



Ministerio Público de la Defensa
Órgano de Revisión Nacional de Salud Mental

RESOLUCIÓN S.E. Nº 06/2023

Buenos Aires, 24 de noviembre de 2023

VISTO, la Ley Nacional de Salud Mental Nº 26.657 y su Decreto Reglamentario Nº 603/13 del Registro del Poder Ejecutivo Nacional; y la Resolución DGN Nº 797/13.

CONSIDERANDO

I. Que mediante Resolución Nº 797/13, del Registro de la Defensoría General de la Nación, quien suscribe ha sido designada como Secretaria Letrada a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Órgano de Revisión, con todas las atribuciones que, en orden a su adecuado funcionamiento, fueron contempladas en la Ley Nacional de Salud Mental y su Decreto Reglamentario.

II. Que en el marco de las sesiones ordinarias del Órgano de Revisión la Secretaría Ejecutiva puso a consideración de los representantes la recomendación "Documento sobre el uso de consignas policiales en el marco de internaciones por salud mental".

III. Que el citado documento analiza la problemática que presenta este tema y concluye con una serie de recomendaciones y pautas de acción dirigidas a las autoridades de aplicación en materia de salud mental, a los/as jueces/zas civiles, a las direcciones de hospitales y clínicas, y equipos tratantes, y a las fuerzas de seguridad.

IV. Que en la sesión del día 13 de noviembre del corriente año, los/as representantes del Plenario consideraron el documento con los aportes y sugerencias oportunamente efectuados y procedieron asimismo a su aprobación.

V. Que, en consecuencia, corresponde protocolizar dicho texto a los fines de su adecuado registro y comunicación.

VI. Que en virtud de las consideraciones que anteceden y de conformidad con las facultades conferidas por el artículo 40 de la Ley 26.657, el Decreto 603/13 y cdtes., y el reglamento Interno del Órgano de Revisión Nacional de Salud Mental (Res. SE Nº 02/2013).

**LA SECRETARIA EJECUTIVA DEL ÓRGANO DE REVISIÓN DE
SALUD MENTAL DE LA NACIÓN**

USO OFICIAL
Secretaría Letrada a cargo de la
Secretaría Ejecutiva del
Órgano de Revisión
Ley 26.657

RESUELVE:

I.- TENER POR APROBADO la recomendación "Documento sobre el uso de consignas policiales en el marco de internaciones por salud mental", de conformidad con lo acordado por el Plenario del Órgano de Revisión en la sesión de fecha 13 de noviembre de 2023 y cuyo texto - obrante como Anexo - forma parte integral de la presente resolución.

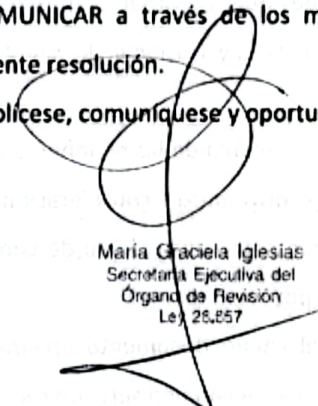
II.- COMUNICAR lo resuelto a los representantes ante el Órgano de Revisión y a las autoridades correspondientes a los fines de su conocimiento.

III.- NOTIFICAR a todas las autoridades mencionadas en el considerando II.

IV.- HACER SABER a los organismos vinculados con el colectivo de personas con discapacidad psicosocial o intelectual.

V.- COMUNICAR a través de los medios de difusión que correspondan la presente resolución.

Protocolícese, comuníquese y oportunamente archívese.



María Graciela Iglesias
Secretaría Ejecutiva del
Órgano de Revisión
Ley 25.857



Ministerio Público de la Defensa
Órgano de Revisión Nacional de Salud Mental

ANEXO:

Documento sobre el uso de consignas policiales en el marco de internaciones por salud mental

1. Introducción

Este documento fue elaborado con el propósito de elaborar recomendaciones que promuevan la adecuación del uso de "consignas policiales" en el marco de internaciones de salud mental, al marco normativo de Derechos Humanos y Salud Mental.

La Secretaria Ejecutiva del Órgano de Revisión, la Unidad de Letrados Art. 22 Ley 26.657 y el CELS realizaron relevamientos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires donde se observaron diversas cuestiones que se derivan del uso de fuerzas de seguridad durante internaciones por salud mental, entre ellas, un uso muy expandido y que en muchos casos sustituyen funciones propias del personal de la salud.

