



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

Resolución N° 633/2018
INDDHH N° 2018-1-38-0000476

Montevideo, 14 agosto de 2018

Sr. Ministro de Salud, Dr. Jorge Basso

**Sr. Presidente de la Administración de los Servicios de Salud
del Estado, Dr. Marcos Carámbula**

I) Antecedentes

1. Con fecha 28 de junio de 2018, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió una comunicación del Sr. Ministro del Salud (MS), Dr. Jorge Basso referida a sanciones gremiales impuestas por la Sociedad de Anestesiología del Uruguay (SAU) a cuatro de sus socios por haberse postulado a un llamado a concurso realizado por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) para cubrir funciones de alta dedicación de médicos anestesistas en el Departamento de Rocha. La comunicación agrega que se pone en conocimiento de la INDDHH estos hechos “dada la posible afectación de los derechos fundamentales de los referidos socios, conforme surge del informe jurídico que se acompaña”.

Adjunto al comunicado, el MS remite copia del informe de la Directora de la División Servicios Jurídicos del MS que analiza jurídicamente el proceder de la SAU respecto de sus asociados; copia de las resoluciones de la SAU por las cuales se sanciona a los médicos que se presentaron al concurso; copia de la declaración de la Junta Nacional de Salud (JUNASA) de fecha 27 de junio de 2018 donde se expresa el rechazo a las sanciones dispuestas por la SAU; y copia del comunicado emitido por el Sindicato Médico del Uruguay (SMU) y por la Federación Médica del Interior (FEMI) en el que se “repudia” la decisión de la SAU de sancionar a sus afiliados.

2. Analizada la información suministrada por el MS, la INDDHH decidió iniciar estas actuaciones de oficio, conforme a las competencias que le confiere el Art. 4, Lit. J de la Ley No. 18.446.



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

3. El 4 de julio de 2018, la INDDHH solicitó al MS y a ASSE que, *“a los efectos de una mejor instrucción de este expediente (...) informe a esta Institución sobre el impacto, a nivel nacional, de la carencia de un número suficiente de profesionales médico-anestésistas en los centros de salud que así lo requieran”*.
4. Con fecha 9 de julio de 2018, el MS presenta un informe en el que, entre otros aspectos, señala que: *“(...) los profesionales anestésistas constituyen un elemento imprescindible del equipo médico, no sólo en el ámbito específico del block quirúrgico sino en diversas instancias asistenciales en las que actúa como integrante de dicho equipo. En tal sentido, y a vía de ejemplos, el equipo técnico de una maternidad que cuente con cirujano, neonatólogo, pediatra, partera y ginecólogo no estará completo sin un profesional anestésista y, por tanto, su ausencia desaconseja que allí se realicen partos. Asimismo, se debe señalar el creciente número de procedimientos diagnósticos que se realizan con anestesia, lo cual determina que horas de los anestésistas deban sumarse a los procedimientos quirúrgicos. Por tanto, la presencia del anestésista es insustituible desde el punto de vista asistencial. Esta realidad se da para el conjunto de las 43 instituciones que conforman el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con la particularidad que los recursos destinados al único prestador público (Administración de los Servicios de Salud del Estado - ASSE), deben distribuirse en todo el territorio nacional para atender a más de 1.200.000 usuarios, en la medida que es el prestador más grande del sistema”*.
5. Continúa señalando el MS que el destino de los profesionales anestésistas que iban a ser contratados por ASSE *“(...) sería el interior del país para asistir a una población usuaria compuesta en su mayoría por personas de bajos recursos con mayores vulnerabilidades sociales. En consecuencia, las dificultades para contratar anestésistas por parte de ASSE repercuten en la atención en salud de la población más necesitada del país”*.

