

Resolución N° 946 / 2021  
INDDHH 2021-I-38-0000144

Montevideo, 14 de junio de 2021.

Sr. Ministro de Salud Pública.  
Dr. Daniel Salinas.

Sr. Ministro de Desarrollo Social.  
Dr. Martín Lema.

De nuestra mayor consideración:

### I) Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió el **11 de marzo de 2021** una denuncia presentada por la Sra. MDCS sobre el funcionamiento del Establecimiento de Larga Estadía para Personas Adultas Mayores (ELEPEM) San Antonio, ubicado en la Av. 8 de octubre 4241 entre Villagrán y 21 de Abril, Montevideo.

Analizados los correspondientes requisitos de admisibilidad, la denuncia fue ingresada en el Expediente N.º **2021-I-38-0000144**.

2. La denuncia señala al ELEPEM San Antonio por la eventual falta de atención médica y de cuidados de la abuela de la denunciante, Sra. MMBB que falleció estando a cuidado de ese establecimiento.
3. Según la denunciante, el **3 marzo de 2021** en una conversación telefónica con su abuela, tomó conocimiento de que esta tenía dolores en la cadera por haber sufrido una caída en el ELEPEM. Al no obtener una explicación convincente del personal a cargo, solicitó a sus familiares que intervinieran en la situación debido a que ella reside en España.
4. La denuncia expresa que la dueña del establecimiento y el personal no valoraron apropiadamente los dolores de la Sra. MMBB, y que, para tranquilizar a la familia, le enviaron videos y audios para que se desentendieran del tema. Siguiendo con el relato de la denunciante, en los videos su abuela era obligada a caminar con ayuda de otras residentes y del personal, y en los diálogos de los audios el personal le indicaba que "restara importancia a sus dolores".
5. El **7 de marzo pasado** la familia decidió intervenir, enviando al residencial una unidad de emergencia médica privada. La emergencia trasladó a la Sra. MMBB, en estado grave, al Instituto Nacional de Ortopedia y Traumatología (INOT) donde se le constató fractura de cadera. Días después la abuela de la denunciante falleció.
6. Según la denunciante, su abuela falleció por omisión de asistencia médica en el residencial. Agregó que, en las comunicaciones que mantenía con la dueña del establecimiento y con su personal, se le ocultaba información. Además, planteó que su abuela era medicada indebidamente para mantenerla somnolienta los fines de semana, y que le sustrajeron sus objetos personales. Finalmente, la



denunciante informó a la INDDHH que *"he notado que siempre el personal estaba alterado y les gritaban a los residentes"*.

7. La INDDHH sugirió a la denunciante informar a los organismos competentes. En ese orden, se recibió constancia de las comunicaciones enviadas por ella al Ministerio de Salud Pública (MSP) y al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
8. Por **Oficio DEN N.° 0020/2021** de fecha **18 de marzo de 2021**, la INDDHH solicitó la siguiente información al MSP y al MIDES:
  - a. Se informe en el plazo de 10 días el estado de la denuncia presentada sobre la situación de la Sra. MMBB.
  - b. Si el Residencial San Antonio, que funciona en Av. 8 de Octubre 4241 cuenta con las habilitaciones reglamentarias vigentes.
  - c. Se remita la información disponible referida a los hechos denunciados
9. Con fecha **26 de marzo de 2021** la INDDHH recibió respuesta del MIDES por medio del Instituto Nacional de Personas Mayores (Inmayores). En la misma se informó que el establecimiento referido (ELEPEM San Antonio) *"no cuenta con Habilitación definitiva ni Certificado Social emitido por esa Secretaría de Estado. Por otra parte, no surgen de los antecedentes administrativos del MIDES, que haya iniciado, pudiendo estar presentada la solicitud en órbita del MS, pendiente de emitir Certificado de Registro.*
10. Además, Inmayores informó que estarían articulando con el MSP una intervención, aunque la agenda se vio afectadas por el aumento de casos de COVID-19 en el país.
11. El **2 de octubre de 2020** fue la última inspección del MIDES al establecimiento a raíz de la situación de emergencia sanitaria por el Covid-19. Anteriormente se había inspeccionado con fecha 3 de julio de 2020. El primer registro de inspección data del 2 de setiembre de 2014.
12. El MIDES adjuntó, además, el informe de la última fiscalización al ELEPEM, realizada en la fecha antes mencionada (2 de octubre de 2020) en referencia al Decreto Reglamentario 356/16 en la que se constataron las siguientes irregularidades:
  - a. *Si bien cuenta con un registro de residentes, el mismo no se ajusta a la normativa vigente (Art N.°28, Lit a).*
  - b. *No hay registro de RRHH, donde se detallen cantidad, formación, roles, turnos, constancia de inmunizaciones y controles paraclínicos correspondientes (Art N.°23, Lit a)*
  - c. *Desde el equipo técnico no se puede evaluar la suficiencia de la ratio de cuidadores por residentes dado que el establecimiento no cuenta con los registros de residentes y de RRHH actualizado (Art 19 y N.°25, Lit a8, b).*
  - d. *No cuenta con un consentimiento informado (Art N.°40).*
  - e. *El Establecimiento no cuenta con proyecto de centro (Art N.°34)*
  - f. *No cuenta con un profesional del área social (Art N.°29 al N.°31).*
  - g. *Se presentan restricciones al libre ingreso y egreso del establecimiento sin la debida fundamentación del director técnico (Art N.°47, Lit u)*
  - h. *Ninguno de los cuidadores se encuentra inscriptos en el curso de Atención a la Dependencia del Sistema Nacional de Cuidados (Art N.°58)*
  - i. *No se realizan actividades de recreación, estimulación y fomento de autonomía (Art. N.°36).*



