

Resolución N° 879/2020
INDDHH 2020-I-38-000022I

Montevideo, 29 de diciembre de 2020

Sr. Ministro de Desarrollo Social
Pablo Bartol

De nuestra mayor consideración:

I- Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió con fecha 22 de mayo de 2020, una denuncia de personas que solicitaron ser amparadas en la reserva de identidad (Art. 12 de la Ley No. 18.446), relativa a la situación de vulneración de los derechos de las personas adultas mayores (PAM) en situación de abuso y maltrato con las cuales trabaja la ONG APESI. La misma fue tramitada en el Expediente N° 2020-I-38-00022I.
2. Señalaron que dicha ONG gestiona, desde el año 2015, el Servicio de Atención a Adultos Mayores Víctimas de Violencia y Maltrato de Inmayores. En julio de 2019 se habría renovado el contrato de la ONG hasta julio 2020 y este año estaba prevista la última renovación por otro periodo.
3. Manifestaron en relación a la evaluación de la ONG que: *"El informe positivo fue enviado a las nuevas autoridades en tiempo y forma por el coordinador y la dirección de acciones estratégicas del Inmayores de quien dependemos, y las necesidades del servicio están más que probadas dado que estamos atendiendo en la actualidad más de 100 situaciones."*
4. Agregaron que *"Desde la asunción del Ministro actual se nos ha mantenido en la incertidumbre sobre si se renueva o no el plazo del convenio, se nos ha dicho informalmente desde marzo que sí, luego que no y así hasta hace dos días, el 13 de mayo de 2020, fecha en la cual el coordinador del servicio el Sr. PN informó al equipo y a la directiva de Apesi, en forma oficial, que la nueva directora del Inmayores Lic. M.T, le trasladó que se renovaría por un año".* Continúan señalando que, sin embargo, *"días después, la directora le comunica a P.N., que el Ministro Bartol le manifestó que no se renovará y se comunica este nuevo cambio al equipo y a la directiva también oficialmente"*.
5. Las personas denunciantes indicaron que el convenio vencería el día 9 de julio y señalaron haber sido expuestos a una situación de incertidumbre y de comunicaciones contradictorias tan cerca de la fecha de cese.



6. Señalaron que deberían tener la posibilidad de realizar derivaciones responsables de las situaciones que están atendiendo, así como brindarles a las personas la atención adecuada o, en su defecto, no empezar a intervenir en una situación en la que no podrán realizar el seguimiento.
7. Agregaron que habían tomado recientemente situaciones de abuso y maltrato que, dado el corto tiempo en el cual se enteraron que cesarían, no podrán abordar.
8. Una de las denunciantes manifestó que: *"Trabajo con personas mayores en situación de abuso y maltrato, le sugiero a una persona que denuncie su situación, si no puedo acompañar su denuncia con apoyo, un oficio dirigido al Poder Judicial, etc., la estoy dejando más expuesta aún, y eso es lo que está pasando con las situaciones que he aceptado, enterándome recién hoy que no se renovará el convenio"*.
9. Con fecha 22 de mayo de 2020, se envió solicitud de información a MIDES, mediante Oficio N° 2648-2020, en el cual se solicitó que en el plazo máximo de 10 días hábiles:
 - A) Señalara si tenían previsto quiénes serían los responsables de realizar el seguimiento de las situaciones de las personas mayores en situación de abuso y maltrato que han denunciado su situación recientemente ante la ONG.
 - B) Enviara información sobre cuáles serán los recursos de Inmayores para abordar esta población vulnerable, dado que en la denuncia se señaló que la ONG estaría trabajando con alrededor de 100 situaciones de adultos mayores.
 - C) Indique qué se ha resuelto en relación a la continuidad del servicio prestado por la ONG y si se les ha informado a los trabajadores, a fin de informar a la población correspondiente sobre estos cambios.
10. Con fecha 18 de junio de 2020, la INDDHH reiteró la solicitud de información al MIDES mediante Oficio N° 2673/2020, otorgándose un plazo de 10 días hábiles para que se remitiera su respuesta en los términos solicitados en el oficio.
11. El día 8 de julio de 2020, la INDDHH recibió respuesta del MIDES, donde se informa que: *"Con respecto al punto A, 'seguimiento de las situaciones de las personas mayores en situación de abuso y maltrato que han denunciado su situación recientemente ante la ONG', informamos que en el momento actual se prevé realizar seguimiento de las situaciones que se encuentran en intervención por parte del equipo técnico de la ONG APESI, así como las situaciones ingresadas recientemente"*.



