

CM/ 257

Ministerio de Salud Pública

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

MINISTERIO DE TURISMO

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO

TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 14 DIC 2015

SEÑOR PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA GENERAL

El Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros tiene el honor de remitir a ese Cuerpo el adjunto Proyecto de Ley, el cual tiene por objeto garantizar, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, el derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país-----

12-001-3-8462/2015

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La protección integral de la salud es un derecho humano fundamental y el Estado es responsable de crear las condiciones para su efectivo ejercicio en todo el territorio nacional.-----

La salud mental, entendida como un proceso dinámico determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, es parte inseparable de la salud integral.-----

Las políticas de salud mental, que tienen que contemplar la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, deben estar sustentadas por un marco jurídico adecuado a los tiempos, los avances en los conocimientos científicos y tecnológicos, así como una perspectiva que incorpore los derechos humanos de todas las personas y en especial de aquellas con trastorno mental.-----

En Uruguay, las normas sobre salud mental vigentes datan de la primera mitad del siglo XX, centradas en la Ley Nro. 9.581 de 8 de agosto de 1936, que organiza ``la asistencia a psicópatas``. Entre ella y las recomendaciones realizadas por organismos internacionales y numerosos documentos nacionales, existe una brecha considerable que es necesario superar.-----

La Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud, para la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica dentro de los Sistemas Locales de Salud, del 14 de noviembre de 1990, así

Ministerio de Salud Pública

como los Principios de las Naciones Unidas para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental, adoptados por la Asamblea General en su Resolución Nro. 46/119 del 17 de diciembre de 1991, fueron fundamentales para apoyar la larga historia de reclamos promovidos por los movimientos que impulsan la modificación de los sistemas de atención en salud mental en las Américas. La primera promueve los servicios de salud mental comunitarios e integrados, y sugiere una reestructuración de la atención psiquiátrica existente. Señala, asimismo, que los recursos, la atención y el tratamiento de las personas con discapacidad deben garantizar su dignidad y derechos humanos, proporcionar un tratamiento adecuado y racional, y destinar esfuerzos para mantener a las personas con trastornos mentales en sus comunidades, superando el modelo de servicios psiquiátricos basado en el hospital psiquiátrico. Respecto de la legislación en salud mental, previene que debe garantizar los derechos humanos de las personas con trastornos mentales, y que los servicios deben organizarse de manera de asegurar el efectivo cumplimiento de esos derechos, evitando los abusos y la discriminación de la que son víctimas las personas con problemas de salud mental.-----

Con base en los referidos Principios de Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud elaboró los “Diez Principios básicos de las normas para la atención de la Salud Mental”,

donde se prioriza “preservar la dignidad del paciente; tener en cuenta técnicas que ayuden a los pacientes a arreglárselas con los deterioros; reducir el efecto de los trastornos y mejorar la calidad de vida”. El punto cinco de los mismos, referido a la “Autodeterminación”, apunta a la conflictiva y prejuiciosa relación que culturalmente se hace entre capacidad o discapacidad y cordura o locura. En tal sentido establece que debe “suponerse que los pacientes son capaces de tomar sus propias decisiones, a menos que se pruebe lo contrario” y recomienda “asegurarse que los prestadores de atención de salud mental no consideren sistemáticamente que los pacientes con trastornos mentales son incapaces de tomar sus propias decisiones”.

“Las personas con trastornos mentales son, o pueden ser, particularmente vulnerables al abuso y a la violación de sus derechos”, insiste la Organización Mundial de la Salud, en el “Manual de Recursos de la OMS sobre Salud Mental, Derechos Humanos y Legislación”, publicado en 2006 en Ginebra, Suiza. También advierte que “La legislación que protege a los ciudadanos vulnerables (incluyendo a las personas con trastornos mentales) es el reflejo de una sociedad que respeta y se preocupa por su gente”.

Las violaciones de derechos humanos y la denegación de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a las personas que sufren trastornos mentales son comunes, tanto en ámbitos institucionales como en la comunidad. Además, estas personas se enfrentan a una injusta

Ministerio de Salud Pública

discriminación en el acceso a servicios, educación, vivienda, oportunidades laborales.-----

El Plan de Salud Mental de Uruguay de 1986 -muchas de cuyas propuestas están aún vigentes-, el último documento del 2005 de la Comisión Asesora Técnica Permanente del Programa Nacional de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública, con una larga y activa participación de movimientos de usuarios y familiares, y el “Plan de acción integral sobre salud mental 2013-2020” de la Organización Mundial de la Salud, constituyen un cúmulo de fundamentos y evidencia que señalan la necesidad de una reforma profunda e integral de los aspectos normativos, técnicos y modelos asistenciales en la materia.-----

Las modificaciones en el abordaje de la salud mental que se propone instrumentar el anteproyecto de ley, se inspira en los documentos internacionales y nacionales referidos y muchos otros que los profundizan y complementan, en los principios rectores y objetivos del Sistema Nacional Integrado de Salud y en las definiciones programáticas del gobierno nacional en la materia específica. Su contenido fue discutido en profundidad, logrando un importante consenso en el marco de un amplio intercambio entre el Ministerio de Salud Pública, actores políticos, técnicos, asociaciones de usuarios, de familiares y otras organizaciones sociales involucradas.----

El texto se estructura en siete capítulos: Disposiciones Generales; Derechos; Autoridad de Aplicación;

Interinstitucionalidad; Abordaje; Órgano de Contralor y Disposiciones Transitorias.-----

Capítulo I:

