



Resolución N° 909/2021
INDDHH N° 2020-1-38-000287

Montevideo, 26 de enero de 2021.

Sr. Ministro de Salud Pública
Dr. Daniel Salinas

De nuestra mayor consideración:

I- Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió, con fecha 11 de junio de 2020, una denuncia presentada por integrantes de la Cooperativa de Salud Mental y Derechos Humanos (COSAMEDDHH). Analizados los correspondientes requisitos de admisibilidad, la denuncia fue ingresada en el Expediente N° 2020-1-38-000287.
2. Esta cooperativa brinda atención en salud mental a víctimas de la acción ilegítima del Estado y/o terrorismo de Estado, de acuerdo a lo establecido por la Ley Reparatoria N° 18.596, a través de la Oficina de Atención a Víctimas del Terrorismo de Estado de ASSE, mediante convenio con el Ministerio de Salud Pública (MSP).
3. Las personas denunciantes expresaron que dicho servicio se brinda desde el año 2009, a partir de una licitación pública realizada, que se mantuvo bajo distintos convenios: "los primeros años fueron con ASSE, a través del Patronato del Psicópata, y en los últimos con el Ministerio de Salud Pública (MSP). Estos convenios se han ido renovando y/o prorrogando". A la fecha de la presentación de la denuncia, manifestaron que la última partida de dinero que recibió la Cooperativa por parte del MSP para la prestación de sus servicios, correspondía a febrero de 2020. Posteriormente, no se habrían realizado erogaciones para los servicios correspondientes a marzo, abril y mayo de 2020, a pesar que dicha cooperativa habría continuado ejerciendo sus funciones.
4. Según las personas denunciantes, COSAMEDDHH se veía obligada a suspender sus servicios al público ante la falta de recursos económicos y la generación de deudas con profesionales y organismos del Estado (BPS, DGI, etc.) por los meses impagos por parte del MSP, y plantearon preocupación por la continuidad de la atención a las personas beneficiarias. Indicaron que desde el MSP se les habría informado que el expediente respectivo se encontraba en el Tribunal de Cuentas desde el 21/5/20.
5. Conforme a lo establecido por los Art. 11 y siguientes de la Ley N° 18.446, de 24 de diciembre de 2008 (Procedimiento de denuncias), la INDDHH solicitó a ese Ministerio con fecha 26/6/2020, mediante Oficio N° 2671/2020, que informe:

1) *El estado de situación de las gestiones realizadas en relación con los hechos alegados por las personas denunciantes.*

2) *De qué manera el MSP continuará garantizando el servicio de atención en salud mental a víctimas del terrorismo de Estado al amparo de las Leyes Reparatorias N° 18.033 y 18.596.*



6. Con fecha 16/7/2020 la INDDHH recibió respuesta del MSP, la que indicó:

"(...) 2. Desde hace varios años, COSAMEDDHH y el Ministerio de Salud Pública han celebrado sucesivos vínculos contractuales (...).

3) Por Resolución Ministerial N° 133 del 7 de noviembre de 2019 el entonces Ministro de Salud Pública aprobó un proyecto de convenio a suscribirse entre esta Cartera Ministerial y la Cooperativa Salud Mental y Derechos Humanos (COSAMEDDHH), a los efectos de brindar prestaciones correspondientes a salud mental (asistencia psicológica y psiquiátrica) a beneficiarios de la Ley N° 18.596.

4) La contratación se celebraría al amparo de lo dispuesto en el artículo 33 literal C numeral 3 del TOCAF (compra directa por excepción). Según la referida disposición, es posible adquirir en forma directa servicios, en la medida que se cumpla acumulativamente con los siguientes requisitos: a- su suministro sea exclusivo de quienes tengan privilegio para ello o sólo sean poseídos por personas o entidades que tengan exclusividad para su venta; b- no puedan ser sustituidos por elementos similares; c- acreditación en forma fehaciente de los extremos que habilitan la causal, adjuntando el informe técnico respectivo.

5) Por Resolución Ministerial N° 23 del 27 de febrero de 2020, se dejó sin efecto la Resolución Ministerial N° 133/019 y se aprobó un nuevo proyecto de convenio, limitando su plazo a seis meses (el anterior tenía un plazo de un año), en la medida que según lo informado por el Área Económico Financiero del Ministerio de Salud Pública, los fondos disponibles no eran suficientes para cubrir los gastos del convenio original.