El informe agrega que *“(...) desde un punto de vista cualitativo, el Ministerio de Salud Pública y ASSE, en aplicación de los principios que conforman al Sistema Nacional Integrado de Salud, promueven fuertemente la descentralización de los servicios de salud, evitando -en la medida de lo posible- su concentración en la zona metropolitana. En esa línea, la radicación de anestésistas en el interior del país constituye una línea de acción estratégica para mejorar la equidad en el acceso a la salud de los uruguayos”*.



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

6. ASSE respondió a la solicitud de información de la INDDHH el 16 de julio de 2018 afirmando, en síntesis, que *“Existen claras dificultades en la distribución en territorio de recursos humanos en general, en franco detrimento del interior del país; en particular en lo que respecta a especialistas médicos y médicos anestesistas”*.

Sostiene la Administración que *“(…) se ha solicitado a las Unidades Ejecutoras de ASSE, informar respecto al número de coordinaciones quirúrgicas suspendidas, horas de retén de anestesia descubiertas y traslados para cirugías de urgencia realizadas fuera de la UE, por carencia de anestesista durante del mes de junio de 2018, de lo que surge que en algunas Unidades Ejecutoras (8 de 44) hay un porcentaje que oscila entre el 25 al 40 o/o de horas donde no se cuenta con recursos humanos propios, por lo que se recurrido a otros efectores(…). En resumen, la situación actual de la anestesia se presenta con claras dificultades para radicar los recursos humanos en las unidades Ejecutoras de ASSE, produciéndose un desfasaje de horas de cobertura, así como un menor compromiso de horas asumidas por los anestesistas en cada servicio”*.

II) Consideraciones de la INDDHH

7. El caso planteado debe ser analizado desde dos puntos de vista: en primer lugar, la decisión de la SAU de sancionar a sus afiliados; y, en segundo lugar, el impacto de esta situación en el derecho a la asistencia sanitaria de todas las personas que habitan en el territorio nacional.
8. Respecto al primer aspecto, la INDDHH entiende que no le corresponde pronunciarse sobre una decisión adoptada por una asociación profesional respecto a sus afiliados. Como se ha subrayado reiteradamente en anteriores resoluciones, la Institución no sustituye ni desplaza las competencias originales de los diversos Poderes del Estado. Sus cometidos persiguen la adopción de medios correctivos, efectuar recomendaciones no vinculantes a las autoridades e intervenir en denuncias por violaciones a los derechos humanos, sin interferir con las funciones jurisdiccionales, ejecutivas o legislativas que a los respectivos Poderes correspondan, conforme a los artículos 6 y 19 de la ley de creación de la Institución Nro. 18.446 de fecha 24 de diciembre de 2008.
9. En el caso tramitado en este expediente, la adecuación o violación a las normas estatutarias de las sanciones impuestas por la SAU a sus afiliados debe ser analizada por el organismo de control facultado para ello, que es el



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En suma: es en este ámbito, y, eventualmente, en la vía judicial, que podrá discutirse la interpretación del Estatuto de la SAU; el alcance de la resolución de la asamblea de esta asociación; así como el procedimiento seguido para aplicar las sanciones, incluyendo el derecho de cada socio involucrado a ser oído, ejercer su defensa, e interponer eventuales recursos, entre otros aspectos.

