



Resolución Nº 738/ 2019
INDDHH 2018-1-38-0000708

Montevideo, 2 de julio de 2019.

Sr. Presidente de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)

De nuestra mayor consideración:

I) Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió el día 25 de setiembre de 2018, una denuncia presentada por R.D.P.M., sobre presuntas irregularidades en la atención de emergencias en el Hospital de Fray Bentos, que habrían vulnerado diversos derechos humanos. Analizados los correspondientes requisitos de admisibilidad, la misma fue ingresada en el Expediente No. 2018-1-38-0000708.
2. El denunciante señaló que el día 20 de agosto de 2018, entre las 2 y 3 de la madrugada, su padre, R.H.P. , de 78 años de edad, habría padecido un infarto. A raíz del hecho, la madre del denunciante solicitó asistencia al Hospital de Fray Bentos informando lo que ocurría. Según el interesado, la ambulancia habría llegado a los 7 minutos de realizado el llamado, sin personal médico ni de enfermería, y no contaba con desfibrilador ni equipo mecánico.
3. Según el denunciante, habría concurrido al lugar sólo el chofer de la ambulancia, que se limitó a tomar el pulso a su padre, sin realizar ninguna otra acción con respecto a la persona afectada, quien aún tenía signos vitales. El hermano del denunciante habría ayudado al chofer a subir a su padre a la ambulancia y lo habría acompañado al nosocomio. Según su testimonio, antes de llegar al Hospital (a doce cuadras del domicilio), R.H.P. habría fallecido. En el Hospital, el padre del denunciante, según su informe, fue recibido por el Dr. A.H. El denunciante expresó su preocupación por la asistencia de emergencias del Hospital aludido, la cual no tenía personal médico para la atención, enfermero o médico, ni el equipamiento adecuado.
4. Para la sustanciación del caso, la INDDHH, mediante oficio N° 2050/2018, librado el 5 de noviembre de 2018, solicitó información a ASSE sobre:



- a) si está en conocimiento de los hechos relatados precedentemente,
b) en caso afirmativo, qué medidas se han dispuesto:
-para investigar si se dio cumplimiento a la normativa vigente y determinar las responsabilidades del caso;
-para prevenir la no reiteración de estas situaciones;
c) cuál es el protocolo de atención del Hospital en casos de emergencias como la que se relata en el presente oficio.
5. Por nota N°10.275/2018, fechada el 21 de diciembre de 2018, ASSE respondió al a la INDDHH. De dicha respuesta, en lo sustancial y sin referir al anexo, se destaca lo siguiente:
- “ 1- El Centro Asistencial involucrado no cuenta con servicio de ambulancia especializada para cubrir llamadas a domicilio CLAVE 1, solo se brinda el servicio de traslado en ambulancia común (solo chofer) desde el domicilio al Servicio de Emergencia, en el caso que la situación del paciente impida la movilidad del mismo por otros medios.*
- 2- En virtud de lo sucedido se adoptaron las siguientes medidas: a) mejorar la toma de datos por recepción, sobre la situación clínica del paciente que se encuentra en domicilio, explicar a familias que no se cuenta con Servicio de Ambulancia Especializada para Clave 1; b) enviar ambulancia común al llamado y si la situación lo requiere, informar a la familia que existe un servicio especializado privado (UMET) al que se pueden comunicar.*
- 3-En Fray Bentos, el servicio UMET está obligado solamente a concurrir a llamados Clave 1 en vía pública.*
- 4- El protocolo establece que: ante **Clave 1 en vía pública**, concurre UMET, la cual valora la situación y puede solicitar apoyo de la Ambulancia (no especializada, solo chofer) del Hospital Fray Bentos; ante **Clave 1 a Domicilio** (no existe como tal) se prosigue como punto 2 de las medidas tomadas especificadas.*
- Dada la posibilidad de FAD para Emergencia, se está implementando un proyecto que incluye a Médicos de Puerta, que cubrirían 24 horas de Guardia y 24 horas de traslados, en estas últimas se implementaría además, la posibilidad de salidas a llamados en Clave 1 a Domicilio”.*
6. El 27 de diciembre de 2019, la INDDHH confirió vista al denunciante de la respuesta recibida.
7. El 14 de enero de 2019, el denunciante evacuó la vista otorgada, considerando la respuesta de ASSE como “absolutamente inaceptable”. Expresó que dicha contestación: *“Presenta el hecho de que el Centro Departamental de Fray Bentos de ASSE no cuente con servicio de ambulancia y personal que atienda situaciones de riesgo de vida, como una realidad naturalizada, escasamente*