6) Remitidas las actuaciones al auditor delegado del Tribunal de Cuentas, éste señaló que por razones de cuantía, el mismo debía ser remitido al Tribunal Central para su intervención.

7) Por Resolución N° 1141/2020 del 3 de junio de 2020 (que se adjunta) el Tribunal de Cuentas resolvió observar el proyecto de convenio por razones de legalidad, atento a que la causal de excepción invocada no se encontraba acreditada, ni tampoco se había adjuntado el informe técnico respectivo, exigido por el artículo 33 lit. C num. 3 del TOCAF.

8) En definitiva, la actual Administración recibe un proyecto de convenio sin firmar y observado por razones de legalidad por el Tribunal de Cuentas, por no haberse acreditado la causal de excepción invocada del artículo 33 del TOCAF, respecto al cual, luego de solicitadas las asesorías legales correspondientes, las autoridades se encuentran estudiando la situación, para adoptar con la mayor urgencia posible una solución a esta problemática.



9) En cuanto a "de qué manera el MSP continuará garantizando el servicio de atención en salud mental a víctimas del terrorismo de Estado al amparo de las leyes reparatorias N° 18.033 y 18.596", las autoridades del Ministerio de Salud Pública manifiestan su máximo apego a la legalidad, y por tanto, se encuentran analizando las diversas alternativas existentes para cumplir con el mandato parlamentario".

7. Con fecha 21/07/2020 la INDDHH notificó la respuesta del MSP a las personas denunciantes.

8. Desde la presentación de la denuncia hasta la actualidad, las personas denunciantes han ido complementando y actualizando la información sobre los hechos denunciados.

9. Las personas denunciantes manifestaron que con fecha 12/08/2020 representantes de la cooperativa mantuvieron una reunión con autoridades y asesores del MSP. Indicaron que se les informó que "ante las observaciones negativas del Tribunal de Cuentas (...), la única manera que encontraron de pagarnos es hacer un Reconocimiento de Convenio, porque les consta que la intención era validarlo, y saben que hicimos el trabajo". De esa forma el MSP les pagaría lo adeudado por los meses de marzo, abril y mayo de 2020, con valores actualizados de conformidad.

10. Asimismo, las personas denunciantes informaron que desde el MSP se les propuso la firma de un documento de Transacción, que debía ser homologado judicialmente, para el reconocimiento de deuda correspondiente a los meses de junio, julio y agosto de 2020, comprometiéndose a dejar el servicio a partir de setiembre de 2020, salvo que exista una contratación específica. Agregaron que "en ese documento de transacción mencionan la denuncia que hicimos ante la INDDHH", y adjuntaron el mismo.

11. Por otro lado, las personas denunciantes manifestaron que en esa fecha el MSP les comunicó que aún no estaba definida la forma en que se continuaría prestando el servicio de atención a víctimas del terrorismo de Estado.

12. Indicaron que los/as trabajadores/as de dicho servicio estaban sin cobrar desde hacía seis meses, por lo que "el equipo de trabajo ha sufrido desgastes de todo tipo".

13. El 14/09/2020 las personas denunciantes informaron que se firmó el Reconocimiento de Convenio entre el MSP y COSAMEDDHH con fecha 02/09/2020 y adjuntaron el mismo. Agregaron que el MSP continuaba sin aclarar cómo se continuaría la asistencia en salud mental a las víctimas del terrorismo de Estado de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 18.596.

14. Agregaron que "esas facturas impagas no son sólo documentos o números, representan gente que trabajó sin cobrar, un equipo que se preocupó en cumplir con un servicio a pesar de la incertidumbre y una cooperativa que asumió compromisos".

15. Posteriormente, las personas denunciantes informaron que el 18/9/20 cobraron lo estipulado en el Reconocimiento de Convenio, y que la cooperativa habría presentado una propuesta de trabajo para continuar con el servicio según se les solicitara.

16. Agregaron luego que el 14/10/20 el MSP les informó que no renovarían el convenio porque consideraban que la atención debía salir de la órbita del MSP y quedar a cargo de



ASSE. Desde el 1/9/20 las personas beneficiarias de las leyes de reparación estaban sin atención en salud mental.

17. El 15/12/20 informaron que el día anterior lograron cobrar lo adeudado por junio, julio y agosto de 2020, lo que se habría demorado debido al trámite en el Tribunal de Cuentas.