Disposiciones Generales

Este capítulo establece las bases que hacen al cambio de modelo en el abordaje de la salud mental, comenzando por el reconocimiento expreso del derecho a su protección que tienen todos los habitantes residentes en el país, desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos de todas las personas y particularmente de aquellas con trastorno mental, como lo establece el artículo 1 del proyecto.-----

Ese derecho deberá ser garantizado en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, que implementa la Ley Nro. 18.211 de 5 de diciembre de 2007. Dicho sistema incluye a todos los prestadores de servicios de salud, integrales y parciales, públicos y privados del país. El abordaje de la atención en salud mental, al que deberán adaptar sus actividades todos los prestadores, cualquiera sea su naturaleza y extensión de sus servicios en la materia, estará orientado por los principios rectores del Sistema Nacional Integrado de Salud, con eje en las personas con problemas de salud mental y sus familias, a través de las trayectorias asistenciales que respondan a sus necesidades y al respeto a sus derechos humanos, manteniendo coherencia

Ministerio de Salud Pública

y coordinación con las políticas de promoción de la salud integral.-----

La definición de salud mental incluida en el segundo artículo del anteproyecto recoge la formulada por la Organización Mundial de la Salud e incorpora los componentes históricos, socioeconómicos, culturales, biológicos y psicológicos que determinan el estado de bienestar como meta a alcanzar. Además, precisa los rubros básicos de la panoplia de acciones necesarias para crear las condiciones de una vida digna en beneficio de todas las personas, especialmente de aquellas con trastorno mental.----

Por trastorno mental se entiende, de acuerdo a la definición de la Organización Mundial de la Salud de 1992, “la existencia de un conjunto de síntomas y conductas clínicamente reconocibles, asociado en la mayoría de los casos con el malestar y con la interferencia con el funcionamiento personal. La desviación social o el conflicto, tomados aisladamente y sin estar ligados a disfunciones personales, no deberían incluirse en la noción de trastorno”. La prohibición de presumir trastorno mental exclusivamente en base a factores que no hacen al diagnóstico profesional específico, como circunstancias sociales, presiones familiares o laborales, discriminaciones y estereotipos al uso, está establecida en el artículo 4.-----

El consumo problemático de sustancias psicoactivas legales o ilegales debe ser abordado como parte integrante de las políticas de salud mental, siendo las personas incursoas en él sujetos de todos los derechos y garantías que establece el

anteproyecto en su relación con los servicios de salud, precisa el último artículo de este capítulo. -----

Se entiende que la persona presenta un consumo problemático de sustancias psicoactivas cuando el mismo le acarrea problemas en una o más de las siguientes cuatro áreas vitales: su salud física y/o psíquica en sentido amplio; sus relaciones sociales primarias (familia, pareja, amigos íntimos); sus relaciones sociales secundarias (espacios de socialización como trabajo, estudio, recreación, etc.); su relacionamiento con la ley y las agencias oficiales de control social.-----

Capítulo II:

Derechos

El sustento conceptual fundamental de este capítulo son los instrumentos internacionales y las normas nacionales consagrados a la protección de los derechos humanos, en particular los de las personas con trastorno mental.-----

La enumeración -exhaustiva aunque no taxativa- del artículo 6, contempla desde los derechos más básicos de todas las personas, como el reconocimiento de su carácter de sujetos de derechos que las convierte en acreedoras del respeto que merece todo ser humano; de su autonomía, intimidad y privacidad; de la preservación de sus lazos familiares y sociales, hasta los más específicos que hacen a la calidad y oportunidad de los tratamientos y las garantías en caso de hospitalización. -----

Ministerio de Salud Pública

Para proteger los derechos de las personas con trastornos mentales se hace necesaria la adopción de medidas de acción positiva, en el entendido de que se trata de una población con mayor vulnerabilidad, y que el estigma y la discriminación ofician como obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos.-----

Capítulo III:

Autoridad de Aplicación

En este capítulo se reafirma el rol rector del Ministerio de Salud Pública en materia de salud, y por lo tanto autoridad incuestionable de aplicación de una ley de salud mental.-----

El proyecto de ley lo consagra en su artículo 7, a la vez que determina los obligados a adaptar su actividad a sus prescripciones: los prestadores integrales y parciales, públicos y privados, del Sistema Nacional Integrado de Salud.-----

Artículos independientes precisan las competencias del Ministerio de Salud Pública para la elaboración de un Plan Nacional de Salud Mental, acorde al nuevo modelo de atención cuyas bases establece el anteproyecto, y con el objetivo de impulsar el desarrollo de la mejor atención posible en esa área de la salud. Ese plan establecerá las acciones y condiciones de la actividad sanitaria específica (artículo 8).-----

La adecuación de la atención exige el desarrollo de competencias profesionales. Para impulsarlo, en el artículo 9

se encomienda al Ministerio de Salud Pública formular recomendaciones dirigidas a todas las instituciones públicas y privadas que impartan formación en áreas que participan de la atención en salud mental, a los efectos de que ajusten sus actividades educativas a los principios, políticas y dispositivos que incluye la ley, con especial énfasis en la perspectiva de derechos humanos.-----

Otro aspecto que involucra al Ministerio de Salud Pública es la actualización y capacitación de las y los profesionales en base a los criterios enunciados.