Similares situaciones han sido identificadas por los órganos de revisión de diversas jurisdicciones quienes transmitieron su preocupación a la Secretaria Ejecutiva del Órgano de Revisión Nacional.

2. Principales Aspectos Identificados

2.1 Uso inadecuado. Falta de justificación. Excepcionalidad

Producto de la información recolectada se observó que el uso de fuerzas de seguridad durante las internaciones por salud mental suele darse tanto en el marco de procesos penales como en procesos civiles, con el fin de evitar el abandono de la internación o que la persona internada se produzca daño a sí misma o a otras personas, y también para brindar seguridad al personal de salud. También el motivo aludido para la asignación o permanencia de una consigna policial ha sido el acompañamiento de la persona internada.

En particular, se relevó que los hospitales generales han adoptado la práctica casi automática de requerir consignas policiales (a juzgados, fiscalías, etc.), particularmente, cuando las internaciones se desarrollan en los servicios de guardia, sin brindar una justificación de la necesidad y con argumentos que denotan fallas en el sistema de

USO OFICIAL
Secretaría Ejecutiva del
Órgano de Revisión
Ley 26.657

atención o razones de seguridad por parte del personal sanitario. Es decir que el uso de consignas policiales, en muchos casos, sustituye funciones propias del personal de la salud.

En otros casos, las consignas policiales son impuestas por juzgados en lo Criminal y Correccional o juzgados en lo Penal, Contravencional y de Faltas sobre personas imputadas en procesos penales con medidas de seguridad o solicitud de evaluación por salud mental.

Sin perjuicio de ello, la gran mayoría de los pedidos formulados no brindan una justificación a la necesidad de la consigna o se remiten a fórmulas genéricas y no a la descripción de los motivos concretos o los hechos que motivaron verdaderamente el pedido. Tampoco explicitan un plazo de duración de la consigna o un plazo tentativo para su revisión. Mucho menos han de brindar indicaciones para los y las agentes de seguridad que cumplen la función.

Recordamos que la presencia de las consignas debiera ser una medida excepcional. Las "Pautas Generales para el abordaje intersectorial de urgencias en salud mental" destacan que las fuerzas de seguridad podrían intervenir dentro de las instituciones de salud mental de manera excepcional y siempre y cuando el personal de salud no se encuentre en condiciones de controlar las situaciones de riesgo para sí y otras personas. Además, la intervención de fuerzas de seguridad en el ámbito hospitalario debería realizarse siempre bajo la correspondiente autorización judicial en circunstancias excepcionales. Las Pautas de intervención también destacan que las instituciones de salud/salud mental no son ámbitos carcelarios, por lo tanto, en estos espacios el equipo de salud es quien se encuentra en condiciones de evaluar si la presencia de personal de las fuerzas de seguridad es necesaria, y agregan que también el personal policial sólo intervendrá como auxiliar considerando las indicaciones del personal de salud.

Las fuerzas de seguridad nunca pueden sustituir al recurso sanitario. Deben cumplir con su función de prevención social y ante una situación que coloque a una persona internada en la posibilidad de un daño irreparable y/o la comisión de un delito acudirá dentro de los términos que hacen a su función específica.



Ministerio Público de la Defensa

Órgano de Revisión Nacional de Salud Mental

La utilización de consignas policiales de manera generalizada y no excepcional conlleva una desmejora en el tratamiento brindado. Las tareas de cuidado y acompañamiento no deben quedar a cargo de las fuerzas públicas en ninguna situación. La designación de acompañamiento terapéutico es una responsabilidad de los equipos tratantes en marco de las estrategias terapéuticas y las figuras de acompañantes hospitalarios y asistentes son recursos que deben otorgar desde el sistema sanitario como a nivel interministerial e intersectorial. El personal sanitario nunca podrá ser sustituido por fuerzas de seguridad.

2.1 Injerencia en tratamientos. Criterio Sanitario

Se ha observado también que en algunos casos y frente a la falta de indicaciones, las consignas policiales injieren u obstaculizan los tratamientos. En otras ocasiones, la policía ha insistido en seguir a la persona y a su acompañante. También se ha informado que han obstaculizado e impedido traslados, permisos y altas a pesar de la opinión de los equipos tratantes y de la inexistencia de restricciones o impedimentos legales para su efectivización.