pasible de crítica y por tanto de modificación”. Luego de indicar que lo ocurrido es una flagrante vulneración del derecho a la vida y de referirse a la vida de su padre, agregó que: “La falta de asistencia, ha generado un daño irreparable. En el caso de la familia, este daño se reedita cada día, quienes le sobrevivimos debemos convivir además del duelo, con la culpa y responsabilidad que se desprende de haber ignorado que ASSE no tenía “Servicio de Ambulancia Especializada para Clave 1”.

Agregó que: *“Como ciudadanos comunes desconocíamos esta realidad, simplemente confiábamos en la respuesta de urgencia brindada por la salud del Estado. Y estoy seguro de que las personas continúan ignorando que la ciudad no cuenta desde ASSE con un servicio capaz de asistir riesgo de vida en domicilio y desconocen que tampoco hay mecanismos alternativos que cubran esa carencia, sin que se remita la responsabilidad moral y económica a las familias”.* (Subrayado en el original). Continuó haciendo referencia a la capacitación de muchos funcionarios públicos para brindar reanimación y que *“se exige en lugares donde hay afluencia de público como centros comerciales contar con desfibrilador. Sin embargo, la ambulancia de ASSE de una ciudad no cuenta con personal que brinde reanimación, ni con un desfibrilador. Contradicción y daño potencial que afecta a muchas personas y debiera ser reparada”.*

Luego propone: *“sugerir tener enfermeros y personal capacitado para las maniobras de resucitación que asistan al llamado, así como tener un desfibrilador para las llamadas a domicilio. Me pregunto si esto acaso se ubica para las autoridades de ASSE, en el orden de lo imposible para la gestión?”* Y por último, expresa que: *“es francamente desacertado proponer en el punto 2b (de la contestación de ASSE), como medida que una vez que acude la ambulancia de ASSE, se informe allí a la familia que existe un servicio privado al que se pueden comunicar, debiera ser el propio operador de ASSE que atiende la llamada que realice la valoración y que de oficio llame con total prontitud a la otra emergencia. Es otro asunto totalmente secundario y para otro momento, quien asume el costo”.*

II) Consideraciones de la INDDHH

8. En primer término, cabe destacar que surge de la respuesta de ASSE al pedido de informes que por oficio le hiciera llegar la INDDHH, que la Dirección del Centro Departamental de Río Negro *“manifiesta estar al tanto de la situación planteada”* y no controvierte ningún hecho consignado en la denuncia que le fue comunicada. En segundo lugar, de la contestación se desprende lo siguiente: *“1- El Centro Asistencial involucrado no cuenta con servicio de ambulancia especializada para cubrir llamadas a domicilio CLAVE 1, solo se brinda el servicio de traslado en ambulancia común (solo chofer) desde el*



domicilio al Servicio de Emergencia, en el caso que la situación del paciente impida la movilidad del mismo por otros medios. 2- En virtud de lo sucedido se adoptaron las siguientes medidas: a) mejorar la toma de datos por recepción, sobre la situación clínica del paciente que se encuentra en domicilio, explicar a familias que no se cuenta con Servicio de Ambulancia Especializada para Clave 1; b) enviar ambulancia común al llamado y si la situación lo requiere, informar a la familia que existe un servicio especializado privado (UMET) al que se pueden comunicar”.

