohabientes.

Recomendación 035/2004

México, D. F., 18 de junio de 2004

**Sobre el caso del señor Salvador
Enríquez Corral**

Dr. Santiago Levy Algazi, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social

Distinguido señor Director General:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., párrafo primero; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 44; 46, y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128, 129, 130 y 131 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2004/544-1, relacionados con el caso del señor Salvador Enríquez Corral, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango recibió la queja del señor Salvador Enríquez Corral, presentada por comparecencia el 19 de enero de 2004, remitida a este Organismo Nacional por razones de competencia, donde se recibió el 24 de febrero del mismo año, en la que manifestó presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas en su agravio, atribuidas a servidores públicos de la Clínica 44 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en Durango.

En su comparecencia ante la Comisión estatal, el señor Salvador Enríquez Corral manifestó que es jubilado y tiene seguro voluntario en el Instituto Mexicano del Seguro Social, y refirió que aproximadamente desde julio de 2003, la atención que recibe en la Clínica 44 del IMSS en Durango no es adecuada, toda vez que por ser jubilado no le otorgan las citas a tiempo,

además de que se le negó el servicio dental, y le informaron que se les da preferencia en la atención médica a los trabajadores en activo, ya que las empresas requieren que a sus empleados se les atienda pronto.

El 20 de enero de 2004, una visitadora de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango se entrevistó, vía telefónica, con el contador público, Raúl Ronquillo Flores, Coordinador de Atención y Orientación al Derechohabiente del IMSS en Durango, a quien le informó sobre la queja interpuesta por el señor Salvador Enríquez Corral, y manifestó que efectivamente en las citas con el mismo horario se les da preferencia a los trabajadores para que se reintegren a su trabajo, pero que sí se atiende a los jubilados y le solicitó que se le informara al quejoso que acudiera a esa Coordinación para tratar el asunto. El 21 del mismo mes y año el contador público Raúl Ronquillo se comunicó con personal de la Comisión Estatal para informar que se entrevistó con el señor Enríquez y le explicó el funcionamiento y la forma de proceder en caso de que se le niegue algún servicio. Agregó que giraría instrucciones al director de esa clínica sobre las manifestaciones hechas por el agraviado, además de que el quejoso se dio por satisfecho después de la conversación.

El 1 de febrero del año en curso, el señor Salvador Enríquez Corral, en conversación telefónica, refirió a personal de esta Comisión Nacional que el motivo de su queja persiste ya que en la Clínica 44 del IMSS se les brinda atención médica primero a los trabajadores en activo y después a los jubilados, situación con la que no está de acuerdo, en virtud de que ambos tienen derecho a recibir ese servicio en igualdad de condiciones.

B. A fin de integrar el expediente, mediante los oficios 4724, 6103 y 7821, del 4, 19 de marzo y 1 de abril de 2004, este Organismo Nacional solicitó a la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, un informe sobre los hechos constitutivos de la queja. En respuesta, remitió lo solicitado.

C. De la información y documentación que este Organismo Nacional se allegó, se desprende que el señor Salvador Enríquez Corral ha recibido atención médica, con previa cita, en el consultorio número 6 del turno vespertino de la Unidad de Medicina Familiar Número 44 del IMSS en Durango.

El criterio a seguir para el otorgamiento de los servicios institucionales, en esa Unidad de Medicina Familiar, se establece con base en el Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, que conforme a sus políticas establece que la atención médica debe ser prioritaria a los trabajadores activos para lograr lo más pronto posible su reincorporación laboral, familiar y social, para posteriormente proporcionarla a los pensionados y beneficiarios.

Asimismo, el 8 de junio de 2004 el señor Salvador Enríquez Corral confirmó, vía telefónica, a personal de este Organismo Nacional que no se le ha negado el servicio médico y que acude a consulta previa cita; sin embargo, el día que se presenta a recibir atención, en ocasiones, le informan que primero deben atender a los trabajadores en activo, lo que considera no constituye un trato igualitario.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

A. La queja por comparecencia que el señor Salvador Enríquez Corral presentó el 19 de enero de 2004, en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, remitida por razones de competencia a esta Comisión Nacional, en donde se recibió el 24 de febrero del mismo año.

B. El acta circunstanciada elaborada el 20 de enero de 2004, por una visitadora de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, en la que consta la comunicación telefónica con el contador público Raúl Ronquillo Flores, Coordinador de Atención al Derechohabiente del IMSS en Durango, en la que refirió que en las citas con el mismo horario se les da preferencia a los trabajadores para que se reintegren a su trabajo y le solicitó que se informara al agraviado que acudiera a esa Coordinación para resolver el asunto.