La investigación en salud mental es fundamental para generar conocimiento que beneficie el proceso asistencial y brindar insumos para la elaboración de políticas, planificación y evaluación. En tal sentido, el artículo 10 incluye el imperativo de promoverla, sin olvidar la provisión de recursos para su efectivo desarrollo.-----

Capítulo IV:

Interinstitucionalidad

Los factores socio-económicos juegan un papel fundamental en la determinación de la salud. El concepto de la acción intersectorial coordinada y el beneficio del desarrollo económico y social en la salud se reconocen claramente en la Declaración de Alma Ata de 1978, que plantea que el logro del grado más alto posible de salud "exige la intervención de muchos otros sectores sociales y económicos además del de la salud."-----

Ministerio de Salud Pública

El Estado debe funcionar como garante y responsable de la efectivización de los derechos universales de las personas con trastorno mental, a través de programas y planes que garanticen la inclusión social de las mismas en todo el país. Las acciones estarán orientadas al logro de una mejor calidad de vida con plenos derechos ciudadanos.-----

Se hace imprescindible la participación de organismos competentes para implementar acciones de inclusión social, en particular para aquellas personas que tengan un trastorno mental severo, procurando la recuperación de los vínculos sociales y asegurando el acceso a dispositivos que incluyan vivienda, educación, trabajo, cultura, arte y seguridad social, como modo de garantizar el derecho a condiciones dignas de calidad de vida y promoción humana. Estos dispositivos tienden al logro de una participación activa de la persona en su tratamiento y a avances en la autonomía e inclusión social, cultural, ambiental y ciudadana.-----

El concepto trastorno mental severo (TMS) designa a un conjunto de personas que sufren entidades clínicas diferentes pero presentan una serie de problemas comunes, derivados de la discapacidad producida por la enfermedad. La delimitación de un TMS debe contemplar tres dimensiones: diagnóstico, que incluye fundamentalmente a trastornos psicóticos; duración de la enfermedad: tiempo superior a los dos años; presencia de discapacidad que se expresa en la existencia de una disfunción del funcionamiento global e

indica una afectación de moderada a severa del funcionamiento laboral, social y familiar.-----

La adquisición de niveles de autonomía progresivos en el proceso de rehabilitación se realiza en una trayectoria que incluye dispositivos del sector salud, del sector social, y mixtos. Garantizar la continuidad de la atención sanitaria, de cuidados y el apoyo a la integración social de las personas con trastornos mentales severos exige la coordinación, mediante programas transversales, de los dispositivos de atención a la salud mental con otras instituciones y dispositivos no sanitarios implicados en la atención comunitaria a la salud mental.-----

El anteproyecto, en su artículo 11, prescribe la coordinación entre ministerios y otros organismos competentes, precisando objetivos -no excluyentes de otras acciones positivas- en materia laboral, de vivienda y educativo cultural, en tanto pilares fundamentales de la inserción social. Particularmente, los artículos 12 a 14 sientan los principios específicos que sustentarán las acciones en dichos aspectos.-----

Capítulo V:

Abordaje

El cambio de modelo de atención es crucial para el abordaje integral de la salud mental, desde una perspectiva de derechos. La reforma de la salud, iniciada en Uruguay en

Ministerio de Salud Pública

2007, promovió la sustitución del modelo de atención a la enfermedad por otro que privilegia la prevención y la promoción, en base a una estrategia de atención primaria en salud con énfasis en el primer nivel de atención, asegurando la coordinación y complementación de servicios públicos y privados en todos los niveles, la profesionalidad y la transparencia en la conducción de las instituciones y la participación activa de trabajadores y usuarios. Es en esta línea que deben procesarse los cambios en la atención a la salud mental.-----

La promoción de la salud mental refiere con frecuencia a la salud mental positiva, considerándola como un recurso, como un valor en sí misma y como un derecho humano básico, esencial para el desarrollo social y económico. Situada dentro del campo de la promoción de la salud integral, incluye el fomento de la salud mental positiva mediante el mejoramiento de los recursos, habilidades y fortalezas de las personas, familias, comunidades e instituciones. Busca promover el establecimiento de condiciones de vida adecuadas, así como empoderar a los actores sociales para que esas condiciones puedan lograrse. Su mejora requiere la acción colectiva de la sociedad. Las actividades para la promoción de la salud mental son principalmente socio-políticas.-----

La prevención de los trastornos mentales busca reducir la incidencia, prevalencia y recurrencia de los mismos, y el

tiempo en que las personas permanecen con los síntomas, previniendo o retardando las recurrencias y disminuyendo el impacto que el trastorno ejerce en la persona afectada, sus familias y la sociedad.-----

La prestación de servicios de salud mental a través de la atención general de salud es la estrategia más viable para mejorar el acceso de la población a los servicios de salud mental. A su vez, la atención integrada puede facilitar la reducción del estigma, asociado con requerir asistencia en servicios de salud mental estructurados. Es en esta línea que se propone que las hospitalizaciones, en caso de que sean necesarias, se realicen en unidades de hospitales y sanatorios generales (artículo 24).-----

El abordaje debe basarse en un modelo comunitario, con un enfoque de sistema de red única, de complejidad creciente, con puerta de entrada en el equipo básico de salud, en el primer nivel de atención, para la utilización coordinada de los recursos existentes, generando equidad de los beneficios y recursos, con mecanismos explícitos y claros de articulación entre los distintos dispositivos, niveles de atención y sectores, garantizando la integralidad y continuidad de los procesos asistenciales a lo largo de la vida de las personas, en y con la comunidad.-----

El pasaje por estructuras progresivas y complementarias permitirá a la persona encontrar, según el momento evolutivo, la estructura terapéutica más efectiva que le permita desarrollar al máximo posible sus capacidades. La atención en salud mental se realizará en equipo interdisciplinario, con

Ministerio de Salud Pública

especificidades de acuerdo al nivel de complejidad de la atención y a poblaciones con necesidades particulares.-----

