

Resolución N° 845/2020

INDDHH N° 2020-1-38-000184

Montevideo, 19 de mayo de 2020.

Sr. Ministro de Salud Pública

Dr. Daniel Salinas

Sr. Presidente de ASSE

Dr. Leonardo Cipriani

De nuestra mayor consideración:

I- Antecedentes:

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió, con fecha 16 de abril de 2020, una denuncia presentada por ██████████ ██████████ en representación de la organización social Nacer y Ser. Analizados los correspondientes requisitos de admisibilidad, la denuncia, referida a una posible vulneración de los derechos al parto respetado y a la salud e integridad familiar, fue ingresada en el Expediente N° 2020-1-38-000184.
2. Las personas denunciantes manifestaron que en varios centros asistenciales del país, públicos y privados, se estaría incumpliendo con la Ley N° 17.386 del 23/08/2001, *Ley de Acompañamiento a la mujer en el parto, parto y nacimiento*, así como con las obligaciones internacionales de derechos humanos en la materia.
3. De acuerdo a lo relatado, dichos centros, invocando medidas de prevención frente al COVID-19, habrían impedido el ingreso de acompañantes a embarazadas en el trabajo de parto/cesárea y nacimiento. En algunos casos se habría impedido también el acompañamiento a la puerpera y al recién nacido durante toda la internación post parto.
4. Los centros que habrían producido las mencionadas vulneraciones de derechos humanos, según la información proporcionada por la organización denunciante, serían los siguientes:



- Lavalleja: [REDACTED]
- Maldonado: [REDACTED]
- Montevideo: [REDACTED]
- Tacuarembó: [REDACTED]
- Artigas: [REDACTED]
- Colonia: [REDACTED]
- Cerro Largo: [REDACTED]

5. Las personas denunciantes indicaron que en todos los casos la imposibilidad de tener acompañamiento habría sido manifestado verbalmente a las usuarias. En el caso de [REDACTED] Tacuarembó se habría entregado un folleto informativo con dicha disposición. En el caso del [REDACTED], en Montevideo, se le habría dado una respuesta por escrito a una usuaria ante su denuncia en ese centro de salud.
6. Las integrantes de la organización Nacer y Ser manifestaron haber presentado denuncia al respecto por correo electrónico ante el MSP y no haber obtenido respuesta al momento de la presentación de su denuncia a la INDDHH.
7. Conforme a lo establecido por los Art. II y siguientes de la Ley N° 18.446, de 24 de diciembre de 2008 (Procedimiento de denuncias), la INDDHH mediante Oficio N° 2592 del 21 de abril de 2020, solicitó a ese Ministerio como **medida provisional urgente, que se realicen las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de la Ley N° 17.386, aún en contexto de emergencia sanitaria por COVID-19.**
8. Asimismo, solicitó con plazo de 5 días hábiles, que informen a la INDDHH sobre los hechos relacionados en la presente denuncia, especificando:

"1. Si existe, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, alguna disposición especial por parte del MSP y/o de ASSE que limite el derecho al acompañamiento del trabajo de parto, parto/ cesárea y/o puerperio a la mujer embarazada y al recién nacido.

2. De las personas con confirmación (test positivo) y/o con sospecha de COVID-19 a la fecha, indique cuántas son embarazadas y cuántas son recién nacidas, especificando en qué centro de salud son atendidas".

9. Al vencimiento del plazo otorgado, el MSP solicitó prórroga para dar respuesta a lo solicitado por la INDDHH, la cual fue concedida.
10. Con fecha 6 de mayo de 2020, el MSP respondió al Oficio enviado, indicando que esa cartera "no ha dictado disposición alguna que limite la normativa de referencia. Incluso ha publicado las "Recomendaciones referidas a la asistencia de la mujer



embarazada y el recién nacido en el marco de la pandemia por COVID-19¹ (...), donde se señala que "la atención del nacimiento se realizará en base a las prácticas habituales, según las recomendaciones plasmadas en los manuales y guías del MSP y el respeto a la Ley 17.386 de acompañamiento del nacimiento (parto o cesárea). Durante el trabajo de parto y parto o cesárea sólo se permitirá la permanencia del padre o acompañante elegido por la madre".