Se han registrado otras irregularidades donde las consignas policiales desoyen indicaciones terapéuticas, o suelen proveer de comida, cigarrillos y ropa, en reemplazo de referentes familiares o afectivos y o pretenden supervisar todos los movimientos de la persona, entre ellas, las actividades de la vida diaria, incluso en las necesidades fisiológicas. En algunos otros casos, se ha relevado que la policía entabla vínculos inadecuados en el marco de la función asignada con las personas usuarias internadas.

Al respecto, el Manual de Recursos de la OMS sobre Salud Mental, Derechos Humanos y Legislación destaca que, si bien es frecuente el requerimiento de la fuerza policial para que intervenga en situaciones en las que la conducta de las personas con padecimientos mentales representa un riesgo, "una vez que la policía la ha conducido a un lugar de seguridad para su evaluación, debe considerarse que la persona ya no está bajo custodia policial". Por esa razón, una vez ingresada la persona en un ámbito seguro como lo es una institución de salud, la fuerza policial no debería tener ninguna injerencia ni en su internación ni en su tratamiento. En este mismo sentido, las

USO OFICIAL

Secretaría Ejecutiva del
Órgano de Revisión

"Pautas generales para el abordaje intersectorial de urgencia en salud mental" indican que los traslados para evaluación con orden judicial son responsabilidad del sistema de salud local y si el personal policial debiera actuar, sólo lo hará como auxiliar considerando las indicaciones del personal de salud. Sólo intervendrá cuando el equipo de salud no logre su cometido y o si se desencadenara una situación de riesgo. Una vez efectuado el traslado, el personal policial podrá permanecer en el lugar sólo si la persona continuara con actitud violenta o agresiva y el personal de salud lo solicitara.

Es prioritario que en el ámbito de la salud la tarea profesional sea ejercida por quienes están preparados para ello dando prioridad a la atención sanitaria y respetando de esta forma el derecho a la salud a todas las personas en igualdad de condiciones.

Por otro lado, se ha constatado que las consignas pueden llegar a permanecer en los espacios donde el equipo tratante mantiene entrevistas con las personas internadas y ello, junto con el incremento de pedidos de consigna, ha provocado que, una gran parte de los servicios de internación, sean ocupados por policías en detrimento de espacios destinados a las personas internadas. Las personas usuarias de los servicios de salud mental tienen derecho a acceder a una consulta sobre su salud de manera privada, donde rija el secreto médico, en igualdad de condiciones que las demás personas

En ese aspecto debe destacarse que tanto las personas usuarias de servicios de salud mental como los y las profesionales de la salud requieren de un ámbito cuidado y privacidad para llevar adelante una consulta respetuosa y con una escucha atenta que permita concretar la atención de las personas. El respeto del criterio del equipo de salud debe ser prioritario para que el ámbito sanitario siga siendo tal y no se convierta en un espacio cuasi-carcelario.

2.2 Malos tratos y violencia institucional

El relevamiento refleja que, en algunos casos, se ha informado de malos tratos proferidos de parte de los y las agentes que cumplen la función de consigna policial. Estos malos tratos se manifiestan de diversa manera e intensidad. En algunos, se ha esposado a las personas a las camas aun en contra opinión de los equipos tratantes



Ministerio Público de la Defensa Órgano de Revisión Nacional de Salud Mental

y en otros, las personas han referido recibir hostigamiento por parte del personal policial.

La presencia policial en los ámbitos hospitalarios ha sido reportada por usuarios y usuarias como displacentera, intimidante y traumática. Sumado a ello, en varias ocasiones se ha sugerido que tiende a reforzar la percepción del encierro en la internación y a desvirtuar el aspecto de salud de la internación, lo que dificulta el proceso terapéutico.

En este sentido, vale recordar que el art. 29 de la Ley 26.657 ha considerado que para garantizar los derechos humanos de las personas internadas los y las integrantes de los equipos de salud tienen la responsabilidad de comunicar al Órgano de Revisión y al juez o jueza competente sobre cualquier sospecha de irregularidad que implicara un trato indigno o inhumano a personas bajo tratamiento.