Las personas que padecen trastornos mentales severos requieren que el tratamiento sea encarado considerando una atención a largo plazo, integrando distintas acciones terapéuticas según la fase de la enfermedad, las potencialidades presentes y el entorno socio-familiar. Implica el tránsito por distintos niveles intermedios que corresponden a las distintas etapas del proceso de rehabilitación, que debe estar integrado desde el inicio del tratamiento. El objetivo es reducir el impacto actual y futuro del trastorno que padece la persona, en su vida y en la de su entorno, tratando de preservar lo máximo posible su calidad de vida, el desarrollo de sus recursos y la promoción de su recuperación. -----

Para priorizar el acceso y la continuidad de cuidados en salud mental de usuarios que sufren patologías más graves e incapacitantes, es necesario en primer lugar identificar y delimitar esta población. La delimitación no puede basarse tan sólo en criterios diagnósticos o variables clínicas, sino que debe considerarse también el curso evolutivo y la repercusión sobre la funcionalidad y el ajuste social de estas personas. De esta manera, se tienen en cuenta otros parámetros, sanitarios y socio sanitarios, como base para organizar la atención, en cuanto a procedimientos e intervenciones que dichas personas necesitan.-----

La legislación tiene un papel crucial en la promoción de la atención comunitaria de los trastornos mentales y en la

reducción de los ingresos a las instituciones psiquiátricas, en especial las hospitalizaciones de larga duración. Para alcanzar tal resultado, se requiere que se establezca una gama de instituciones comunitarias de calidad adecuada y accesible a las personas con trastornos mentales.-----

El cambio de modelo de atención propuesto, con fortalecimiento de la red comunitaria, sustentará el proceso de desinstitucionalización y el cierre progresivo de estructuras asilares y monovalentes, previo desarrollo de estructuras alternativas.-----

Se entiende por estructuras asilares las instituciones custodiales, cerradas, inspiradas en un modelo ampliamente superado de "tratamiento psiquiátrico", que se basaba en la reeducación del paciente mediante el "tratamiento moral". Para ello, la institución (que se construía en las afueras de las ciudades) debía promover el aislamiento total, con alejamiento del ambiente patológico y establecimiento de un orden social interno, jerarquizado y clasista.-----

Las estructuras monovalentes son aquellos establecimientos destinados a prestar servicios de salud en una sola especialidad, la salud mental en lo atañe al anteproyecto. Las estructuras alternativas implican el desarrollo de un sistema de dispositivos en la comunidad -sanitarios, sociales y mixtos- que proporcionen asistencia médica, rehabilitación psicosocial y tratamiento para episodios agudos; así como viviendas protegidas y planes laborales, de modo que las

Ministerio de Salud Pública

personas con trastornos mentales severos tengan más oportunidades de integración en la comunidad.-----

La presencia de un trastorno mental no significa, de por sí, la inexistencia de discernimiento. El consentimiento libre e informado debería constituir la base del tratamiento y de la rehabilitación de la mayoría de las personas con trastornos mentales, y es necesario agotar los esfuerzos para permitir que una persona acepte voluntariamente el tratamiento, antes de adoptar procedimientos involuntarios.-----

No obstante, algunas personas con trastornos mentales pueden tener afectada la capacidad para adoptar decisiones respecto a su tratamiento; en estas circunstancias, se deben tomar en cuenta tanto el derecho de todo individuo a la libertad y a tomar decisiones relacionadas con su propia salud, como las obligaciones de la sociedad de proteger a las personas que no estén en condiciones de cuidarse por sí mismas y de preservar la salud de toda la población, por lo que se debe disponer lo necesario para garantizar el derecho a la atención, aún de forma involuntaria.-----

En todos los casos, se debe contemplar el bienestar y los intereses de la persona, y asegurar que la libertad de decisión y de acción sea restringida en la menor medida posible.-----

Es necesario asegurar que, tanto la actuación judicial como la del sistema sanitario, puedan extremar los recaudos para garantizar la defensa y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con trastornos mentales privadas de libertad.-----

En el marco de los principios generales del nuevo modelo de abordaje que se propone, es pertinente destacar algunos aspectos, como la previsión de la protección de la salud mental de los trabajadores que intervienen en los respectivos procesos asistenciales, por entender que presenta riesgos específicos, que se establece en el artículo 20.-----

Inspirado en los principios de equidad y no discriminación, el artículo 25 modifica la limitación temporal de cobertura de hospitalización urgente – treinta días para mayores de 18 años – de manera que, al igual que en otros padecimientos, el único límite dado por las necesidades del proceso asistencial.- No obstante, como cada nueva prestación tiene que tener asegurada su sustentabilidad técnica, económica, financiera y social, se faculta el Poder Ejecutivo para determinar los plazos para su implementación.-----

Tratándose de hospitalizaciones voluntarias, la ley tiene especial cuidado respecto de la obtención del consentimiento informado, remitiendo en cuanto a los requisitos a observar a las reglas generales que prescribe el artículo 11 de la Ley Nro. 18.335 de 15 de agosto de 2008 y desarrollan los artículos 16a 26 de su decreto reglamentario Nro. 274/010 de 8 de setiembre de 2010.-----

Aún en el caso de que sea inobjetable la obtención del consentimiento informado, el artículo 29 incluye una garantía extra de respeto a la voluntad, cuando determina que si la hospitalización voluntaria se extendiera más allá de 45 días,

Ministerio de Salud Pública

tal situación deberá ponerse en conocimiento del órgano de contralor, que crea el artículo 39 del proyecto de ley.-----

Las hospitalizaciones involuntarias merecen mayores recaudos, que se traducirán en garantías para la persona que se encuentre en los supuestos del artículo 30 (trastorno mental presente con riesgo grave de daño inmediato o inminente para sí o para terceros; trastorno mental severo que afecte su capacidad de juicio, cuya no hospitalización impida proporcionarle el tratamiento adecuado). Los artículos siguientes desarrollan esas condiciones, incluyendo los controles del órgano de contralor y judicial. Particularmente el artículo 34 remite a la Ley Nro. 17.823 (Código del Niño), en la redacción dada por su modificatoria Nro. 19.149 de 24 de octubre de 2013, lo referente a hospitalización involuntaria de niños y adolescentes.-----