12. *“Con respecto al punto B, ‘recursos de Inmayores para abordar esta población vulnerable’ informamos que, al momento de dar respuesta a su solicitud, el Servicio de Atención a Personas Mayores en Situación de Abuso y/o Maltrato se encuentra en reestructuración, habiéndose iniciado el proceso de incorporación de técnicos que desarrollan funciones en el Ministerio de Desarrollo Social. Se prevé realizar capacitaciones que complementen sus herramientas, para un abordaje adecuado y especializado de las situaciones.”*
13. *“Con respecto al punto C ‘qué se ha resuelto en relación a la continuidad del servicio prestado por la ONG y si se les ha informado a los trabajadores, a fin de informar a la población correspondiente sobre estos cambios’, informamos que la decisión del Ministerio de Desarrollo Social es la no renovación del Convenio vigente con APESI. Los cargos están siendo cubiertos con personal técnico perteneciente al funcionariado del MIDES. Continuando con el proceso de fortalecimiento del Ministerio.”*
14. El día 14 de julio se dio vista a denunciante de la respuesta de MIDES.
15. El día 22 de julio de 2020 se recibieron descargos de los denunciantes con observaciones a la respuesta presentada: *“Sobre el punto A lo que se planteaba en la denuncia era que no había tiempo para realizar cierres y derivaciones en forma profesional y responsable de los derechos de los usuarios del Servicio dado que se nos informó en forma verbal que no continuaríamos en el Servicio el 14 de mayo y el convenio finalizaba el 9 de julio (finalmente informaron que terminaba el 7 de julio) es decir menos de dos meses de la finalización. Se habían tomado situaciones hasta el 14 de mayo (...) se debería haber planteado una transición y haber informado con más tiempo la no renovación, para que el equipo pudiera decidir la forma de la intervención más adecuada a un tiempo breve de trabajo.”*
16. Agregaron que: *“Se está gestionando un Servicio que atiende situaciones críticas de vulneraciones de derecho en la vejez no una atención en una oficina con problemas mínimos.”*
17. Sobre el punto B *“se nos informó que quedarían trabajando dos trabajadoras sociales y un psicólogo. Los tres provienen del INJU. El equipo no tuvo contacto con esos funcionarios, quienes no han trabajado ni en vejez ni en violencia. Esos funcionarios tomaron las situaciones que el equipo estaba trabajando sin haber tenido una sola reunión en conjunto, sin tener, reitero, conocimiento de vejez o de violencia. Es una manifiesta irresponsabilidad de la gestión no conservar el nivel de atención que tenían los usuarios que estaban siendo atendidos y los que vendrán (...)”*



18. *“Sobre el punto C, el coordinador del Servicio le comunicó a la directiva de APESI en forma verbal la no renovación del convenio, por lo que en búsqueda de una respuesta formal y escrita las trabajadoras de APESI solicitamos una audiencia en DINATRA que fue fijada para el 8 de junio, la abogada que representó al Ministro solicitó prórroga para consultar si se renovarían el convenio y en caso contrario los motivos por los que no lo harían, la que fue fijada para el día 15 de junio. En la audiencia tripartita con la presencia de MIDES, APESI, las trabajadoras y la delegada sindical de SUTTIGA, la abogada que representó al MIDES (...) comunicó que las autoridades le informaron que estaban evaluando la renovación de todos los convenios y que tenían tiempo de decidir hasta que el convenio estuviera vigente”.*

19. *“Finalmente se informa que el día 2 de Julio la Directora de INMAYORES recibió a la Presidenta de APESI y a la asesora del Directorio de APESI y les informó que estaba muy conforme con el desempeño del equipo técnico de APESI, pero que por razones presupuestales se había decidido no renovar el convenio. APESI trasladó esta información a las trabajadoras”.*

20. Con fecha 30 de setiembre de 2020, se envió Oficio N°2782/2020 al Sr. Ministro de Desarrollo Social, con copia a la Sra. Directora del Instituto Nacional de las Personas Mayores, agradeciendo la respuesta recibida. En este Oficio se señaló:

De acuerdo a lo manifestado por ese Ministerio: “se prevé realizar seguimiento de las situaciones que se encuentran en intervención por parte del equipo técnico de la ONG APESI, así como las situaciones ingresadas recientemente”. Se agregó, además, que: “(...) el Servicio de Atención a Personas Mayores en Situación de Abuso y/o Maltrato se encuentra en reestructuración, habiéndose iniciado el proceso de incorporación de técnicos que desarrollan funciones en el Ministerio de Desarrollo Social. Se prevé realizar capacitaciones que complementen sus herramientas, para un abordaje adecuado y especializado de las situaciones.”