- j. *Hay humedades graves en 3 dormitorios (Art. N.º18, Lit a)*
  - k. *No cuenta con medidas de accesibilidad y seguridad suficientes (Art N.º18, Lit. b1, b2, e2).*
  - l. *No se respeta la privacidad de los residentes dado que hacen uso de una cámara de video vigilancia en apartamento al fundo con dormitorios (Art. N.º47, Lit.m)*
13. En relación con la situación de la Sra. MMBB, el MIDES no pudo informar debido a la falta de visitas que realiza ese organismo por las medidas de la emergencia sanitaria.
14. El **16 de abril de 2021** el MSP informó a la INDDHH que a *“raíz de múltiples denuncias, se han realizado inspecciones a lugar, constatándose un proceso inadecuado de atención y quedando el establecimiento en estricta vigilancia por el MSP con visitas quincenales.”*
15. Respecto a la denuncia concreta, los técnicos del MSP señalaron que en las Historias Clínicas no existe registro de evolución sanitaria ni de la caída de la Sra. MBB, ni de su fallecimiento. En el *“cuaderno de novedades”* del establecimiento sí existe una constatación de caída día **6 de marzo de 2021** y su posterior internación el **7 de marzo de 2021**. La fecha de la caída no concuerda con el relato de la denunciante, quien sostiene que este evento acaeció el **3 de marzo de 2021**.
16. En el informe el MSP detalló que la casa estaba muy oscura; que los pisos tenían abundante humedad y que el personal trabajaba sin las medidas de protección sanitaria. Se agrega que el mueble de la reserva de medicación se encontraba abierto con la llave colgada en la puerta.
17. Finalmente, el informe concluye que, por esas graves irregularidades, el organismo mantendrá una estricta vigilancia quincenal

## II Consideraciones de la INDDHH

18. La presente denuncia se refiere a la falta de cuidados de una adulta mayor en el ELEPEM San Antonio que funciona sin habilitación y con graves irregularidades constatadas por los organismos competentes
19. La INDDHH está facultada para dar por finalizada su actuación cuando a su juicio existen suficientes elementos de convicción para cerrar el expediente.
20. En el caso de establecimientos privados que alojan adultos mayores en forma permanente o transitoria existe un deber de fiscalización del Estado, a través de los MSP y MIDES.
21. La Ley N.º 17.066, de fecha 24/12/1998, denominada Régimen de los establecimientos privados que alojan adultos mayores, y su Decreto reglamentario N.º 320/999, estableció que corresponde al Poder Ejecutivo determinar la política general en materia de ancianidad, encargando al Ministerio de Salud Pública ejecutar las políticas específicas correspondientes y su coordinación con otras instituciones públicas. La ley regula los tipos de establecimientos, así como los requisitos para su puesta en funcionamiento y habilitación, fijando condiciones mínimas de funcionamiento.