C. El acta circunstanciada elaborada por personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, en la que consta la conversación telefónica del 21 de enero de 2004 con el contador público Raúl Ronquillo, quien manifestó que se entrevistó con el agraviado para hacer de su conocimiento la forma de proceder en caso de que se le negara el servicio, además de que el quejoso estuvo conforme con la información que se le proporcionó.

D. El acta circunstanciada elaborada por personal de este Organismo Nacional en la que consta la comunicación telefónica con el agraviado el 1 de febrero de 2004, en la que refirió que el motivo de su queja persiste ya que en la Clínica 44 del IMSS no se otorga la atención médica en igualdad de condiciones.

E. El oficio 0954-06-0545/3574, del 31 de marzo de 2004, por el cual el ingeniero Álvaro Valdés Girón, Coordinador de Atención al Derechohabiente, División de Quejas Médicas del IMSS, remitió la siguiente documentación:

1. El memorando interno del 16 de marzo de 2004, por el que el doctor Miguel Bermúdez Barba, Director de la Unidad de Medicina Familiar Número 44 del IMSS en el estado de Durango, comunicó al contador público Raúl Ronquillo Flores, Coordinador de Atención al Derechohabiente, en la Delegación del IMSS en esa entidad federativa, los criterios que se siguen para el otorgamiento de los servicios institucionales, en las Unidades de Medicina Familiar, en los hospitales de segundo y tercer nivel y en los Servicios de Salud en el Trabajo.

2. La copia del Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, implementado por la Subdirección Médica del IMSS, que contiene la introducción, políticas, objetivos generales, metas y procedimientos para la instrumentación operativa en el ámbito institucional de la atención médica prioritaria a los trabajadores.

F. El acta circunstanciada, elaborada el 8 de junio de 2004 por un visitador de este Organismo Nacional, en la que se hace constar la conversación telefónica con el agraviado, quien precisó que no se le ha negado el servicio médico; sin embargo, los trabajadores

reciben atención médica en forma prioritaria, lo que considera no constituye un trato igualitario.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El señor Salvador Enríquez Corral señaló que desde hace aproximadamente seis meses la atención médica que recibe en la Unidad de Medicina Familiar Número 44 del IMSS ha sido deficiente, ya que se le proporciona atención médica en forma prioritaria a los trabajadores en activo, y después a los pensionados y beneficiarios.

El doctor Miguel Bermúdez Barba, Director de la Unidad Médica Familiar Número 44 del IMSS en Durango, comunicó al contador público Raúl Ronquillo Flores, Coordinador de Atención y Orientación al Derechohabiente en la Delegación del IMSS en esa entidad federativa, que al agraviado se le brinda atención médica previa cita; sin embargo, precisó que de acuerdo con las políticas y procedimientos que se establecen en el Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, siempre que un trabajador en activo requiere atención médica en las Unidades de Medicina Familiar, en los hospitales de segundo y tercer nivel y en los Servicios de Salud en el Trabajo, se le recibe en forma prioritaria, antes que a los pensionados y beneficiarios, para reincorporarlo a la brevedad a sus labores.

Es por lo anterior que cuando el agraviado pretendió ejercitar su derecho a la protección de la salud no recibió la atención médica oportunamente y con calidad, por no ser trabajador en activo, lo que indica una distinción respecto de los que sí lo son, y una restricción a su derecho a recibir un trato igualitario, lo que se traduce en un acto discriminatorio, conforme a lo establecido en los artículos 1o., párrafo tercero; 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51; 77 bis; 36 y 37, fracción II, de la Ley General de Salud; 1o., 4o. y 9o., fracción VII, y 12, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

IV. OBSERVACIONES

A. Del análisis realizado a las constancias y evidencias del presente caso, se desprenden elementos que acreditan violaciones al derecho a la igualdad y a la protección de la salud, en agravio del señor Salvador Enríquez Corral, atribuibles a servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, por el trato discriminatorio que recibió por su condición de pensionado, por las siguientes consideraciones:

En la queja recibida el 24 de febrero de 2004 en este Organismo Nacional, así como en las entrevistas telefónicas que el agraviado tuvo con personal de esta Institución, en las que precisó que desde el mes de julio de 2003 la atención que se le otorga en la Clínica 44 del IMSS en Durango no es la adecuada, pues no se le programan las citas oportunamente, además de que, en ocasiones, se las suspenden bajo el argumento de que la atención médica se brinda prioritariamente a los trabajadores en activo.