Culmina el informe de esta manera: *“Dada la posibilidad de FAD para Emergencia, se está implementando un proyecto que incluye a Médicos de Puerta, que cubrirían 24 horas de Guardia y 24 horas de traslados, en estas últimas se implementaría, además, la posibilidad de salidas a llamados en Clave 1 a Domicilio”.*

Por otro lado, surge del Anexo a la contestación de ASSE a la INDDHH, un informe firmado por la Dirección del Hospital de Fray Bentos en el que se recuerda que a lo largo de los años se ha planteado el problema de los Clave 1 en domicilio, y se menciona la carencia de recursos humanos y estar condicionados por uno de los presupuestos más bajos de la región oeste, que impide la compra de servicios en este tema. Finalmente, se expresa que se cifran expectativas en la posibilidad de concretar una estructura de alta dedicación.

9. Los hechos reseñados obligan a la INDDHH a acudir al marco normativo protector de los derechos a la vida y a la salud, en este caso, no sólo de la persona fallecida, sino de sus familiares cercanos, como es el caso del denunciante, su madre y su hermano a fin de arribar a una conclusión acerca de si existió vulneración de esos derechos.
10. Según la doctrina especializada, dicho marco normativo debe identificarse a partir del reconocimiento del bloque de derechos, integrado por los derechos garantizados explícitamente en el texto de la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos que obligan al Estado Uruguayo y por los derechos implícitos. En tal sentido, el derecho a la vida recibe reconocimiento y garantía en los arts.7,26 y 72, así como el derecho a la salud, en los arts.44 y 72 de la Carta Magna.
11. En cuanto a la regulación de los derechos en el Derecho Internacional, debe destacarse, respecto al derecho a la vida, lo dispuesto entre otros instrumentos relevantes, por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art.3), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art.6) y la



Convención Americana de Derechos Humanos (art.4). En lo que concierne al derecho a la salud, al mismo se hace referencia en la DUDH (art.25), PIDESC (art.12), CADH (art.26) y Protocolo de San Salvador (art.10).

12. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>,

interpreta los contornos del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, reconocido por el art.12 del PIDESC y los alcances de los diferentes tipos de obligaciones (respetar, proteger, cumplir), que el mismo impone a los Estados Parte de dicho tratado (Obs.Gral.N°14, ver Capítulo II), estableciéndose los parámetros que encuadran a los servicios de salud, que son la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad (Obs. Gral.N°14, ver párrafo 12, lit. d).

13. En tal sentido, resulta clara la directiva del Comité aludido, en cuanto a que, si bien los Estados deben procurar su desarrollo progresivo y emplear hasta el máximo de sus recursos disponibles, esto no mitiga la obligación de aquellos de brindar y asegurar un mínimo de condiciones efectivas para el ejercicio y disfrute de los llamados derechos sociales, entre los cuales, se encuentra la salud. (Obs. Gral. N° 14, ver párrafos 30 a 32 y especialmente, 47).

14. En cuanto a al marco legal uruguayo, debe tenerse presente lo dispuesto por la Ley N° 18.161 de 29 de julio de 2007, por la que se descentraliza ASSE y le son asignadas competencias, cometidos y poderes jurídicos en el art.3, entre los que están organizar y gestionar los servicios destinados al cuidado de la salud (art.4). Por otra parte, debe atenderse a lo dispuesto por el art. 7 de la Ley N° 18.335 de 15 de agosto de 2008, el que establece: *“Todo paciente tiene derecho a una atención en salud de calidad, con trabajadores de salud debidamente capacitados y habilitados por las autoridades competentes para el ejercicio de sus tareas o funciones”*. Asimismo, el inc.1° del art.145 de la Ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017, *“establece y reconoce”, el “derecho a la asistencia en situaciones de urgencia y emergencia”* en todo el territorio nacional. ... *“El derecho de asistencia en situaciones de urgencia y emergencia es un derecho humano fundamental y se presenta como corolario del derecho a la salud y a la vida, reconocidos ya no por una norma legal sino por normas constitucionales e internacionales”*.