El artículo 37 consagra un hito en el cambio de modelo de abordaje en salud mental: el progresivo cierre de las estructuras asilares y monovalentes y su sustitución por estructuras alternativas, tales como centros de atención comunitaria, casas u hogares asistidos y/ de medio camino y centros de rehabilitación e integración psicosocial, todos recursos que no excluyen otros que se consideren hábiles para fomentar la inclusión y la autonomía de las personas con trastorno mental.-----

Consecuencia inmediata de la política que inspira lo anterior, es lo dispuesto en el artículo 38: prohibición de nuevas internaciones en las estructuras asilares existentes.-----

Capítulo VI:

Órgano de Contralor

El cambio de modelo de abordaje en salud mental no se agota con la promulgación de una ley y la definición de políticas consecuentes con sus prescripciones. El cumplimiento cabal de las normas y políticas es fundamental para establecer los marcos sobre los cuales se debe actuar a efectos de avanzar en los objetivos fijados y garantizar la calidad y oportunidad del proceso asistencial y del respeto a los derechos humanos de las personas involucradas en el mismo. -----

Como autoridad rectora, el Ministerio de Salud Pública debe asegurar que el abordaje de la Salud Mental se rija por las políticas, directivas estratégicas, normas y programas nacionales. Es competencia indelegable el contralor de su efectiva aplicación en el sistema. -----

Pero para asegurar una mirada amplia, que incorpore múltiples actores en el proceso de control, se hace necesaria la creación de un órgano que, con integración plural y calificada, se concentre en esa tarea, que debe ser constante. Se entiende conveniente ubicar a dicho órgano dentro de la estructura de la autoridad sanitaria, dotado de un grado de descentralización que facilite el desempeño de sus funciones. La formalización del Órgano de Contralor como organismo desconcentrado del Ministerio de Salud Pública, permitirá la más eficaz atención y eficiente resolución de los asuntos de

Ministerio de Salud Pública

su competencia, en particular en el ámbito de los servicios asistenciales, optimizando los mecanismos de control y las garantías ciudadanas.-----

Denominado Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental y creado por el artículo 39 del anteproyecto, en su integración están representados los actores institucionales - el Ministerio de Salud Pública, que lo presidirá, y la academia, a través de las Facultades de Medicina, Psicología y Derecho de la Universidad de la República - y los actores sociales: trabajadores y usuarios de los servicios de salud mental, a quienes se suman los familiares de estos últimos, por el especial papel que les corresponde en el proceso asistencial y de inclusión social de las personas con trastorno mental.-----

La competencia del órgano, desarrollada en el artículo 40, apunta a la supervisión permanente de las condiciones en que se realiza el proceso asistencial en cualquiera de sus modalidades -ambulatorio, domiciliario, con hospitalización-, lo que incluye recepción y trámite de denuncias de irregularidades, pero también verificaciones presenciales en el momento en que el órgano lo considere conveniente y/o necesario. -----

El órgano cuenta con facultades suficientes para requerir intervención judicial cuando lo juzgue pertinente, sin perjuicio de su responsabilidad en el seguimiento de las medidas que en ese ámbito se adopten.-----

En definitiva, de lo que se trata es de contar con una herramienta sólida y eficiente dedicada a garantizar los derechos a la ciudadanía, y que a su vez responda de su gestión ante la autoridad rectora, o sea el Ministerio de Salud Pública. -----

Teniendo en cuenta que el contralor debe ejercerse en todo el territorio nacional, en el artículo 42 se establece que la referida Comisión contará para el ejercicio de sus cometidos con el apoyo de las Direcciones Departamentales de Salud del Ministerio de Salud Pública, correspondiendo a la reglamentación determinar las reglas de relacionamiento.-----

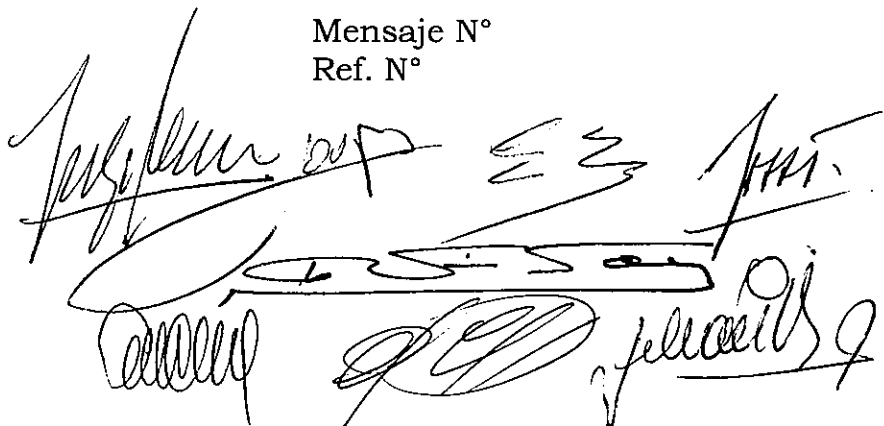
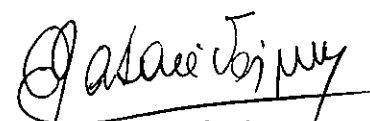
Asimismo, el anteproyecto prevé que la Comisión fomente el intercambio con otras instancias participativas, institucionales y sociales, que funcionen en territorio, particularmente con aquellas que incluyan la participación de los actores del proceso asistencial en salud mental: trabajadores, usuarios y sus familiares.-----

Capítulo VII:

Disposiciones transitorias

La presente ley sustituye en forma íntegra a su antecesora, la Nro. 9.581, por lo cual la misma debe ser derogada, al igual que toda otra disposición que se oponga al contenido del anteproyecto.-----

Mensaje N°
Ref. N°

A collection of handwritten signatures and stamps in black ink, located in the bottom left corner of the document. The signatures are stylized and difficult to read, but appear to be official endorsements.

Dr. TABARÉ VÁZQUEZ
Presidente de la República
Periodo 2015 - 2020

Ministerio de Salud Pública

x
A. J. ...
...
...
...
...
...

Ministerio de Salud Pública

PROYECTO DE LEY

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º (Objeto): La presente ley tiene por objeto reglamentar, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, el derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país, con una perspectiva de respeto a los derechos humanos de todas las personas y particularmente de aquellas con trastorno mental. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

ARTÍCULO 2º (Definición): A los efectos de la presente ley, se entiende por salud mental un estado de bienestar en el cual la persona es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, trabajar de forma productiva y fructífera, y es capaz de hacer una contribución a su comunidad.

Dicho estado es el resultado de un proceso dinámico, determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos.

La protección de la salud mental abarca acciones de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, encaminadas a crear las condiciones para el ejercicio del derecho a una vida digna de todas las personas, y particularmente de aquellas con trastorno mental.

ARTÍCULO 3° (Principios rectores): Son principios rectores de la protección de la salud mental, concebida como inseparable de la protección integral de la salud:

a) La promoción, con énfasis en los factores determinantes del entorno y los estilos de vida de la población.

b) La orientación preventiva, integral y de contenido humanista de la atención.

c) La cobertura universal, la accesibilidad y la sustentabilidad de los servicios.

d) La equidad, continuidad y oportunidad de las prestaciones.

e) La calidad integral del proceso asistencial que, de acuerdo a normas técnicas y protocolos de atención, respete los principios de la bioética y los derechos humanos de las personas usuarias de los servicios de salud.

f) El reconocimiento de la persona en su integralidad y singularidad biopsicosocial.

g) El logro de las mejores condiciones posibles para la preservación, mejoramiento e inserción social de la persona.

h) La presunción de que el estado de la persona con trastorno mental es modificable.

i) La presunción de la existencia de capacidad y de la ausencia de riesgo para la persona y para terceros.

Ministerio de Salud Pública

j) La vinculación de la salud mental al efectivo ejercicio de los derechos al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la cultura y a un medio ambiente saludable.

k) Los demás principios rectores y objetivos del Sistema Nacional Integrado de Salud, determinados en los artículos 3 y 4 de la Ley Nro. 18.211 de 5 de diciembre de 2007, que sean aplicables.

ARTÍCULO 4° (Principio de no discriminación). No se presumirá trastorno mental en base exclusiva a:

a) Estatus político, socio-económico o pertenencia a un grupo cultural, racial o religioso.

b) Solicitudes familiares o laborales.

c) Falta de conformidad o adecuación con los valores prevalentes en la comunidad en que vive la persona.

d) Orientación sexual o identidad de género.

e) Mera existencia de antecedentes de tratamiento u hospitalización.

f) Otras características que no estén relacionadas con un diagnóstico profesional basado en la problemática individual, social y cultural de la persona.

ARTÍCULO 5° (Consumo problemático de sustancias psicoactivas): El consumo problemático de sustancias psicoactivas, legales o ilegales, será abordado en el marco de las políticas de salud mental, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.

CAPITULO II

DERECHOS

ARTÍCULO 6° (Derechos): La persona con trastorno mental tiene derecho a:

- a) Ser tratada con el respeto debido a la dignidad de todo ser humano.
- b) Ser percibida y atendida desde su singularidad, con respeto a su diversidad de valores, orientación sexual, cultura, ideología, religión.
- c) Ser reconocida siempre como sujeto de derecho, con pleno respeto a su vida privada y libertad de decisión sobre la misma y su salud.
- d) Recibir atención sanitaria y social integral y humanizada, basada en fundamentos científicos ajustados a principios éticos.
- e) Ser tratada con la alternativa terapéutica indicada para su situación, que menos restrinja sus derechos y libertades, promoviendo la integración familiar, laboral y comunitaria.
- f) Recibir información completa y comprensible inherente a los derechos que la asisten y a los procedimientos terapéuticos incluyendo, en su caso, alternativas para su atención.

Ministerio de Salud Pública

g) Tomar, por sí o con la participación de familiares, allegados o representantes legales, decisiones relacionadas con su atención y tratamiento.

h) Solicitar cambio de profesionales o de equipo tratante.

i) Estar acompañada, durante y después del tratamiento, por sus familiares, otros afectos o quien la persona con trastorno mental designe.

j) Acceder a medidas que le permitan lograr la mayor autonomía, así como a las que promuevan su reinserción familiar, laboral y comunitaria. La promoción del trabajo constituye un derecho y un recurso terapéutico.

k) Acceder por sí o a través de sus representantes legales, a su historia clínica.

l) En caso de requerir permanencia en régimen de hospitalización, a ejercer sus derechos y obligaciones como cualquier otra persona usuaria de los servicios de salud del prestador de servicios de salud.

m) Que las condiciones de su hospitalización sean supervisadas periódicamente por la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental, que crea el artículo 39 de la presente ley.

n) Ser protegida de todo tipo de explotación, estigmatización, trato discriminatorio, abusivo o degradante.

o) Ejercer su derecho a la comunicación y acceder a actividades culturales.

p) Ser atendida en un ambiente apto, con resguardo de su intimidad y privacidad.

q) Que se preserve su identidad y a no ser identificada o discriminada por un padecimiento mental actual o pasado.

r) No ser objeto de investigaciones clínicas ni de tratamientos experimentales sin un consentimiento fehaciente.

s) No ser sometida a trabajos forzados y recibir una justa compensación por su tarea en caso de participar de actividades como laborterapia o trabajos comunitarios, que impliquen producción de objetos, obras o servicios, que luego sean comercializados.

t) Contar con el beneficio de una asistencia letrada cuando se compruebe que la misma es necesaria para la protección de su persona y/o bienes. Si fueran objeto de una acción judicial, deberá ser sometida a un procedimiento adecuado a sus condiciones físicas y mentales.

u) Los demás inherentes a la persona humana.

CAPITULO III

AUTORIDAD DE APLICACIÓN

ARTÍCULO 7° (Rectoría): Compete al Ministerio de Salud Pública la aplicación de la presente ley, a cuyas prescripciones deberán adaptar su actividad los prestadores de servicios de salud mental públicos y privados.

ARTÍCULO 8° (Plan Nacional de Salud Mental): El Ministerio de Salud Pública, a través del área que designe al

Ministerio de Salud Pública

efecto, elaborará y aprobará un Plan Nacional de Salud Mental de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

ARTÍCULO 9° (Formación profesional): El Ministerio de Salud Pública desarrollará recomendaciones dirigidas al conjunto de instituciones públicas y privadas vinculadas a la formación de profesionales de las disciplinas que participan en la atención de la salud mental, para que sus actividades educativas se ajusten a los principios, políticas y dispositivos que se establezcan en cumplimiento de la presente ley, con especial énfasis en la perspectiva de derechos humanos y salud mental.

Asimismo, promoverá instancias de capacitación y actualización para profesionales en base a los mismos criterios.

ARTÍCULO 10 (Investigación): Se promoverá la investigación en salud mental.

Toda investigación que se desarrolle en el campo de la salud mental que involucre a seres humanos, deberá ajustarse estrictamente a la normativa vigente nacional e internacional a la que adhiera el país.

CAPITULO IV

INTERINSTITUCIONALIDAD

ARTÍCULO 11 (Coordinación): El Ministerio de Salud Pública, en coordinación con los Ministerios de Economía y Finanzas, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Desarrollo Social, Educación y Cultura y otros organismos competentes, promoverá planes y programas que favorezcan la inclusión social de las personas con trastorno mental, revisando y ajustando los ya existentes y/o creando nuevos dispositivos de integración, inserción laboral, acceso a la vivienda, a la educación, a la cultura, al arte y el uso del tiempo libre, entre otros aspectos que concurren al mismo objetivo. Los mismos deberán impulsar la mayor autonomía de las personas con trastorno mental y cambios culturales para evitar su estigmatización.

Las acciones que se implementen contemplarán mecanismos de participación social, en particular de las organizaciones de personas con trastorno mental y de las de sus familiares.

ARTÍCULO 12 (Capacitación e inserción laboral): Las políticas de trabajo de las personas con trastorno mental, incluirán:

- a) La inserción laboral de calidad y ajustada al perfil y posibilidades de sostenibilidad de la persona;
- b) Facilidades para el ejercicio de una actividad remunerada;

Ministerio de Salud Pública

c) Fomento de emprendimientos autónomos, cooperativas de trabajo y similares;

d) Cursos específicos de formación laboral y profesional con certificaciones válidas en el mercado de trabajo abierto; talleres de sensibilización para los trabajadores en general y especiales para los de empleos con apoyo y/o trabajo protegido, entre otras.

Se estimulará el reintegro al lugar de trabajo de las personas que hayan tenido trastorno mental, promoviendo el ajuste razonable de las actividades para favorecer la reincorporación.

ARTÍCULO 13 (Acceso a vivienda) Se fomentará un mayor desarrollo del Plan Nacional de Vivienda en apoyo a la integración a la comunidad y promoción de la autonomía de las personas con trastorno mental severo, que incluya:

a) Programas que contemplen una gama de modalidades residenciales, con dispositivos habitacionales que contengan diferentes propuestas entre máxima protección o autonomía.

b) Fortalecimiento de las estrategias del sistema a través de equipos interdisciplinarios de apoyo y referencia.

c) Promoción de la creación de cooperativas de vivienda que integren personas con trastorno mental.

Se implementarán medidas para prevenir la segregación geográfica en la asignación de viviendas y la discriminación en la renta.

ARTÍCULO 14 (Inclusión educativa y cultural) : El Ministerio de Educación y Cultura, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social y otros organismos competentes, velará porque se favorezca la inserción educativa de las personas con trastorno mental y promoverá y facilitará el acceso de ellas a todas las actividades y expresiones culturales.

CAPITULO V

ABORDAJE

ARTÍCULO 15 (Integralidad de las prestaciones) Las prestaciones de salud mental que apruebe el Ministerio de Salud Pública formarán parte de los programas integrales de salud para su aplicación en el Sistema Nacional Integrado de Salud.

ARTÍCULO 16 (Niveles de atención) La atención en salud mental se organizará por niveles de complejidad, tendrá como estrategia la atención primaria en salud y priorizará el primer nivel de atención.

El Ministerio de Salud Pública establecerá y asegurará los mecanismos de referencia y contrarreferencia entre los distintos niveles de atención, garantizando la integralidad y continuidad del proceso asistencial a lo largo del ciclo vital de la persona.

Ministerio de Salud Pública

En el proceso asistencial se integrarán los recursos comunitarios y se procurará la participación de familiares de las personas con trastorno mental.

ARTÍCULO 17 (Ámbito de atención): El proceso de atención debe realizarse preferentemente en el ámbito comunitario, en el marco de un abordaje interdisciplinario e intersectorial y estará orientado a la promoción, reforzamiento y restitución de los lazos sociales.

ARTÍCULO 18 (Redes territoriales): Se fomentará el establecimiento de redes territoriales de atención, las que a su vez podrán articular su labor en cada zona con otros recursos existentes que puedan aportar a la promoción y prevención en salud mental.

ARTÍCULO 19 (Equipos interdisciplinarios): Debe promoverse que la atención en salud mental esté a cargo de equipos interdisciplinarios, integrados por profesionales, técnicos y otros trabajadores de la salud con competencia en la materia, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.

Los equipos básicos del primer nivel de atención constituirán el primer contacto y serán referentes permanentes del proceso asistencial.

ARTÍCULO 20 (Salud y capacitación de recursos humanos)

Los trabajadores que integren los equipos asistenciales de salud mental accederán a la protección específica de su propia salud. Se promoverá su capacitación permanente, integrando los distintos saberes que atraviesan el campo de la salud mental, para lo cual se desarrollarán políticas específicas.

ARTÍCULO 21 (Rehabilitación) Las acciones de rehabilitación estarán orientadas al logro de una mejor calidad de vida. Deberán ser accesibles, estar adaptadas a las diferentes etapas y necesidades de la persona con trastorno mental y tenderán a mejorar su autonomía y favorecer su inclusión social, laboral y cultural.

ARTÍCULO 22 (Residencias asistidas): Se establecerán programas de residencias asistidas para personas con trastornos mentales severos y persistentes, que tiendan al mejoramiento de su calidad de vida e integración social, con diversos niveles según la autonomía progresiva de la persona.

ARTÍCULO 23 (Consentimiento informado): Se requerirá el consentimiento informado de la persona para todo tipo de intervenciones, el que deberá ser obtenido de conformidad y con las garantías y excepciones dispuestas por el artículo 11 de la Ley Nro. 18.335 de 15 de agosto de 2008, la presente ley y demás normativa aplicable.

Ministerio de Salud Pública

Es obligación de los profesionales intervinientes brindar información sobre la naturaleza del trastorno mental, diagnóstico y tratamiento propuesto, beneficios esperados y posibles riesgos de este, eventualidad de hospitalización, condiciones y finalidad de la misma.

La información deberá ser suficiente, continua y en lenguaje comprensible para la persona, teniendo en cuenta su singularidad biopsicosocial y cultural. Las personas con discapacidad tienen derecho a recibir la información a través de los medios y tecnologías adecuadas para su comprensión.

El consentimiento informado se hará constar en la historia clínica, al igual que la ausencia de él en los casos en que lo autorice la normativa aplicable.

ARTÍCULO 24 (Hospitalización): La hospitalización es considerada un recurso terapéutico de carácter restrictivo, deberá llevarse a cabo sólo cuando aporte mayores beneficios que el resto de las intervenciones realizables en el entorno familiar, comunitario y/o social de la persona y será lo más breve posible.

Se fundará exclusivamente en criterios terapéuticos interdisciplinarios reservándose especialmente para situaciones agudas y procurando que se realice en hospital o sanatorio general.

En ningún caso la hospitalización será indicada o prolongada para resolver problemas sociales o de vivienda.

Durante la hospitalización, se promoverá el mantenimiento de vínculos, contactos y comunicación de las personas hospitalizadas con sus familiares, allegados y con el entorno laboral y social, salvo en aquellos casos en que el equipo de salud interviniente lo deniegue por razones terapéuticas debidamente fundadas.

ARTÍCULO 25 (Extensión de la cobertura): La hospitalización no estará sujeta a límites temporales de cobertura, cualquiera que sea la edad de la persona usuaria. El Poder Ejecutivo establecerá los plazos para su implementación en el Sistema Nacional Integrado de Salud pudiendo prever una instrumentación gradual de lo dispuesto precedentemente.

ARTÍCULO 26 (Modalidades de hospitalización): Se implementarán diversas modalidades de hospitalización, según las necesidades de la persona con trastorno mental y las posibilidades de la familia y allegados, tales como: hospitalización a tiempo completo, hospitalización parcial diurna o nocturna, hospitalización domiciliaria.

ARTÍCULO 27 (Requisitos previos): Toda indicación de hospitalización deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Evaluación, diagnóstico y motivos que la justifican, con la firma de un profesional médico.

Ministerio de Salud Pública

b) Obtención del consentimiento informado de la persona o del representante legal cuando corresponda, tramitado según lo dispuesto en el artículo 23 de la presente ley.

ARTÍCULO 28 (Hospitalización voluntaria): Cuando profesionalmente se determine la conveniencia de tratar a la persona con trastorno mental a través de hospitalización, se alentará su ingreso voluntario, brindándole oportunidad de elección entre posibles alternativas.

La persona hospitalizada voluntariamente podrá, en cualquier momento, decidir por sí misma el abandono de la hospitalización.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, al momento de gestionar el consentimiento informado para la hospitalización, se le debe hacer saber a la persona que los profesionales intervinientes podrán impedir su externación si se dieran las condiciones para una hospitalización involuntaria que se establecen en el artículo 30 de la presente ley.

ARTÍCULO 29 (Deber de notificación) : El Director Técnico del prestador de salud a cargo deberá comunicar a la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental las hospitalizaciones voluntarias que se prolonguen por más de 45 (cuarenta y cinco) días corridos, dentro de las 72 (setenta y dos) horas de vencido dicho plazo.