



*Ministerio Público de la Defensa*  
*Defensoría General de la Nación*

RESOLUCIÓN S.E. N° 8 /14.

Buenos Aires, 30 de Mayo de 2014.

VISTO, la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657 y su Decreto Reglamentario N° 603/13 del Registro del PEN; la Resolución DGN N° 797/13; y

CONSIDERANDO

Que mediante Resolución N° 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.

I.- Que habiendo tomado conocimiento de la eventual obra de remodelación del hospital neuropsiquiátrico El Zonda sito en la Provincia de San Juan por medios periodísticos donde consta que *"En casa de Gobierno durante la mañana de ayer las autoridades del Consejo Federal de Inversiones (CFI), presentaron el proyecto de refuncionalización del Hospital Neuropsiquiátrico, "El Zonda". El acto fue presidido por el gobernador, José Luis Gioja, junto al secretario general del Consejo federal de Inversiones José Ciáccera, quien destacó la operatividad sanjuanina en cada proyecto presentado. El CFI, aportó la asistencia técnica y el financiamiento para lograr la transformación edilicia y funcional del hospital. En este sentido, el proyecto incluye el aumento del número de camas, la incorporación de guardia Neuropsiquiátrico, la instalación de nuevos servicios y reforestación del lugar y la readecuación de la estructura edilicia del nosocomio, entre otras dependencias..."* (Diario el Zonda 21 de mayo de 2014). Asimismo surge de la página web oficial de la Legislatura Provincial de San de San Juan- del 16 de mayo

USO OFICIAL

María Graciela Iglesias  
Secretaría Ejecutiva del  
Órgano de Revisión  
Ley 26.657

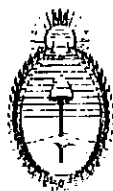
ppdo, que se presentó un proyecto para reconstruir el Hospital Neuropsiquiátrico El Zonda.

II.- Que a partir de dicho conocimiento la suscripta, de conformidad con la RES SE N° 02/13, libró oficios al Sr. Ministro de Salud de la Nación Dr. Juan Luis Manzur, al Sr. Secretario General del Consejo Federal de Inversiones Juan José Ciácerá y a la Dirección Nacional de Salud Mental, Lic. Matilde Massa a los fines de tomar efectivo conocimiento del proyecto de adecuación/reconstrucción y/o refuncionalización del Hospital Neuropsiquiátrico El Zonda, de la Provincia de San Juan en tanto La Nación en sus distintas competencias y atribuciones pudo haber entendido en dicho proceso y si esto responde a lo normado en la Ley Nacional de Salud Mental 26.657.

Asimismo, según consta en el acta obrante en las actuaciones administrativas presentes surge que el día viernes 23 de Mayo pasado la suscripta mantuvo una conversación telefónica con la Sra. Secretaria Privada del Sr. Ministro de Salud de la Provincia de San Juan, Dr. Oscar Balverdi, la Sra. Mabel Ferreyra de Palacios, quien manifestara que el Ministro se encontraba fuera de la provincia y que el día lunes siguiente entablaría contacto con esta Secretaría Ejecutiva, situación que no se produjo hasta el momento actual.

Por su parte, el día 29 de mayo del corriente año, se hizo presente ante esta Secretaría Ejecutiva el Dr. Pablo E. Cacici, Jefe del Área Jurídica del Consejo Federal de Inversiones, quien oralmente y por escrito informara que ese consejo federal no financia obra pública, sino que el estudio se solicitó como asistencia técnica por el Gobierno de la Provincia de San Juan.

III.- En razón de los antecedentes expuestos y dada la entidad de la obra a realizarse en la Provincia de San Juan y dentro de las funciones específicas establecidas en el artículo 40 de la ley 26.657 y su decreto reglamentario, el Órgano de Revisión en decisión plenaria ha encomendado a esta Secretaría Ejecutiva, como Presidente de la misma, el



Año 2014 - 20 años de la autonomía del  
Ministerio Público de la Nación

## *Ministerio Público de la Defensa* *Defensoría General de la Nación*

dictado de la presente resolución con el fin de resguardar el imperio legal de la Ley de Salud Mental fundado en las siguientes consideraciones.