15. La emergencia (Clave 1), (situación que padeció el padre del denunciante), es definida por nuestro Derecho positivo como *“una situación clínica de deterioro agudo de la salud de un individuo, que pone en riesgo inminente su vida o una función y que requiere asistencia inmediata”* (art.145 inc.4 de la Ley 19.535 y art.3 del Decreto 309/2008).

16. Analizados los hechos acaecidos a la luz de la normativa que viene de citarse, la INDDHH llega a la conclusión de que el Estado uruguayo a través de ASSE,



vulneró derechos e incurrió en responsabilidad. Ello se deriva de la admisión de la ausencia de recursos disponibles básicos o mínimos para brindar una atención adecuada en una situación de emergencia, como ser el Servicio de Ambulancia Especializada para Clave 1 en domicilio (y vía pública), que es el que incluye personal (médico o de enfermería) y equipamiento (desfibrilador, por ejemplo) adecuados e idóneos para atender aquellas situaciones.

17. La INDDHH entiende que en este caso fue inicialmente vulnerado el derecho a la salud del padre del denunciante, por cuanto como usuario era portador del derecho a ser asistido adecuadamente en una situación de emergencia, derivada de un riesgo inminente a perder la vida. En definitiva, la INDDHH considera que fue vulnerado el derecho a la salud del paciente, en lo que refiere a una atención sanitaria efectiva y de calidad que le asegure el goce de la vida y la integridad física. Asimismo, por todas las circunstancias que rodearon los hechos, resulta notorio el sufrimiento emocional padecido por los familiares de la persona fallecida (hijos y esposa), por lo que también se vulneró su derecho a la integridad psíquica. Por último, no habiéndose corregido las carencias señaladas, existe un riesgo potencial de afectación de los derechos de los habitantes de la ciudad que padezcan situaciones de emergencias, por lo que urge poner en funcionamiento dispositivos aptos para hacer frente eficazmente a aquellas y que estos hechos no se repitan, hasta que sea implementado el “Servicio de Ambulancia Especializada”.
18. Dispone el art. 25 de la Ley 18.446 que: *“Finalizada la investigación, si existiera mérito, el Consejo Directivo de la INDDHH propondrá a las autoridades competentes la adopción de las medidas que considere pertinentes para poner fin a la violación de derechos humanos que hubiere constatado y establecerá el plazo en el cual deberán ser cumplidas, sugiriendo las medidas reparatorias que estime adecuadas”*. Asimismo, precisa el art.26 de dicha Ley: *“Las recomendaciones y propuestas del Consejo Directivo de la INDDHH se referirán al objeto concreto de la denuncia, pero, además, podrá realizar recomendaciones generales para eliminar o prevenir situaciones iguales o semejantes a las que motivaron la denuncia”*.
19. La INDDHH toma nota de las medidas iniciales que se adoptaron y se proyectan por la Dirección del Centro Departamental de Río Negro como consecuencia de los hechos acaecidos, las que fueron dadas a conocer en la contestación de ASSE antes aludida. Sin embargo, considera que dichas medidas son insuficientes y que debe irse más a fondo en la reestructura de las prestaciones de servicios “Clave 1”, para que sean compatibles con las obligaciones que debe cumplir el Estado uruguayo en base a sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, y especialmente en lo que concierne al respeto y garantía de los derechos a la vida y a la salud de los habitantes que puedan ser potenciales pacientes de dicho Centro. Conforme a lo que ha expresado el denunciante al evacuar la vista, se entiende que, como medida provisoria y en tanto esta reestructura se implemente, debe



equiparse a las ambulancias con un desfibrilador y capacitarse para su uso al personal a cargo del servicio.