11. Asimismo, el MSP informó que en atención a lo solicitado por la INDDHH "emitirá una comunicación dirigida a todas las instituciones de asistencia médica, solicitando el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 17.386, pero destacando la responsabilidad de cada usuario y acompañante, de que adopte todas las medidas de higiene y prevención necesarias para evitar el contagio de COVID-19".
12. Respecto a la segunda pregunta planteada por la INDDHH, el MSP envió una planilla con fecha 24 de abril de 2020, de la que se desprende que solamente se han notificado casos positivos de COVID-19 en personas embarazadas por parte de los prestadores de salud Hospital Británico y Bluecross.
13. Asimismo, de la información proporcionada por el MSP no se identifica que se hayan notificado casos positivos de COVID-19 en pacientes neonatales.
14. Notificada la organización denunciante, la misma indicó recibir *"con beneplácito"* la respuesta brindada por el MSP, *"así como el comunicado No. 2 emitido por la JUNASA y que fuera enviado a las distintas instituciones de salud del país (se adjunta el mismo)"* respecto a lo solicitado por la INDDHH en la presente denuncia.
15. Por otro lado, expresaron su disconformidad con la respuesta brindada por el MSP en cuanto a la segunda pregunta realizada por la INDDHH en el oficio enviado.
16. Asimismo, desde la organización social Nacer y Ser se presentó documentación que indica que la institución asistencial [REDACTED], en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Poder Ejecutivo, ha notificado por escrito a sus afiliadas *"la suspensión temporaria y por el tiempo que esté vigente el referido Decreto (N° 93/20), del ingreso de acompañante en oportunidad de parto o cesárea"*.
17. La organización denunciante realizó además una ampliación de la denuncia presentada, manifestando que tienen conocimiento que en muchos centros de salud *"no se está permitiendo el ingreso de acompañantes en ecografías y controles"* obstétricos.

II- Consideraciones de la INDDHH:

18. El acompañamiento a las embarazadas en el parto, parto/cesárea y nacimiento, así como en el puerperio, materializa un elemento más de la salud de las mujeres, del recién nacido/a y de sus familias.

¹ Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/recomendaciones-para-mujer-embarazada-recien-nacido-frente-covid-19>



19. La Ley N° 17.386 obliga a todas las instituciones asistenciales del área de la salud, sean públicas o privadas, a informar y estimular la práctica de que las embarazadas estén acompañadas, al momento del trabajo de parto y el nacimiento, por una persona de su confianza a su libre elección.
20. De acuerdo a recomendaciones de la OPS y OMS del 27 de marzo de 2020, incluso aquellas mujeres con confirmación o sospecha de COVID-19 tienen derecho a tener acompañamiento durante el parto. En estos casos de confirmación o sospecha, para minimizar los riesgos de transmisión y agravamiento, el acompañante debe ser, en lo posible, una persona que ya estuvo en contacto con la embarazada en los días previos al parto y que no presente síntomas o factores de riesgo de COVID-19².
21. Asimismo, la Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 9 de abril de 2020 "COVID-19 y Derechos Humanos", establece que todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia, y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos, deben basarse en la legalidad y razonabilidad³.
22. En Uruguay, el Decreto N° 93/020 del 13/3/2020, Declaración del Estado de Emergencia Nacional Sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19, dispone en su Considerando VII): *"que por tanto se debe actuar en forma consensuada, transparente y responsable para evitar el aumento del contagio del COVID-19, buscando un equilibrio entre la protección de la salud humana, la minimización de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos"*.
23. El MSP elaboró el documento *"Recomendaciones referidas a la asistencia de la mujer embarazada y el recién nacido en el marco de la pandemia por COVID-19"*, publicado en la página web institucional el 21/4/20, según surge de esa página web. En el mismo, como se mencionó anteriormente, se indica el *"respeto a la Ley N° 17.386"* (pág. 9). Asimismo, en dicho documento, para las mujeres embarazadas asintomáticas y sin contacto con personas con COVID-19 se posibilita que concurra acompañada por una persona a los controles prenatales (pág. 7). Establece específicamente que *"la participación de la pareja asintomática en la ecografía obstétrica debe permitirse, asegurando las medidas de protección (distancia y uso de tapabocas)"* (pág. 8).
24. Dicho documento recomienda *"suspender las visitas familiares de todas las pacientes embarazadas y en el post parto"* (pág. 11). Cabe diferenciar aquí el concepto de "visitas" de "acompañante", ya que la recomendación procura evitar la

2 OPS-OMS. COVID-19. Recomendaciones para el cuidado integral de mujeres embarazadas y recién nacidos. 27 de marzo de 2020. Disponible en:

https://www.paho.org/clap/images/PDF/COVID19embarazoyrecien nacido/COVID19_embarazadas_y_recin_nacidos CLAP_Versin_27-03-2020.pdf?ua=1

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos. COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales. 9 de abril de 2020.