18. Con fecha 13/1/21 las personas denunciantes manifestaron que las víctimas del terrorismo de Estado continúan sin atención en salud mental desde setiembre de 2020. Agregaron que los profesionales integrantes de dicha cooperativa en muchos casos continuaron la atención de forma voluntaria a los usuarios que lo necesitaban, de modo de poder dar un cierre más adecuado al proceso terapéutico. No obstante, agregaron que en muchos casos se trata de personas con sufrimiento mental severo que requieren una atención psiquiátrica y/o psicológica ininterrumpida.

II – Consideraciones de la INDDHH

19. Las personas denunciantes plantearon preocupación acerca del mantenimiento de los servicios prestados por COSAMEDDHH: por un lado, respecto al cobro efectivo por los servicios prestados, y por otro, respecto a cómo se continuaría la atención a los/as sujetos de derecho al amparo de las Leyes Reparatrices N° 18.033, N° 18.596 y sus Decretos Reglamentarios.

20. La Ley N° 18.596 publicada el 19/10/2009, de Actuación Ilegítima del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985, establece el reconocimiento y reparación a dichas víctimas. El Art. 10 de la referida norma establece que las víctimas del terrorismo de Estado y/o de la actuación ilegítima del Estado en el período mencionado, *"que hubiesen permanecido detenidas por más de seis meses sin haber sido procesadas, o que hubiesen sido procesadas o hubiesen sufrido lesiones gravísimas a raíz o en ocasión del accionar de agentes del Estado o que siendo niños o niñas hayan sido secuestrados o hayan permanecido en cautiverio con sus padres, tendrán derecho a recibir en forma gratuita y vitalicia, si así lo solicitaren, prestaciones médicas que incluyan la asistencia psicológica, psiquiátrica, odontológica y farmacológica que garanticen su cobertura integral de salud en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud"*.

21. La Ley N° 19.859 del 23/12/2019, estableció que *"el derecho a recibir atención integral de salud gratuita y vitalicia en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, previsto en la Ley N° 18.596, de 18 de setiembre de 2009, comprende a las personas a que refiere el artículo 10 de dicha norma legal, a las personas beneficiarias de la Ley N° 18.033, de 13 de octubre 2006, y a los hijos y nietos de todas ellas (...)"*.

22. Por otro lado, la Ley N° 18.211, del 7/12/2007, del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), crea la Junta Nacional de Salud como organismo desconcentrado dependiente del MSP, con cometido de administrar el Seguro Nacional de Salud y velar por la observancia de los principios rectores y objetivos del SNIS, con participación de representantes del Poder Ejecutivo, trabajadores del sistema de salud, usuarios y prestadores.

23. Asimismo es aplicable en este caso garantizar el derecho a la protección de la salud mental en el marco que brinda la Ley N° 19.529 "Salud Mental".



24. Dicha norma encomienda especialmente a la INDDHH a defender y promover los derechos de las personas reconocidos en la presente ley (Art. 46).

25. La INDDHH ya ha profundizado ampliamente respecto al derecho a la reparación integral, el que “deriva de las normas protectoras de derechos humanos consagradas internacionalmente. Se encuentra ínsito, en el compromiso asumido por los Estados de respetar y garantizar a todos los individuos sus derechos fundamentales, la obligación de adoptar los procedimientos adecuados para proteger tales derechos y para reparar los daños ocasionados cuando estos son vulnerados”.¹

26. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece genéricamente el derecho a la reparación (art. 9 N° 5 y art. 14 N° 6). El Comité de Derechos Humanos ha desarrollado este derecho señalando que la obligación de reparar emana del deber de garantizar un recurso efectivo e irradia hacia todos los derechos protegidos por ese tratado. Al respecto el Comité señaló que si no se da reparación a las personas cuyos derechos reconocidos por el Pacto hayan sido infringidos, queda sin cumplir la obligación de facilitar recursos efectivos.

27. El concepto de “reparación integral” es amplio: “abarca la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición”. En consecuencia, el Estado “debe desarrollar las acciones públicas para que tal obligación reparatoria se cumpla”. La reparación debe ser suficiente, efectiva y completa².