Mediante memorándum interno, del 16 de marzo de 2004, el doctor Miguel Bermúdez, Director de la Unidad Médica Familiar Número 44 del IMSS, comunicó al contador público Raúl Ronquillo Flores, Coordinador de Atención y Orientación al Derechohabiente en la Delegación del IMSS en esa entidad federativa, que al agraviado se le ha atendido con previa cita; aclarando que de acuerdo con las políticas que se establecen en el Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, siempre que un trabajador requiere atención médica en las Unidades de Medicina Familiar, en los hospitales de segundo y tercer nivel y en los Servicios de Salud en el Trabajo, se le recibe en forma prioritaria, sobre los pensionados y beneficiarios, para reincorporarlo a la brevedad a sus labores.

En 1989, con la creación del Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, el IMSS impuso como metas: implementar en los servicios de salud en el trabajo de las unidades de medicina familiar el estudio de la evaluación de la capacidad del asegurado frente a su puesto específico de trabajo y como parte integrante del expediente clínico; disminuir a nivel nacional el número total de dictámenes por estado de invalidez; abatir a nivel nacional el número de días de incapacidad temporal para el trabajo por riesgos de trabajo, y disminuir a nivel nacional el número de días de incapacidad temporal para el trabajo por enfermedad general.

Es importante subrayar que esta Comisión Nacional apoya que se instrumenten procedimientos que garanticen la concreción de los resultados esperados por el Instituto, y que tengan como objetivo mejorar la oportunidad y calidad de la atención médica y el desarrollo económico; sin embargo, observa con preocupación que para lograr sus objetivos implementó el Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, y que su aplicación violenta los Derechos Humanos, ya que otorga un trato preferencial a los trabajadores en activo, respecto de los pensionados y beneficiarios, lo que se traduce en acto de discriminación, conforme a lo establecido en los artículos 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1o., 4o. y 9o., fracción VII, de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en los que se prohíbe toda distinción, con motivo del origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, las condiciones sociales, de salud, la religión, lengua, estado civil o cualquier otra que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Ahora bien, el IMSS, como parte integrante del Sistema Nacional de Salud, tiene entre sus finalidades garantizar el derecho a la salud de sus derechohabientes, siendo éstos el asegurado, el pensionado y sus beneficiarios, debiendo brindarse a todos por igual la atención médica que requieren, sin distinción alguna, conforme a lo establecido en los artículos, 1o. y 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o., 4o., fracción III, 5o., fracción III, y 18, fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que de manera general refieren que las personas adultas mayores deben gozar de un trato justo, sin distinción alguna en la prestación de los servicios públicos de salud; 1o., 2o., 8o. de la Ley del Seguro Social; 1o., 3o., fracción III, y 77 bis 37, fracción II, de la Ley General de Salud; así como, 1o., 3o. y 9o. del Reglamento de Servicios Médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social; preceptos jurídicos que coinciden en señalar que la seguridad social tiene como finalidad garantizar el

derecho a la salud, el cual debe proporcionarse en forma igualitaria a sus derechohabientes.

Todos los usuarios del sistema de salud tienen derecho a recibir una atención médica profesional y responsable, así como un trato igualitario y respetuoso; objetivos que no pueden alcanzarse con la aplicación del Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, que bajo criterios utilitarios coloca a las personas que no tienen el carácter de trabajador activo en un plano de desigualdad respecto de los que sí lo son, transgrediendo con ello, los artículos 51, 77 bis, 1o. y 36 de la Ley General de Salud, en los que se indica que el acceso a la protección social de la salud debe de ser igualitario y bajo ningún tipo de discriminación en los servicios de salud, medicamentos e insumos para el diagnóstico y tratamiento de los padecimientos, que presten las unidades médicas tanto locales como federales.

De acuerdo con lo anterior, el personal de la Unidad de Medicina Familiar Número 44 no atendió las disposiciones relacionadas con la protección de la salud, y realizó conductas discriminatorias proscritas en los tratados internacionales, suscritos por nuestro país en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indican el margen mínimo de calidad en los servicios médicos que proporciona el Estado a su población, así como que se deben eliminar todas las formas de discriminación, de conformidad con los artículos 1o. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.2, 9o., 12.1 y 12.2, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10.1 y 10.2, inciso a), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a usted respetuosamente, señor Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Gire sus instrucciones para que de inmediato se suspenda el trato discriminatorio al que se hace referencia en el capítulo de observaciones de este documento, en la prestación de los servicios médicos, respecto de los derechohabientes de ese Instituto que no son trabajadores en activo.

SEGUNDA. Se sirva girar sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que se reorienten las políticas y contenidos del Programa Institucional de Atención Médica Prioritaria a los Trabajadores, a fin de que puedan cumplirse sus objetivos y metas sin violentar los Derechos Humanos de los derechohabientes.

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 y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que

proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes, para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted 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 usted 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 los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional