

# EMERGENCIA SANITARIA. PAUTAS Y EFECTOS DE SU DECLARACIÓN

*Rodolfo Nicolás Zavaley  
Esteban Julián Soria Güidone*

**Sumario:** 1. Introducción 2. Conceptualización de la emergencia y la emergencia sanitaria en particular 2.1 Requisitos a Observar 3. Efectos de la declaración de Emergencia Sanitaria 3.1 Algunos efectos en particular 3.2 Pautas a considerar en una Declaración de Emergencia Sanitaria 4. Ejemplos 5. Conclusiones.

## 1. Introducción

En los siguientes párrafos desarrollaremos una figura que, si bien no es novedosa, ha cobrado en los últimos tiempos una relevancia sorpresiva: la Emergencia Sanitaria.

Condiciones climáticas cambiantes, modificaciones abruptas producidas por el hombre en la superficie de la tierra y en sus componentes, y la cada vez mayor y más veloz conectividad de distintas comunidades a lo largo de todo el globo producto del transporte de cosas y personas ha determinado que en las últimas décadas se dispararan casos de enfermedades que en muchos casos eran consideradas como controladas o incluso erradicadas, con las consiguientes consecuencias que ellas implican tanto para la salud propiamente dicha, como así también a la economía y posibilidades de progreso de las comunidades afectadas<sup>1</sup>. A ello se le deben sumar amenazas<sup>2</sup> tales como el bioterrorismo,

---

<sup>1</sup> “Las epidemias y las pandemias pueden presentar súbitas e intensas demandas en los sistemas de salud. Exponen debilidades existentes en dichos sistemas y, además de sus efectos

el cual actúa como un verdadero potenciador de daños a la salud poblacional. Además, las crisis económicas, tanto locales como aquellas cuyos efectos se expanden a nivel mundial, implican serias restricciones en la implementación de planes de salud consistentes y sustentables, lo cual es un caldo de cultivo para la irrupción de epidemias cuyos alcances suelen extenderse más allá de las fronteras del país originalmente afectado<sup>3</sup>.

Una correcta utilización de la figura de la emergencia deviene en fundamental, a fines de no convertir a esta útil (pero excepcional) herramienta en una “primera opción” en casos en los que la salud pública se encuentra en riesgo, sino de emplearla cuando verdaderamente las circunstancias lo demanden.

Es por ello que en el presente artículo, si bien conceptualizaremos la figura de la emergencia, nos concentraremos fundamentalmente en elaborar una serie de respuestas a cuestionamientos prácticos que pueden presentarse cuando las autoridades competentes, enfrentadas a un supuesto en el que la salud pública se encuentre comprometida, pueda determinar si es necesario o no recurrir a esta figura. Y en caso afirmativo, buscaremos delinear cuáles son las implicancias de tal decisión, esto es: qué es lo que la autoridad pública puede realizar en una situación declarada de emergencia, a diferencia del ejercicio ordinario de sus atribuciones.

---

*y mortalidad, pueden interrumpir la actividad económica y el desarrollo” en [www.who.int/csr/en/](http://www.who.int/csr/en/) (25-05-09).*

<sup>2</sup> Utilizamos aquí el concepto de Amenaza de la ONU - “Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres” como todo evento físico, potencialmente perjudicial, fenómeno y/o actividad humana que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. Estos incluyen condiciones latentes que pueden derivar en futuras amenazas/peligros, los cuales pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas). Las amenazas pueden ser individuales, combinadas o secuenciales en su origen y efectos. Cada una de ellas se caracteriza por su localización, magnitud o intensidad, frecuencia y probabilidad. [www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm](http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm) (25/5/09).

<sup>3</sup> [www.paho.org/Spanish/DD/PED/NL111s.pdf](http://www.paho.org/Spanish/DD/PED/NL111s.pdf) (25/5/09).

## 2. Conceptualización de la emergencia y la emergencia sanitaria en particular

Pocos institutos han tenido un empleo tan extenso y dudoso en nuestro país como el de la “emergencia”. Su utilización en los más diversos ámbitos (economía, salud, habitación, recursos hídricos, etc.)<sup>4</sup> ha contribuido negativamente a desdibujarlo, haciendo que sus límites sean cada vez menos claros con respecto al ordenamiento legal ordinario y, fundamentalmente, a debilitar las barreras que deben sortearse para poder proceder a su empleo.

Podemos intentar establecer un concepto genérico de lo que entenderemos por “emergencia”, en sentido amplio. Advertimos desde ya que tal tarea no es en modo alguno sencilla, ya que básicamente deberá apuntarse a determinar cuáles son las circunstancias fácticas que hacen posible la declaración del estado de emergencia<sup>5</sup>.

Se ha dicho que *“hay también otras situaciones que se asocian a urgencia, al tiempo que se oponen a sosiego y normalidad para las cuales el sistema del Derecho común no tiene prevista una respuesta de carácter general, pues no admiten su tratamiento por los carriles previstos. Son las denominadas situaciones de emergencia, es decir, las que se dan cuando una situación de hecho desborda los cauces normales de la vida institucional de una comunidad y al producirse genera un funcionamiento especial de la maquinaria estatal que hace uso de sus atribuciones para enfrentarla, tiene aptitud para causar un mal y hace preciso actuar sin dilaciones para conjurarlo o evitar males mayores mediante la adopción de algunas medidas perentorias que desbordan la normalidad del sistema y pueden llegar a poner en compromiso sus propias bases; se considera estado de emergencia a la situación oficialmente declarada de grave peligro por conflictos sociales, catástrofes naturales u otras razones”*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> “Las normas que se fundan en la emergencia han tenido en nuestro país un desarrollo inusitado. Las diversas declaraciones de estados de emergencia y normas fundados en ellos han ocupado y ocupan buena parte de la legislación” (GUARINONI, Ricardo Víctor “La emergencia y los jueces” en *Sup. Emergencia Económica y Teoría del Derecho*, 06/08/2003, 56 - La Ley2003-E, 1112).

<sup>5</sup> GUARINONI, Ricardo Víctor, ob. cit.

<sup>6</sup> ALTERINI, Atilio Aníbal ¿Hay dos derechos, uno de la normalidad y otro de la emergencia? en *Sup. Esp. La emergencia y el caso Massa*, 22/02/2007, La Ley.

De modo más laxo, pero vinculado al ámbito sanitario, se ha definiendo a la Emergencia como a “toda condición amenazante que requiere acción inmediata”.

Vemos que el tratar de definir a la emergencia deviene en muchos casos en una contradicción (que, como se verá, no es tal). Esto es: ¿cómo podemos definir de antemano a algo que, por su naturaleza, revestirá las características de ser excepcional? Estimamos que no debe centrarse el foco de atención en el concepto, sino más bien en las características de determinados supuestos fáctico lesivos a la salud pública (el tema que nos compete aquí) y en la relación existente entre sus efectos y los medios disponibles para afrontarlos.

A modo de un primer esbozo, diremos que es posible hablar de una Situación de Emergencia Sanitaria<sup>7</sup> cuando uno o más supuestos fácticos, presentes o inminentes, independientemente de su origen, se manifiesta con una intensidad y extensión tal que, luego de una evaluación técnica, interdisciplinaria e interjurisdiccional, lleve a la autoridad competente a concluir que aún agotando los medios y recursos con que habitualmente cuenta mediante los canales de acción ordinarios (y su proyección a futuro), no le será posible afrontarla con éxito.

Hacemos también referencia a la “inminencia” por cuanto no debe excluirse de la posibilidad de una declaración preventiva si, luego de los correspondientes análisis técnicos, se determina que el acaecimiento del fenómeno en cuestión superará los medios disponibles para enfrentarlo.

## 2.1 *Requisitos a Observar*

Tal cual detallamos *supra*, no cualquier situación fáctica conflictiva que ponga en peligro derechos reconocidos por la Constitución Nacional habilita a recurrir a la figura de la emergencia. No se trata de un mecanismo de respuesta automático de cuya verificación se derive, indefectiblemente, una declaración de emergencia. Pero vamos más allá aún, y decimos que la verificación de esos supuestos aludidos no bastará para poder invocar esta situación<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> A través de este concepto priorizamos los extremos a verificar por sobre los términos. Creemos que la emergencia sanitaria es un instituto esencialmente dinámico y cambiante.

<sup>8</sup> “Debe tenerse en cuenta que no hay una necesidad conceptual o empírica de enfrentar la emergencia siempre por medios excepcionales” GUARINONI, Ricardo Víctor, ob. cit.

la doctrina se ha manifestado genéricamente sobre cuáles son las pautas a tener en consideración previo a la utilización de la figura de la emergencia<sup>9</sup>:

- **Excepcionalidad y gravedad:** la emergencia, dado su carácter excepcional y exorbitante de las condiciones comunes y habituales en el desenvolvimiento social, implica una situación de hecho que presenta una faceta arrolladora de los cimientos mínimos de la estabilidad social. Sólo una situación de extrema gravedad puede autorizar las medidas excepcionales que integran el derecho de la emergencia, pues, de lo contrario, bastan los poderes normales atribuidos a los órganos del Estado.

Este es tal vez el punto más álgido de la temática, ya que conlleva un análisis eminentemente técnico al respecto. No basta su invocación, estimamos que debe estar fundado y suficientemente explicitado el por qué un determinado supuesto fáctico lesivo reviste las características de ser excepcional y grave, más allá de patrones que puedan ser considerados como normales o esperables, en especial al tratarse de enfermedades.

- **Provisoriedad y temporalidad:** no basta con que el supuesto fáctico sea excepcional y grave. Será necesario también que las restricciones a que llevará la aplicación de la figura de la emergencia vayan a ser esencialmente provisorias. “En esta línea, cabe recordar la enseñanza de Linares Quintana cuando afirma que “... cuando la excepción se convierte en regla es que la anarquía o el despotismo han reemplazado al orden constitucional”.

Si las medidas para enfrentar ese supuesto fáctico se implementan con carácter de permanentes, entonces deberá, una vez solucionada la emergencia, o durante su tratamiento, recurrirse a los instrumentos ordinarios para incorporarlas al ordenamiento vigente. La noción de una norma de emergencia, esencialmente efímera, con “efectos permanentes” deviene en una contradicción absurda.

---

<sup>9</sup> JUNYENT BAS, FRANCISCO - LALLIYA, SANDRA E “La Emergencia ¿Una excepción permanente? A propósito de la Emergencia Sanitaria Nacional y la nueva prórroga dispuesta por Ley 25.972” en La Ley 2005 B, 1218

- **Razonabilidad:** debe existir una adecuada relación entre las restricciones a imponer, con los objetivos a lograr y, fundamentalmente, con la forma o extensión en que los derechos serán afectados. “es esencial que el órgano de poder exprese los motivos que fundamentan el acto declarativo de tales medidas para que el Poder Judicial pueda ejercer el control de constitucionalidad que asegura su razonabilidad a fin de respetar la “tutela judicial efectiva”, art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.
  
- **Superación de los recursos y medios de que se dispone:** tal cual adelantáramos, aún la verificación de los extremos detallados no habilita por sí mismo a recurrir a la figura de la emergencia sanitaria. No es, como advertiéramos, un mecanismo de respuesta automática. Para la procedencia de su aplicación, es condición que la utilización de los recursos (financieros - humanos - materiales) y mediante los canales de acción ordinarios, no le será posible a la autoridad pública afrontar la amenaza con éxito.