20. Como es principio aceptado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la INDDHH entiende que la reparación a las víctimas de las vulneraciones de derechos, debe ser integral. Las medidas reparatorias suelen definirse para abarcar los diversos aspectos que afectan los daños causados por aquellas, en medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Sin embargo, la INDDHH considera que sería plausible que se adopten, a la brevedad, medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición de los hechos ocurridos, a los efectos de mitigar las vulneraciones padecidas y prevenir la reiteración de omisiones que pongan en riesgo los derechos del universo de personas que puedan ser potencialmente atendidas por el centro de salud antes mencionado.
21. En consecuencia, la INDDHH recomendará se ofrezca por parte de ASSE como medida reparatoria de satisfacción, la convocatoria a los familiares de la persona fallecida (denunciante, hermano y esposa del fallecido) a efectos de brindarles en persona las explicaciones y disculpas del caso. Asimismo, recomendará a ASSE como medida de rehabilitación a los familiares de la persona fallecida (esposa e hijos), se ofrezca a los mismos la realización de un tratamiento psicológico de apoyo a dichos familiares, a cargo de la dependencia estatal que corresponda. Adicionalmente, como garantía de no repetición de los hechos, se recomendará a ASSE la reestructura del servicio Clave 1 para emergencias, con la incorporación de un Servicio de Ambulancia Especializada para domicilio y vía pública, que cuente con personal técnico (médico y/ o enfermero) y equipamiento médico idóneo para abordar tales situaciones críticas.
22. Por último, la INDDHH valora como satisfactoria la colaboración del organismo en la presente investigación, hecho relevante, por la complejidad y delicadeza del caso.

III. Con base en lo expuesto anteriormente, el Consejo Directivo de la INDDHH resuelve:

- a) Recomendar a ASSE la adopción efectiva de un “Servicio de Ambulancia Especializada Clave 1” para domicilio y vía pública, a disposición del Hospital de Fray Bentos, informándose a la INDDHH los avances en la implementación del mismo, en un plazo de 30 días.
- b) Como medida estrictamente provisoria, y mientras la reestructura del “Servicio de Ambulancia Especializada Clave 1” se implementa, equipar todas las ambulancias con un desfibrilador y capacitar para su uso al personal a cargo del servicio.



- c) Recomendar a ASSE la implementación, en un lapso que no supere los 30 días, de un servicio de información a los usuarios del Hospital de Fray Bentos, de las opciones de atención actualmente disponibles para situaciones de emergencias, a fin de evitar que se enteren de ellas en el curso de la situación de emergencia y mientras tanto no sea adoptado el “Servicio de Ambulancia Especializada Clave 1”, antes mencionado, informándose a la INDDHH.
- d) Recomendar a ASSE la convocatoria a una entrevista, en un lapso que no supere los 30 días, al denunciante, su hermano y madre, por la dependencia que corresponda, a fin de brindarles las explicaciones y disculpas por no haber podido brindar una atención de emergencia adecuada al Sr. Roberto Hugo Picart y ofrecerles un servicio de asistencia psicológica, a fin de apoyar un proceso de elaboración de lo ocurrido, informándose a la INDDHH.
- e) En el marco de sus cometidos y facultades legales, la INDDHH dará seguimiento a estas recomendaciones, a la vez que continuará trabajando sobre el tema objeto de esta denuncia, en especial: sobre el costo de los servicios o prestaciones “Clave 1 en domicilio” y sobre la incorporación de esta temática en el contexto de una política pública del Estado uruguayo en materia de Derecho a la Salud, en todos los hospitales públicos del país.
- f) A los efectos de lo dispuesto en el Art.28 de la Ley 18.446, la INDDHH solicita a ASSE 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.
- g) Notifíquese al denunciante y a ASSE, según corresponde.

Agradeciendo la atención dispensada, saludan al Sr. Presidente de ASSE muy atentamente,