- aglomeración y rotación de personas en visitas; no así el acompañamiento permanente y estable que realiza el denominado acompañante.
25. En casos de mujeres embarazadas con infección por COVID-19, las recomendaciones del MSP establecen acciones para evaluación de la situación que *"reduzcan del riesgo de infección del acompañante, el recién nacido y el personal de salud"* (pág. 15), sin indicar expresamente la prohibición del acompañamiento en cumplimiento de la Ley N° 17.386.
 26. La INDDHH, siguiendo la definición dada por el Art. 6 de la Ley N° 19.580 de 22 de diciembre de 2017, considera que el hecho de prohibir el acompañamiento a las mujeres en el trabajo de parto/cesárea, así como en controles de embarazo, ecografías y/o durante la internación post parto, aún en contexto de emergencia sanitaria, podría formar parte de acciones que han sido conceptualizadas como violencia obstétrica. En este sentido, la INDDHH recuerda que el Decreto N° 339/019, reglamentario de la Ley N° 19.580, en su Art. 16 (Prevención de la violencia obstétrica) establece: *"Las recomendaciones del Ministerio de Salud Pública sobre prácticas y actitudes en la asistencia del embarazo y nacimiento constituyen normas técnicas de aplicación obligatoria para los prestadores de servicios de salud. El apartamiento injustificado de las mismas, así como toda forma de trato humillante o discriminatorio constituye violencia obstétrica (literal h del art. 6 de la Ley N° 19.580 de 22 de diciembre de 2017) y dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan y habilitará el derecho al cambio de prestador de salud en las condiciones y conforme al procedimiento previsto en el lit. c del art. 2 del Decreto N° 375/012 de 12 de noviembre de 2012"*.
 27. La INDDHH resalta que para la adecuada atención del embarazo y el parto, en el marco de la prevención del COVID-19, es fundamental el trabajo que desarrolla el personal de salud, así como la existencia de instalaciones adecuadas (incluyendo la disponibilidad de los materiales de protección) y el cumplimiento de las medidas de prevención indicadas por la autoridad sanitaria nacional.
 28. La INDDHH considera que el MSP colaboró con las presentes actuaciones de la INDDHH y dio cumplimiento a la medida provisional urgente solicitada, realizando una comunicación a las instituciones asistenciales de salud en la que se exhorta al cumplimiento de la Ley N° 17.386. Dicha comunicación fue constatada e informada por la organización denunciante Nacer y Ser. Dicho Comunicado, de fecha 7/5/20, establece que *"se exhorta a las Direcciones Técnicas a adoptar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de la mencionada Ley N° 17.386, procurando contemplar la asistencia al parto del acompañante, salvo casos fundados que deberán ser documentados en la historia clínica de la paciente por la cual no fue posible acceder a la solicitud de acompañamiento por riesgos para la salud"* (Lit. 5°).
 29. El MSP respondió parcialmente a la pregunta realizada por la INDDHH: *"De las personas con confirmación (test positivo) y/o con sospecha de COVID-19 a la fecha, indique cuántas son embarazadas y cuántas son recién nacidas, especificando en qué centro de salud son atendidas"*



30. De acuerdo a la información solicitada al MSP, en todo el país solamente dos instituciones asistenciales notificaron casos "con confirmación y/o sospecha de Covid-19". Por lo tanto, no se justifican las medidas tomadas por los prestadores de salud en el resto de las instituciones asistenciales del país, las que de forma arbitraria impidieron el acompañamiento a las mujeres embarazadas durante el parto/cesárea.
31. La INDDHH entiende que el pleno ejercicio de derechos de la madre, del recién nacido y su familia, aún en contexto de emergencia sanitaria, incluye el acompañamiento en el parto/cesárea, de acuerdo a lo establecido por la normativa, y también en las instancias anteriores y posteriores (controles, ecografías, internación, etc.), aspectos que deben ser garantizados por las autoridades sanitarias de acuerdo a las propias recomendaciones elaboradas por el MSP.