22. Más adelante en el tiempo, el Art. 518 de la Ley N.º 19.355 de fecha 19/12/2015 y su Decreto reglamentario N.º 356/016, asignó al Ministerio de Desarrollo Social las competencias de regulación y fiscalización en materia social respecto de los establecimientos que ofrezcan en forma permanente o transitoria servicios de cuidados a adultos mayores con dependencia o autoválidos.
23. Los artículos 5 y 6 del mencionado Decreto N.º 356/016, establecen las competencias de ambos Ministerios, correspondiendo al Ministerio de Salud Pública regular, habilitar y fiscalizar, según criterios geriátricos-gerontológicos, a los establecimientos que brinden cuidados a personas mayores, así como evaluar el cumplimiento de las condiciones sanitarias exigibles.
24. De acuerdo con las competencias antes descritas, la denunciante puso en conocimiento la situación del ELEPEM San Antonio a estos dos organismos.
25. Asimismo, la INDDHH solicitó al MSP y al MIDES que informaran sobre los avances de la denuncia y las actuaciones administrativas realizadas dentro del ámbito de sus competencias.
26. El MIDES colaboró con los procedimientos de la INDDHH y realizó acciones a los efectos de informar de los controles realizados al ELEPEM, sin llegar a investigar la situación concreta denunciada debido a las restricciones impuestas por la emergencia sanitaria.
27. De la información recabada surgen los controles realizados por el organismo desde el año 2014 y los graves incumplimientos al Decreto N.º 356/16 por parte del ELEPEM San Antonio.
28. Respecto al MSP, éste colaboró con la investigación de la INDDHH, realizando una visita al ELEPEM y constatando la falta de registro de la situación denunciada.
29. La INDDHH se ha manifestado en anteriores resoluciones con relación al tema, sosteniendo que: *"es deseable que el Estado active mecanismos inspectivos con cierta periodicidad, a fin de afinar la detección de establecimientos que funcionan como residenciales de salud para adultos mayores sin contar con las habilitaciones legalmente previstas"* (Resolución INDDHH N.º 713/2019).
30. Para esta Institución, de los informes de ambos ministerios surge que el ELEPEM San Antonio presenta irregularidades en función de las exigencias normativas vigentes. Principalmente, las irregularidades refieren a la no concurrencia de la dirección técnica; falta de proyecto social; falta de capacitación en cuidados del personal; graves problemas edilicios y falta de medidas de prevención ante la crisis sanitaria del COVID -19.
31. En relación con las responsabilidades de los profesionales técnicos y propietarios del ELEPEM, en el marco de sus competencias, la INDDHH realizó el correspondiente asesoramiento a la denunciante para poner en conocimiento a los organismos de contralor y, según sus competencias, la posible presentación de una denuncia penal.
32. En su *Informe preliminar envejecimiento y derechos humanos. Su impacto en materia de políticas públicas, con especial énfasis en cuidado, ingreso y permanencia en establecimientos de larga estadía* (Pág. 24), la INDDHH resalta *"la obligación de fiscalizar y sancionar con diferentes opciones de mínima y máxima responsabilidad los incumplimientos, lo que puede derivar, y tal cual está previsto,*



en acciones penales". En esa dirección, continúa afirmando que deben activarse, en su caso " con total urgencia los mecanismos jurídicos que permiten la actuación de la Fiscalía de la Nación, el Poder Judicial y en su caso la protección no jurisdiccional que lleva adelante la propia INDDHH".

33. Finalmente, la INDDHH reitera que la protección de las personas en situación de vulnerabilidad pasa también por coordinar con otros organismos, en el ejercicio de sus competencias específicas, para la mejor protección de los derechos presuntamente vulnerados. Como surge del texto de la ley N.º 18.446 y de su Exposición de Motivos, la INDDHH no sustituye ni desplaza las competencias de otros organismos del Estado.

En el caso concreto, hechas las comunicaciones de estilo, tanto el MSP como el MIDES dieron cumplimiento a sus obligaciones de control en relación a un establecimiento privado que funciona bajo su supervisión.

**III) Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:**

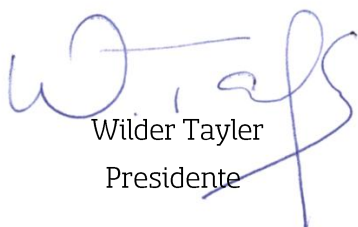
I) Que el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Desarrollo Social cumplieron sus obligaciones de control y supervisión del establecimiento denunciado.

II) Solicitar al Ministerio de Salud Pública que, en el plazo de 60 días, informe sobre los resultados o los avances de los controles realizados y las medidas dispuestas.

III) Asimismo, solicitar al Ministerio de Desarrollo Social que en el plazo de 60 días informe sobre los resultados o los avances de los controles realizados y las medidas dispuestas.

IV) Oportunamente, disponer la publicación de la presente Resolución en la página web de la INDDHH y su inclusión en el Informe Anual al Parlamento.

Sin otro particular, saludamos muy atentamente



Wilder Tayler  
Presidente



Mariana Blengio Valdés  
Directora



Juan Faroppa  
Director



Mariana Mota  
Directora



María Josefina Plá  
Directora