Que de conformidad con los estándares internacionales vigentes, el Estado Nacional ha asumido la responsabilidad de su efectivo cumplimiento ante el Orden Nacional e Internacional garantizando derechos que reconocen la autonomía, autodeterminación, respeto a la integridad, igualdad de oportunidades, inclusión comunitaria, tratamiento y rehabilitación en un modelo de atención con base comunitaria, reconocimiento del derecho a tomar decisiones válidas y a la no discriminación en ninguno de los aspectos de la vida de la persona.- La convención de Derechos Humanos, San José de Costa Rica (1969), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos: hacia una sociedad para todos en el siglo XXI [A/RES/54/121], La Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación a las personas con discapacidad (2006), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).

La Observación General N° 14, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22° período de sesiones, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), donde consta que: "La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad" (apartado d) del párrafo 2 del artículo 12), tanto física como mental, incluye el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, así como a la educación en materia de salud; programas de reconocimientos periódicos; tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y el tratamiento y atención apropiados de la salud mental. Otro aspecto importante es la mejora y el fomento de la participación de la población en la prestación de servicios médicos

USO OFICIAL

María Graciela Iglesias  
Secretaría Ejecutiva del  
Órgano de Revisión  
Ley 26.657

preventivos y curativos, como la organización del sector de la salud, el sistema de seguros y, en particular, la participación en las decisiones políticas relativas al derecho a la salud, adoptadas en los planos comunitario y nacional..."

Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, Asamblea General de Naciones Unidas, año 1993 establece en su art.3 ap.4: Las personas con discapacidad y sus familias deben estar en condiciones de participar en la concepción y organización de los servicios de rehabilitación que les conciernan. Los servicios de rehabilitación deben establecerse en la comunidad local en la que viva la persona con discapacidad. Sin embargo, en algunos casos, pueden organizarse cursos especiales de rehabilitación a domicilio, de duración limitada, si se estima que esa es la forma más apropiada para alcanzar una determinada meta de capacitación. Debe alentarse a las personas con discapacidad y a sus familias a participar directamente en la rehabilitación, por ejemplo, como profesores experimentados, instructores o asesores. Los Estados deben valerse de la experiencia adquirida por las organizaciones de las personas con discapacidad cuando formulen o evalúen programas de rehabilitación.

Por su parte la Declaración de Montreal sobre la discapacidad intelectual,OMS/OPS ,año 2004 ,en su artículo cuarto dice que "Para las personas con discapacidades intelectuales, como para las otras personas, el ejercicio del derecho a la salud debe hacerse asegurando la presencia de la inclusión social, un nivel de vida adecuado y el acceso a una educación inclusiva, a un trabajo justamente remunerado y a servicios integrados dentro de la comunidad..."; asimismo La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad en su art. 25 dice en el inciso c): Proporcionarán esos servicios lo más cerca posible de las comunidades de las personas con discapacidad, incluso en las zonas rurales; mientras que el art. 26 inc. b) establece que los Estados : "...apoyen la participación e inclusión en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad, sean voluntarios y estén a disposición de las personas con discapacidad lo más cerca posible de su



*Ministerio Público de la Defensa*  
*Defensoría General de la Nación*

propia comunidad, incluso en las zonas rurales (art. 3,9.12.26 y concs ). La Declaración de Caracas -Ley 26657- que en su artículo primero establece " Que la reestructuración de la atención psiquiátrica ligada a la Atención Primaria de Salud y en los marcos de los Sistemas Locales de Salud permite la promoción de modelos alternativos centrados en la comunidad y dentro de sus redes sociales; Que la reestructuración de la atención psiquiátrica en la Región implica la revisión crítica del papel hegemónico y centralizador del hospital psiquiátrico en la prestación de servicios;. Que los recursos, cuidados y tratamiento provistos deben: a) salvaguardar, invariablemente, la dignidad personal y los derechos humanos y civiles, b) estar basado en criterios racionales y técnicamente adecuados, y c) propender a la permanencia del enfermo en su medio comunitario

Del mismo modo el Consenso de Panamá, adoptado por la Conferencia regional de salud mental "20 años después de la Declaración de Caracas. La década del salto hacia la comunidad: por un continente sin manicomios en el 2020". Ciudad de Panamá, 8 de octubre de 2010.

A mayor abundamiento la ley Nacional de Salud mental 26657, Dec. reglamentario 603/13 en su art. 27 dice:" La Autoridad de Aplicación en conjunto con los responsables de las jurisdicciones, en particular de aquellas que tengan en su territorio dispositivos monovalentes, deberán desarrollar para cada uno de ellos proyectos de adecuación y sustitución por dispositivos comunitarios con plazos y metas establecidas. La sustitución definitiva deberá cumplir el plazo del año 2020, de acuerdo al CONSENSO DE PANAMA adoptado por la CONFERENCIA REGIONAL DE SALUD MENTAL convocada por la ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS) - ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) "20 años después de la Declaración de Caracas" en la CIUDAD DE PANAMA el 8 de octubre de 2010. La presentación de tales proyectos y el cumplimiento efectivo de las metas en los plazos establecidos, será requisito indispensable para acceder a la asistencia técnica y financiera que la Autoridad de Aplicación nacional

USO OFICIAL

María Graciela Iglesias  
Secretaría Ejecutiva del  
Órgano de Revisión  
Ley. 26.667

disponga. (...) La Autoridad de Aplicación en conjunto con las jurisdicciones, establecerá cuales son las pautas de adaptación de los manicomios, hospitales neuropsiquiátricos o cualquier otro tipo de instituciones de internación monovalentes que se encuentren en funcionamiento, congruentes con el objetivo de su sustitución definitiva en el plazo establecido. (...) La adaptación prevista deberá contemplar la desconcentración gradual de los recursos materiales, humanos y de insumos y fármacos, hasta la redistribución total de los mismos en la red de servicios con base en la comunidad. La implementación de este lineamiento no irá en detrimento de las personas internadas, las cuales deberán recibir una atención acorde a los máximos estándares éticos, técnicos y humanitarios en salud mental vigentes.

#### **IV. Ámbito de Aplicación. Orden Público.**

Que el Órgano de Revisión de la Ley de Salud Mental que represento habilita la presentación ante autoridades provinciales de conformidad con lo que establecen los artículos 38 y 40 de la Ley 26.657 y decreto reglamentario 603/13.

Resulta necesario detenerse en el concepto del Orden Público que la Ley Nacional encuentra su ubicación en la teoría que identifica las leyes de orden público con las leyes imperativas: Entiende que se llama de orden público cuando responde a un interés general, colectivo, por oposición a las cuestiones de orden privado, en las que sólo juega un interés particular. Por eso las leyes de orden público son irrenunciables e imperativas. Va de suyo entonces que a partir de la teoría que identifica las leyes de orden público con las leyes imperativas, no resulta posible ningún proyecto, obra o emprendimiento, que taxativamente no se compadezca con lo normado en la ley Nacional de Salud Mental 26.657.

La adaptación/adequación de las instituciones monovalentes previstas en la ley nacional de salud mental Nº 26.657 es sólo un paso de transición hasta su "... sustitución definitiva por los dispositivos alternativos..." (art. 27) y requiere de un proceso de descentralización



## *Ministerio Público de la Defensa* *Defensoría General de la Nación*

progresiva, con pasos y caracterizaciones definidas, que, por un lado produce una transferencia de recursos humanos y financieros hacia estructuras de base comunitaria incluyendo la internación en el hospital general y por otro garantiza los derechos fundamentales de los usuarios institucionalizados incluyendo la reducción de las secuelas que el hospitalismo produce.

"...La adaptación prevista deberá contemplar la desconcentración gradual de los recursos materiales, humanos, y de insumos y fármacos hasta la redistribución total de los mismos en la red de servicios con base en la comunidad". (LNSM)

Este proceso simultáneo de cierre y apertura - sustitución- es denominado en términos sanitarios como desinstitucionalización, y, requiere al tiempo del cierre de camas psiquiátricas en los hospitales monovalentes la creación de estructuras de base comunitaria, que deben ser financiadas con fondos de la descentralización monovalente y con fondos genuinos (nuevos) destinados a tal( informe presentado ante el plenario del Órgano de Revisión elaborado por el equipo técnico de la S.E.