28. Asimismo se debe considerar la importancia de la atención de salud mental como parte de la reparación integral. “Las personas que fueron objeto de persecución por motivos ideológicos, políticos o gremiales por el accionar ilícito del Estado sufrieron importantes pérdidas que, en muchas ocasiones, le produjeron secuelas que continúan hasta hoy. Cada una de estas personas sufrió una grave alteración de su proyecto de vida y sus familias quedaron desmembradas. Con frecuencia se produjeron gravísimas pérdidas afectivas (muertes, desapariciones, exilio, alejamiento forzado de los hijos, etc.), se interrumpieron estudios, se frustraron carreras laborales, se provocaron pérdidas económicas, etc. Las víctimas y sus familias fueron estigmatizados y segregados por la sociedad durante décadas (...)”³.

29. Asimismo, la atención en salud mental debe ser mantenida en el tiempo, de ser necesario para las víctimas. Muchas veces se trata de personas que requieren una atención ininterrumpida. “El impacto se reactualiza muchas veces, ya sea por los recuerdos o memorias traumáticas que se reactivan en determinadas circunstancias, o

¹ “Informe sobre leyes reparatorias y exclusiones derivadas de su implementación”. Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, 2018. Disponible en: https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/Informe-INDDHH_Reparatoria-y-Exclusiones.pdf

² Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, resolución 60/147 de la Asamblea General

³ “Informe sobre leyes reparatorias y exclusiones derivadas de su implementación”. Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, 2018. Disponible en: https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/Informe-INDDHH_Reparatoria-y-Exclusiones.pdf



por la persistencia de la impunidad que impide alcanzar un cierto cierre psicológico a las violaciones, a través del apoyo social, la reparación o la justicia. (...) En otros casos, los problemas ocasionados por las violaciones de derechos humanos se han ido complicando en el tiempo, dado que estas tienen consecuencias como el empeoramiento de las condiciones de vida; además, muchas de las víctimas se encuentran con respuestas institucionales negativas o falta de apoyo social, lo cual profundiza el impacto inicial. Pueden entonces enfrentar problemas que –aunque se arrastran desde tiempo atrás– no han tenido los recursos o las posibilidades para resolver⁴.

30. La INDDHH ha expresado anteriormente que la atención establecida en el Art. 10 de la Ley N° 18.596 debe ser gratuita para todas las personas beneficiarias, independientemente que sus prestadores de salud sean públicos o privados: "(...) la víctima tiene un pleno derecho a la asistencia de salud, y en ese sentido debería ser irrelevante dónde recibe su asistencia sanitaria⁵.

31. Asimismo, la INDDHH ya ha establecido anteriormente en cuanto a la reparación integral que "se necesita una política pública articulada que funcione como una unidad y que dé protagonismo a las víctimas⁶.

32. En la denuncia en cuestión, el Consejo Directivo de la INDDHH reconoce la colaboración del MSP con las presentes actuaciones.

33. La INDDHH considera que el atraso en las erogaciones se enmarcó en lo dispuesto por un organismo de contralor externo al MSP (Tribunal de Cuentas). Asimismo, la INDDHH considera que el MSP reconoció los servicios prestados y realizó las gestiones pertinentes para efectivizar los pagos. Por lo tanto, el MSP dio solución a la situación denunciada respecto a la falta de pagos a COSAMEDDHH durante los meses de marzo, abril y mayo de 2020.

34. En relación a la deuda respecto a los meses de junio, julio y agosto de 2020, la situación fue judicializada, por lo tanto la INDDHH se debe abstener de intervenir de acuerdo a lo establecido por los Arts. 6 y 19 de la Ley N° 18.446.

35. No obstante, la INDDHH considera que se ha producido una interrupción en el servicio de atención en salud mental a víctimas del terrorismo de Estado, quedando suspendido desde setiembre de 2019. Asimismo, al momento el MSP no ha informado a la INDDHH cómo asegurará la continuidad del servicio de atención de acuerdo a lo establecido por el Art. 10 de la Ley N° 18.596.

36. En adición, la INDDHH recuerda el principio de derechos humanos de no regresión, que impide reducir el alcance de los derechos humanos conquistados, en este caso respecto a la atención especializada, continua y gratuita en salud mental a las víctimas del terrorismo de Estado.