La INDDHH solicitó al organismo que, habiendo transcurrido un tiempo considerable desde que se comenzó con estas actuaciones, en el plazo máximo de 20 días hábiles, informara a la INDDHH sobre el seguimiento realizado a las situaciones que se encontraban en intervención por parte de la ONG APESI, así como sobre las capacitaciones que fueron impartidas para el equipo técnico que desarrolla las funciones en el MIDES. La INDDHH comunicó su disposición para mantener una reunión con el Sr. Ministro o con quien designe a los efectos de intercambiar sobre este caso.

21. El día 19 de octubre de 2020, se recibe respuesta por parte de MIDES, en la cual se señaló que atentos a la información solicitada en el Oficio N° 2782/2020, referida a la atención de situaciones de abuso y/o maltrato a



personas mayores por parte de INMAYORES: *“Respecto al Servicio de Atención a Personas Mayores en Situación de Abuso y/o Maltrato, desde el Ministerio de Desarrollo Social se conformó un nuevo equipo técnico para integrar dicho dispositivo, el cual continúa en la órbita del INMAYORES. En este sentido, cabe agregar que los integrantes del nuevo equipo participaron de varias instancias de capacitación técnica, diseñada e impartida desde la coordinación del Instituto. En estos encuentros de formación en intercambio se trataron temáticas de vejez, envejecimiento, abuso, maltrato y vulnerabilidad en las personas mayores, entre otras.”*

22. Se agrega que: *“Actualmente el Servicio brinda orientación y atención a personas que se sospeche o estén transitando una situación de violencia. Dicho dispositivo se encuentra interviniendo en las situaciones que el equipo técnico del Servicio anterior venía abordando, así como las situaciones que han ingresado recientemente.”*

II- Consideraciones de la INDDHH:

23. De acuerdo a la información recibida, la ONG APESI se desempeñaba en la atención a población vulnerable adulta mayor, en situación de abuso y maltrato, así como en la atención de problemas mínimos de las PAM, ofreciendo un servicio especializado con técnicos formados en la materia y con experiencia.
24. Tal como señalaron los denunciantes, el convenio con la ONG vencía el día 9 de julio y había situaciones de adultos mayores en situación de vulnerabilidad social que estaban siendo atendidas por dicha ONG, la que no habría sido informada a tiempo para realizar una estrategia de trabajo acorde a los plazos estipulados, incluyendo derivaciones responsables a otro servicio.
25. La INDDHH recibió respuesta por parte del MIDES, donde se señaló que el servicio de atención y abordaje de personas adultas mayores en situación de abuso y maltrato fue reestructurado: a) en cuanto a la conformación del equipo técnico, con el funcionariado del MIDES; y b) señalaron que se encontrarían realizando capacitaciones que complementen sus herramientas, para un abordaje adecuado y especializado de las situaciones de vulneración de los derechos de las personas adultas mayores en situación de abuso y maltrato.
26. Las personas denunciantes señalaron que se estaba gestionando un servicio que atendía situaciones críticas de vulneraciones de derecho en la vejez y no una atención en una oficina. Agregaron que el equipo de APESI no mantuvo contacto con esos nuevos funcionarios. Además, les señalaron que por razones presupuestales se había decidido no renovar el convenio.