V.- De conformidad con el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos (Decreto-Ley 19.549/72) los actos administrativos gozan, en principio, de presunción de legitimidad y tienen carácter ejecutivo.

Lo dicho significa por, un lado, que la administración por sí misma se encuentra facultada para llevar adelante la decisión adoptada, y por otra parte, que se presume que aquello que ha resuelto es legítimo y conforme al principio de legalidad que debe regir la actividad estatal.

Sin perjuicio de lo expuesto, la propia norma autoriza a solicitar de manera fundada ante la administración la suspensión de aquellos actos en tres supuestos: Cuando mediaren "razones de interés

USO OFICIAL

María Graciela Iglesias  
Secretaría Ejecutiva del  
Órgano de Revisión  
Ley 26.657

*público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta" (art. 12 in fine).*

Corresponde advertir que en el caso que nos ocupa, la denominada re-funcionalización del Hospital Neuropsiquiátrico "El Zonda" podría constituir una vulneración de las prescripciones de la Ley Nacional de Salud Mental, en tanto su objeto resultaría contrario a lo normado en los artículos 27 de la citada ley y su decreto reglamentario.

En virtud de las consideraciones que anteceden y toda vez que el procedimiento licitatorio en curso y los actos que en su consecuencia se dicten o hubieran dictado tienen entidad suficiente para afectar el interés público y podrían configurar supuestos de actos de objeto nulo, solicito que en forma preventiva se suspenda la celebración del convenio o la ejecución o principio de ejecución de la obra de remodelación /reconstrucción o refuncionalización del Hospital Psiquiátrico El Zonda de la provincia de San Juan, hasta tanto se cuente con la debida documentación que acredite que la obra a realizarse se enmarca en las exigencias establecidas en la ley Nacional de Salud Mental 26657.

La suspensión constituye un deber ineludible para la administración pública en virtud del principio de legalidad que exige que, en forma previa a la aprobación de cualquier acto, se verifique el cumplimiento del artículo 7º de la citada Ley y la validez de todos los elementos que lo componen, como lo son su causa, objeto, procedimiento y finalidad, entre otros.

Por todos los fundamentos expuestos solicito se resuelva la suspensión, del acto administrativo a celebrarse, para la prosecución de la obra prevista en el predio del Hospital El Zonda de la Provincia de San Juan, donde destinar fondos para refuncionalizar o adaptar un hospital monovalente Psiquiátrico e iniciar actos preparatorios para el procedimiento licitatorio y sus actos en su totalidad, y en lo que respecta con la Ley 26.657, constituye un supuesto que podría comprometer seriamente el interés público.





*Ministerio Público de la Defensa*  
*Defensoría General de la Nación*

Con fundamento legal en las previsiones del art. 75 inc. 22 de la CN, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad ley 26.378, la Ley Nacional de Salud Mental 26.657 y su decreto reglamentario 603/13 y el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos,

**LA SEÑORA SECRETARIA EJECUTIVA  
DEL ÓRGANO DE REVISIÓN LEY 26.657**

**RESUELVE:**

I.- **SOLICITAR** la suspensión de la firma del convenio y/o actos administrativos previstos para la reconstrucción o refuncionalización del Hospital Neuropsiquiátrico El Zonda de la Provincia de San Juan, hasta tanto hubieren dictaminado el Ministerio de Salud de la Nación y la Dirección Nacional de Salud Mental.

II.- Cumplido con lo anterior, se remita a este Órgano de Revisión Nacional el proyecto, todo acto administrativo y los dictámenes referenciados en el punto I a fin de realizar las recomendaciones que correspondan a este Órgano de Revisión.

III.- **OFICIAR** la presente al Sr. Ministro de Salud de la Nación Juan Luis Manzur, al Sr. Gobernador de la Provincia de San Juan Dr. José Luis Gioja, al Sr. Ministro de Salud de la Provincia de San Juan Dr. Oscar Balverdi, al Sr. Secretario General del Consejo Federal de Inversiones, Juan José Ciácerá y a la Sra. Directora Nacional de Salud Mental, Dra. Matilde Massa, a sus efectos.

Maria Graciela Iglesias  
Secretaria Ejecutiva del  
Órgano de Revisión  
Ley 26.657

USO OFICIAL