USO OFICIAL
Secretaría Ejecutiva del
Órgano de Revisión
Ley 26.657

Además, debe tenerse en cuenta que no se tiene registro de que los y las agentes que cumplen la consigna policial hayan recibido capacitación o entrenamiento para la interacción con personas con problemáticas de salud mental y/o adicción o discapacidad. Al respecto, se considera apropiado "Incorporar en la estructura organizacional policial la seguridad y protección de las personas con discapacidad con un enfoque de derechos humanos y tomar todas las medidas posibles con la finalidad de otorgar un servicio policial inclusivo y de calidad para las personas con discapacidad, lo cual comprende el reconocimiento de la diversidad humana como parte de la sociedad".

2.4 Cese de las consignas

En los relevamientos realizados se ha detectado que no suele otorgarsele celeridad a las solicitudes de levantamiento de las consignas lo cual redundo en una prolongación innecesaria de su presencia y se traduce en una vulneración de los derechos de las personas internadas.

Se han detectado algunos problemas para hacer cesar la consigna policial, particularmente en casos donde la consigna fue ordenada en

el marco de un proceso penal y su control quedó a cargo del juzgado civil. En efecto, se ha notado que cuando los jueces y juezas penales remiten el control de una internación de salud mental a juzgados civiles, no suelen dejar un registro claro de la existencia de una consigna policial en las resoluciones y ello obstaculiza la gestión de su levantamiento pues las comisarias o el personal policial desconoce la orden de levantamiento cuando no proviene del mismo organismo jurisdiccional que las dispuso o cuando se desconoce el cambio o remisión.

Esos problemas también pueden repetirse en los casos en que las consignas fueron solicitadas por los hospitales directamente a la comisaría y para su levantamiento la policía exige una orden judicial que, en muchos casos, no es gestionado con la urgencia requerida.

3. Rol de los Juzgados

Se ha podido constatar que, en muchos casos, las consignas policiales se disponen sin orden judicial cuando su implementación requiere necesariamente de una resolución jurisdiccional en atención a que la presencia del personal policial implica una restricción de la libertad de la persona y un agravamiento de las condiciones de la internación.

A su vez, en la mayoría de los casos, la decisión de los juzgados se limita a respetar el pedido de los equipos tratantes de mantener las consignas policiales durante la internación de la persona en la institución sin realizar ningún control acerca de la excepcionalidad. Tampoco se realizan controles acerca de la necesidad de darle continuidad, ni de las funciones que realizan o se les asignan a las consignas policiales.

La Ley 26.657 y la doctrina de los fallos "Tufano" y "RMJ" reformulan el rol del poder judicial hacia un perfil de garante del control externo, activo y periódico de la internación, para evitar que en ella se produzcan violaciones de derechos o el agravamiento de las condiciones tal y como podría suceder en un uso injustificado o inadecuado de las consignas policiales. Todo de acuerdo también de conformidad a las obligaciones del Estado Argentino asumidas internacionalmente y los estándares alcanzados en los fallos:



Ministerio Público de la Defensa
Órgano de Revisión Nacional de Salud Mental

Ximénez Lopes Damiao vs. Brasil 2006CIDH y Guachala Chimbo vs. Ecuador marzo de 2021CIDH.

Sin perjuicio de lo señalado, cabe recalcar que la orden judicial a la que se hace referencia en esta recomendación, no es de aplicación para los traslados previstos para evaluaciones sanitarias a cargo de fuerzas de seguridad en auxilio de los sistemas de salud, tal como plantean el Código Civil, la LNSM, su decreto reglamentario, concordantes y los respectivos convenios entre los sectores.

Recomendaciones del Órgano de Revisión Nacional sobre la utilización de consignas policiales en el marco de internaciones por salud mental

Del análisis de la normativa y de la información resultante de los relevamientos efectuados, se depende la necesidad de readecuar la actuación conforme a los estándares jurídicos vigentes en materia de salud mental, discapacidad y derechos humanos que se desprenden de las normas convencionales, los instrumentos internacionales, la jurisprudencia y legislación interna referidas precedentemente.

En ese sentido, el Órgano de Revisión Nacional de Salud Mental

RECOMIENDA:

- a) Considerar excepcional el uso de consignas policiales en el ámbito sanitario;
- b) Reconocer la presencia de consignas policiales en una internación de salud mental como un agravamiento de las condiciones de internación;
- c) Adecuar el uso de las consignas policiales a los estándares de Derechos Humanos y reconocer el acceso a la atención sanitaria sin discriminación por motivo de discapacidad;
- d) Erradicar el uso de esposas dentro del ámbito sanitario.