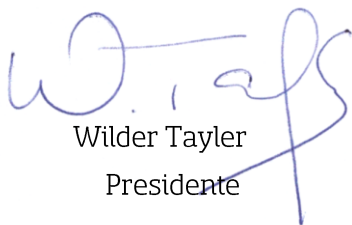
27. La INDDHH considera que el fin último de las políticas públicas sociales y los servicios de atención deben estar orientados a contribuir al mejoramiento de la atención de los grupos vulnerables, como en este caso, de los adultos mayores víctimas de situaciones de abuso y maltrato.
28. Dentro de las obligaciones de derechos humanos por parte de los Estados, se establecen el principio de no regresión y principio de responsabilidad progresiva, por el cual los derechos humanos deben mantener su nivel de realización (o aumentar progresivamente de acuerdo a la disponibilidad de recursos económicos), pero nunca retroceder.
29. En tal sentido, se considera necesario que existan una serie de indicadores y elementos de evaluación que puedan señalar en qué sentido este cambio y reestructura del servicio de atención a adultos mayores víctimas de maltrato y abuso, implicó un fortalecimiento y no una regresión para la atención de la población que se está considerando, así como tampoco produciría un déficit en la atención de otros servicios brindados por MIDES.
30. En esta situación, el MIDES no ha señalado en qué sentido la reestructura implica un avance respecto a los servicios que brindará a la población adulta mayor víctima de abuso y maltrato que atendía la ONG APESI, planteando que el servicio se orientó actualmente a brindar orientación y atención a personas que se sospeche o estén transitando una situación de violencia y agregando que están interviniendo en las situaciones que el equipo técnico del Servicio anterior venía abordando.
31. En la respuesta MIDES, no señala que tipo de capacitaciones realizó al funcionariado, tampoco señala si se están realizando orientaciones a las PAM que solicitan orientación en otras cuestiones de *“problemas mínimos”* que requieren de otro tipo de orientación, que responden a otro tipo de necesidades de menos jerarquía para las PAM. En este sentido, la oficina actual de INMAYORES, estaría orientada a atender en la jerarquía de problemas, a los urgentes y vinculados a (PAM) en situación de abuso y maltrato, enfocándose únicamente en lo prioritario.
32. Respecto a lo operativo, la respuesta de MIDES no señala si hubo o no, una instancia de reunión con los técnicos de APESI que estaban operativos abordando las situaciones de violencia doméstica de las PAM. En ese sentido, no se puede señalar si el proceso de traspaso de los abordajes que venía realizando la ONG fueron abordados por los nuevos técnicos de INMAYORES y de qué manera esta transferencia de información o la ausencia de la misma, repercutió en las PAM en situación de abuso y maltrato.

III- Resolución:

Por lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la INDDHH resuelve:

- 1) Que, sin dejar de desconocer las potestades de esa Secretaría de Estado para reestructurar sus diferentes servicios, en el caso concreto existen elementos de juicio para sostener que no se han procesado los mecanismos de transición adecuados con la ONG que anteriormente brindaba ese servicio a las personas adultas mayores beneficiarias del mismo.
- 2) En esa dirección, puede afirmarse que, de la información proporcionada por el MIDES, surge que no se realizaron las correspondientes derivaciones responsables por parte de los equipos que venían trabajando con las personas adultas mayores beneficiarias. En ese marco, la dependencia del MIDES que tomó esa responsabilidad solamente se orientó a brindar apoyo en temas urgentes vinculados a situaciones de abuso y maltrato, con un personal que recién se está formando en la materia.
- 3) Recomendar al MIDES que informe a la INDDHH, en el plazo de 20 días hábiles, respecto las eventuales mejoras de los servicios a personas adultas mayores víctimas de maltrato y abuso como resultado de la reestructura dispuesta.

Sin otro particular, saludan muy atentamente.



Wilder Tayler
Presidente



Mariana Mota
Directora



María Josefina Plá
Directora



Juan Faroppa
Director

Eql



Resolución N° 879/2020 Voto disorde Mariana Blengio Valdés

El MIDES tiene la potestad de decidir conforme a derecho la renovación o no de los contratos de referencia lo que escapa a la competencia de la INDDHH y debiera en su caso, ser resorte de la justicia administrativa.

El organismo tiene entre sus competencias de gestión, la de evaluar las organizaciones con las cuales contrata a los efectos de la prestación de sus servicios, y dentro de esta potestad la de rescindir los contratos con las referidas organizaciones. Eso no obsta a que dicha potestad de carácter discrecional, no deba ser debidamente fundada acorde a derecho.

En segundo lugar no surge del expediente que haya habido vulneraciones de derechos concretas en relación a las personas que podrían ser atendidas.

Lo que no impide, atento a la relevancia de la protección de la cual se trata en función de la vulnerabilidad de los potenciales sujetos de derecho, solicitar al MIDES un complemento de información a los efectos de descartar tales extremos ante el cambio de estructura administrativa tomando nota de cómo se llevó a cabo la debida atención más allá del cambio de prestador.

En tercer lugar, en caso de considerarse que este cambio pueda generar una regresión de derechos o retroceso, el mismo debería ser objeto de prueba. Lo que no surge del expediente.

Por último y del punto de vista formal, se entiende que en base al procedimiento de denuncias en aplicación del artículo 17 de la ley 18446 debió haberse rechazado por inadmisibles las denuncias sin perjuicio de solicitarse de corresponder un informe sobre la atención que ante una re estructura del organismos pudiera observarse en desmedro de los las personas mayores a quienes se les prestaba o prestaría el servicio.

Mariana Blengio Valdés
Directora