10. En relación al segundo aspecto objeto de estas actuaciones, la INDDHH sí tiene competencia para actuar a la luz del Art. 1ro. de la Ley No. 18.446, que expresamente atribuye a esta Defensoría del Pueblo el cometido de promoción, en toda su extensión, de los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución de la República y el Derecho Internacional.
11. La doctrina internacional ha definido la extensión del concepto de “promoción” dentro de la competencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Así, se sostiene que promoción “(...) es un término muy general y abarca una amplia gama de posibles actividades”. Entre éstas se incluyen: “*Informar y educar acerca de los derechos humanos; fomentar el desarrollo de valores y actitudes que respalden los derechos humanos; alentar las medidas que permitan defender los derechos humanos para que no se violen*”¹.
12. En esa misma dirección, puede sostenerse que: “*Para informar y educar hay que sensibilizar a la opinión acerca de los derechos humanos e impartir conocimientos al respecto (...) Análogamente, se deben hacer conocer a todos los miembros de la sociedad las responsabilidades que les incumben conforme al derecho internacional y al derecho interno, hacerles comprender que ellos mismos pueden violar los derechos humanos, pero que también pueden protegerlos. Además, se les deben señalar las responsabilidades que tienen con respecto a sus semejantes (...) Para promover estos derechos es preciso desarrollar una cultura del respeto y la observancia de los derechos humanos a nivel nacional; una cultura en la cual el conocimiento de los derechos y las responsabilidades se vea reforzado por la determinación de llevar ese conocimiento a la práctica*”².
13. A partir de lo desarrollado en los anteriores numerales, la INDDHH expresa que es evidente que la situación generada por los insuficientes puestos de trabajo ocupados por médicos anestesiólogos afecta el derecho a la atención sanitaria de todos los habitantes de la República. Esto tiene consecuencias

¹ Naciones Unidas. Centro de Derechos Humanos. Serie de Capacitación Profesional, número 4. 1995.

² Ídem



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

aún más graves en las localidades del interior del país y, especialmente, en aquellos sectores de la población más vulnerables socialmente.

14. Es una característica intrínseca del sano funcionamiento de una sociedad democrática la existencia de intereses contrapuestos y el desarrollo de conflictos entre personas o sectores que defienden cada uno de ellos. No obstante, la INDDHH tiene la obligación de recordar a la Sociedad de Anestesiología del Uruguay, dentro del mandato de promoción de los derechos humanos que el ordenamiento jurídico vigente le asigna, que esos conflictos no pueden dejar de tener en cuenta el interés general, y que la defensa de todo interés personal, colectivo o corporativo, tiene su límite cuando ello afecta los derechos humanos de amplios sectores de la población.
15. En el caso concreto que dio inicio a estas actuaciones, entiende la INDDHH que un diferendo de naturaleza económica, que no deja de ser legítimo dentro de las reglas de juego de una sociedad de mercado, no puede, sin embargo, llegar al extremo de afectar a personas o grupos de personas en el goce de su derecho a la vida, a la integridad personal y a la asistencia sanitaria. Aceptar lo contrario vulneraría las bases fundamentales de las reglas de relacionamiento entre las personas que hacen posible la convivencia en una comunidad que debe poner el centro de atención permanentemente en la defensa de la dignidad humana.
16. Dicho esto, la INDDHH destaca que debe partirse de la base de que el Estado es el garante de los Derechos Humanos de todos los habitantes de la República. En consecuencia, en este caso, a través del MS y ASSE, debe adoptar todas las medidas necesarias, dentro del marco jurídico vigente, para asegurar el derecho a la atención sanitaria en todo el territorio nacional.

Esta obligación debe entenderse a partir de lo dispuesto en el Art. 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*.

En términos similares, el Art. 1ro. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), establece que *“Los*



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”.

También dentro del marco jurídico vigente, estas obligaciones se encuentran incluidas en los Arts. 1 a 5 de la Ley N° 18211 que crea y regula el Sistema Nacional Integrado de Salud.

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

- a) Recomendar al Ministerio de Salud y a la Administración Nacional de los Servicios de Salud del Estado la adopción de todas las medidas necesarias, dentro del marco de la normativa nacional e internacional vigente, para cumplir con su obligación de asegurar el derecho a la atención sanitaria de toda la población, en especial, ante la carencia de puestos ocupados por médicos anestesistas causada por el conflicto mencionado en el texto de esta Resolución.
- b) Remitir, en cumplimiento de su cometido de promoción de los derechos humanos, copia de esta Resolución a la Sociedad de Anestesiología del Uruguay.-

Saludan muy atte.,

Cc: Sociedad Uruguaya de Anestesiología



República Oriental
del Uruguay



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018