4 Beristain, 2009, Diálogos sobre la Reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de los Derechos Humanos

5 "Informe sobre leyes reparatorias y exclusiones derivadas de su implementación". Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, 2018. Disponible en: https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/Informe-INDDHH_Reparatoria-y-Exclusiones.pdf

6 Idem.



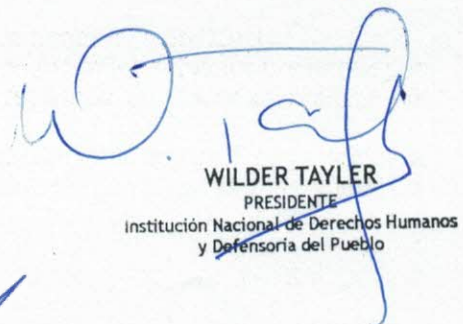
III – Resolución:

De acuerdo a todo lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:

- a) Reconocer la colaboración del MSP con las actuaciones de la INDDHH.
- b) Considerar que el MSP dio solución a la falta de pago por los servicios prestados por COSAMEDDHH, sin perjuicio de eventuales reclamos que puedan realizar los integrantes de la cooperativa en cuestión.
- c) Recomendar al MSP que, en el marco de la Junta Nacional de Salud, se garantice la continuidad del servicio de atención en salud mental de forma gratuita y vitalicia para las víctimas del accionar ilegítimo y/o terrorismo de Estado, de acuerdo a lo establecido por las Leyes N° 18.596 y N° 19.859.
- d) Recordar que la reparación integral debe enmarcarse en una política pública articulada y con protagonismo de las víctimas.

A los efectos de lo dispuesto en el Art. 8 de la Ley N° 18.446, la INDDHH solicita a ese organismo que, en el plazo de diez (10) días hábiles manifieste formalmente si acepta o no las presentes recomendaciones. En caso afirmativo, se solicita se sirva indicar qué acciones adoptará para el efectivo cumplimiento de las recomendaciones referidas.


MARIANA MOTA
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo


WILDER TAYLER
PRESIDENTE
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo


Ma. JOSEFINA PLA
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo


JUAN FAROPPA
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

C.C. Junta Nacional de Salud
C.C. Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental- Ley 19.529 "Salud Mental"
C.C. ASSE
C.C. Comisión Especial Ley N° 18.596
C.C. Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República

VOTO RAZONADO – Directora Dra. Mariana Blengio Valdes

Se comparte en el fondo la resolución.

Sin perjuicio de ello se observan aspectos formales.


MARIANA BLENGIO VALDES
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



III - Resolución

De acuerdo a todo lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la institución Nacional de Derechos Humanos y Defensa del Pueblo resuelve:

- a) Reconocer y la colaboración del MSP con las actuaciones de la INDDH.
- b) Considerar que el MSP dio solución a la falta de pago por los servicios prestados por el INDDH, así como de eventuales retenciones que puedan tener los integrantes de la cooperativa en cuestión.
- c) Recomendar al MSP que en el marco de la Junta Nacional de Salud se garantice la continuidad del servicio de atención en salud mental de forma presencial y virtual para las personas del sector rural, mediante un mecanismo de Estado de acuerdo a lo establecido por las leyes N° 18.296 y N° 18.297.
- d) Recomendar que la reparación integral debe sumarse en una política pública, adecuada y con presupuesto de las viceministerios.

A los efectos de lo dispuesto en el Art. 8 de la Ley N° 18.446, la INDDH solicita a las autoridades que en el plazo de diez (10) días hábiles manifieste formalmente si acepta o no las presentes recomendaciones. En caso contrario, se solicitará a sírvase indicar qué acciones adoptará para el efectivo cumplimiento de las recomendaciones referidas.


WILDER TAYLER
 PRESIDENTE
 Institución Nacional de Derechos Humanos
 y Defensa del Pueblo


MARIANA MOTA
 DIRECTORA
 Institución Nacional de Derechos Humanos
 y Defensa del Pueblo

JUAN FAROPPA
 DIRECTOR
 Institución Nacional de Derechos Humanos
 y Defensa del Pueblo

Ma. JOSEFINA PIA
 DIRECTORA
 Institución Nacional de Derechos Humanos
 y Defensa del Pueblo

- C.C. Junta Nacional de Salud
- C.C. Comisión Nacional de Control de la Atención de la Atención en Salud Mental, Ley 18.297
- Mental
- C.C. ASSE
- C.C. Comisión Especial Ley N° 18.296
- C.C. Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República