A las autoridades de aplicación en materia de salud mental (ministerios de salud, direcciones y secretarías de salud mental, direcciones de hospitales y de clínicas privadas de salud mental)

- e) Garantizar que la dotación de personal y de infraestructura de los establecimientos donde se lleven a cabo internaciones por salud

USO OFICIAL

Maria Graciela Iglesias
Secretaria Ejecutiva del
Órgano de Revisión
Ley 26.057

mental, sean suficientes y adecuados para que las personas reciban una atención sanitaria, social, integral y humanizada cfr. el art. 7 de la LNSM.

f) Garantizar la aplicación de la presente recomendación en los referidos establecimientos.

g) Brindar capacitaciones a las fuerzas de seguridad en materia de salud mental, con eje en la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, sin perjuicio de lo establecido en los arts. 4, 5 y 6 de la Resolución N° 843/2022 del Ministerio de Seguridad.

A los señores jueces y a las señoras juezas civiles y penales

h) Otorgar de manera fundada la consigna policial en el marco de internaciones por salud mental, y establecer en la resolución la función y el objetivo de dicha medida.

i) Consignar en la resolución de otorgamiento o convalidación que, cuando se trate de una internación voluntaria o cuando no exista riesgo cierto e inminente, el derecho a la externación no puede ser entorpecido u obstaculizado por la consigna policial.

j) Establecer el plazo de duración de la permanencia de las consignas policiales en los establecimientos según información brindada por los equipos tratantes.

k) Controlar de manera oficiosa y periódica hasta su levantamiento, la excepcionalidad de la utilización de consignas policiales en el marco de internaciones por salud mental y velar por el cumplimiento de los recaudos previstos en esta recomendación.

l) Otorgar la mayor celeridad posible a los procedimientos de levantamiento de consignas policiales y/o hacer saber en la resolución de otorgamiento que podrán ser levantadas por el equipo o la dirección de hospital sin necesidad de orden judicial.

m) Al momento de ordenar o convalidar la consigna policial, requerir a las autoridades sanitarias que busquen los medios y recursos adecuados para la rápida sustitución de la consigna.

n) Cuando un juzgado penal remita a un juzgado civil el control de una internación de una persona a quien se le hubiera impuesto una consigna policial, dejar expresa constancia de la existencia de la consigna en la resolución.

A las Direcciones de Hospitales y clínicas, y equipos tratantes:



Ministerio Público de la Defensa
Órgano de Revisión Nacional de Salud Mental

- o) Evitar solicitar consignas policiales salvo en situaciones excepcionales las cuales deberán estar debidamente justificadas. El fundamento no puede estar basado en la insuficiencia de personal o de otros recursos.
- p) Solicitar al juzgado que controla la internación la necesidad de las consignas policiales y sugerir el plazo estimado de duración.
- q) Identificar con claridad la extensión de función y la actividad que desempeñará la consigna policial
- r) Informar al personal policial acerca de las tareas que debe cumplir en el ámbito hospitalario.
- s) Comunicar al Órgano de Revisión de Salud Mental la solicitud de consignas policiales o de otra fuerza de seguridad.
- t) Informar a la dirección del hospital, a las autoridades pertinentes y al juzgado que controla la internación sobre irregularidades detectadas en la intervención de consignas policiales.
- u) Dar premura a la solicitud del levantamiento de las consignas que hubiesen solicitado o se hayan dispuesto por los juzgados intervinientes.

A las fuerzas de seguridad

- v) Cumplir con estándares de derechos humanos en la actuación, con la capacitación adecuada y con los protocolos vigentes en materia de salud mental.
- w) Cumplir con el criterio de los equipos tratantes en el ámbito sanitario y no obstaculizar las indicaciones terapéuticas;
- x) Tener en cuenta que cuando se trata de una internación voluntaria o cuando no exista riesgo cierto e inminente, el derecho a la externación no puede ser entorpecido u obstaculizado por la consigna policial.
- y) Permanecer fuera del servicio de internación y sin armas;
- z) Tener en cuenta que la intervención judicial sugerida en esta recomendación no resulta aplicable a la intervención para los traslados para evaluaciones sanitarias a cargo de fuerzas de seguridad en auxilio de los sistemas de salud (cfr. CCCN art. 42, Ley 26.657 y cc.).

USO OFICIAL

Secretaría Ejecutiva del
Órgano de Revisión
Ley 26.657