III- Resolución

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

- a. Considerar que el incumplimiento de la Ley N° 17.386 del 23/08/2001, *Ley de Acompañamiento a la mujer en el parto, parto y nacimiento*, por parte de prestadores de salud pública y/o privada, en el marco de la emergencia sanitaria nacional por coronavirus, configura una violación de derechos humanos.
- b. Determinar que el Ministerio de Salud Pública colaboró con las actuaciones de la INDDHH y dio cumplimiento a las medidas provisionales urgentes solicitadas, emitiendo un Comunicado a las instituciones asistenciales de salud donde se exhorta a sus Direcciones Técnicas a garantizar el cumplimiento efectivo de la mencionada ley.
- c. Establecer que dichas medidas deben ser complementadas con efectivos mecanismos de contralor para el ejercicio de derechos humanos. En especial, en estas situaciones se destaca la importancia de brindar una respuesta rápida y oportuna.
- d. Recomendar al MSP, por tanto, que en su rol de contralor sobre las instituciones asistenciales de salud, realice seguimiento sobre el efectivo cumplimiento de las recomendaciones emitidas referente a la asistencia de la mujer embarazada y el recién nacido en el marco de la pandemia por COVID-19.



e. Solicitar al MSP que informe a la INDDHH en caso de tomar medidas sancionatorias frente a las instituciones asistenciales donde se haya constatado el incumplimiento de la Ley N° 17.386. Asimismo, informe la cantidad de denuncias recibidas hasta el momento y su estado.

d. Reiterar al MSP que amplíe la información solicitada en la pregunta N° 2 del Oficio enviado: *De las personas con confirmación (test positivo) y/o con sospecha de COVID-19 a la fecha, indique cuántas son embarazadas y cuántas son recién nacidas, especificando en qué centro de salud son atendidas.*

A los efectos de lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley No. 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.

Descontando desde ya la colaboración de ese organismo con estos procedimientos, saludamos muy atentamente,



Juan Faroppa
Director



Mariana Mota
Directora



María Josefina Plá
Directora



Wilder Tayler
Director

C.C. Unidad de Transparencia de ASSE.

C.C. Dirección Nacional del Sistema Nacional de Emergencias, Sr. Sergio Rico.

NCL-LOJ-MP/1 - RM

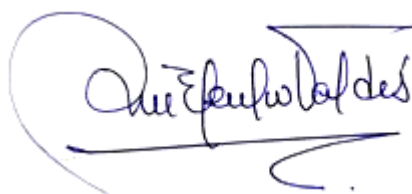
La Dra. Mariana Blengio, sin presentar discordia, entiende oportuno destacar que lo medular de la denuncia ya fue contemplado por el MSP, que cumplió satisfactoriamente con las medidas provisionales urgentes solicitadas, emitiendo un Comunicado a las instituciones asistenciales de salud donde se exhorta a sus Direcciones Técnicas a garantizar el cumplimiento efectivo de la mencionada ley. Destaca al respecto que el referido Comunicado del MSP está en consonancia con la ley n° 17.386; con el art. 6 de la ley 19.580 y con las recomendaciones de la OPS y OMS del 27 de marzo de 2020 así como también con la Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 9 de abril de 2020.

Cabe destacar que la denuncia presentada en un principio solo se refería al acompañamiento en el momento del nacimiento y post parto, aunque a posteriori fuera ampliada; de dicha ampliación no se dio vista al MSP.

Sin perjuicio de ello, el contenido del Comunicado del MSP contempla no solo el acompañamiento a la mujer en el momento de la cesárea, parto y post-parto, sino también en los controles médicos de las mujeres embarazadas.

Estas medidas fueron notificadas a la organización denunciante, la que recibió "con beneplácito" la respuesta brindada por el MSP.

Sin perjuicio de entender que el MSP ha dado cumplimiento con lo solicitado en la medida provisional restando lo relativo a la información sobre datos, se comparte el contenido de la recomendación tomando en cuenta la importancia de los derechos en juego así como con el cometido de evitar incumplimientos de las recomendaciones ya emitidas por MSP por parte de los diferentes prestadores de salud, y de esta manera prevenir y evitar vulneraciones de derechos.



Dra. Mariana Blengio Valdés
Presidenta