La declaración de emergencia debe ser ponderada con criterio restrictivo, por cuanto implica una situación de excepción que afectará derechos reconocidos por la Constitución. Así, estimamos que si de la ponderación de la amenaza y de la evaluación de los recursos disponibles a la fecha (o su gradual incremento a futuro), se concluye que la misma puede ser enfrentada con éxito, no se torna necesario recurrir a la declaración de emergencia, aún cuando tal amenaza encuadre en los requisitos de excepcionalidad y gravedad. Incluso si el fenómeno lesivo tuviera potencialidad de permanencia en el tiempo, deberá analizarse si, a través de los canales habituales, puede preverse la incorporación de refuerzos suficientes a futuro (no debe confundirse tampoco la necesidad de una acción prioritaria en el ámbito de la Salud con la necesidad de declarar una emergencia).

En este tópico deviene fundamental la planificación y la prevención. Un equipo de salud capacitado, dotado de los recursos necesarios, acompañado de una actividad estatal preventiva en todo aspecto<sup>10</sup>, podrá enfrentar la ma-

---

<sup>10</sup> Mediante la erradicación de potenciales fuentes infecciosas, para lo cual la articulación Provincia-Municipios es fundamental; con acciones conjuntas con autoridades migratorias

yoría de las amenazas preventivamente (la denominada “Alerta Temprana”, consistente en el conocimiento y mapeo de amenazas; monitoreo y pronóstico de eventos inminentes; proceso y difusión de alertas comprensibles a las autoridades políticas y población; así como adopción de medidas apropiadas y oportunas en respuesta a tales alertas ), en condiciones de normalidad, y previendo los pasos a seguir, haciendo que la declaración de emergencia sanitaria se reserva para aquellos casos en los que verdaderamente sea necesaria. Sino, toda amenaza se tornará en “excepcional”, y al no estarse preparados para enfrentarlas, se potenciará el círculo vicioso de permanentes declaraciones de emergencias que en nuestro país ha reemplazado, en muchos casos, a la planificación ordenada.

### 3. Efectos de la declaración de Emergencia Sanitaria

Siguiendo la línea planteada al comienzo del presente artículo, analizaremos ahora los efectos de una declaración de emergencia sanitaria. Buscamos aquí responder al siguiente interrogante: qué es lo que podría hacer la autoridad pública en el marco de una emergencia sanitaria, a diferencia de su accionar ordinario en un contexto de normalidad.

Marquemos aquí un límite: no existe un derecho de la emergencia por sobre la Constitución:

*“En este sentido, ha establecido reiteradamente la Corte Suprema que el estado de emergencia no crea potestades ajenas a la Constitución sino que permite ejercer con mayor profundidad y energía los que ella contempla, llevándola más allá de los límites que son propios de los tiempos de tranquilidad y sosiego”<sup>11</sup>.*

*“Las restricciones son admisibles a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole, siempre que no se altere la sustancia de*

---

(identificando posibles vías de entrada de infecciones transmisibles a las personas); a través de campañas de educación a la población; etc.

<sup>11</sup> Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, sala Civil y Comercial, 22/09/2004, Rosales, Guillermo A. c. D.I.P.A.S.

*los derechos. Toda “restricción debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales”<sup>12</sup>.*

La declaración de emergencia no puede ser el pretexto de creación de un marco de excepción, con el propósito de substraer a las autoridades públicas de los debidos controles y limitaciones a sus atribuciones en pos de la protección de los derechos y garantías tutelados por la Constitución. Por el contrario, debe ser un modo de potenciar sus atribuciones para la mejor defensa de esos derechos, mediante acciones que, por el carácter excepcional, temporal y necesario de las circunstancias, devienen en tolerables, así como las consiguientes limitaciones que las medidas a adoptar impliquen a esos derechos, en tanto superen el juicio de razonabilidad:

*“la ley de emergencia moviliza poderes del Estado de índole excepcional, cuyo ejercicio es legítimo en esos momentos extremos, pero no en períodos normales. Puesto en otros términos, si graves circunstancias de perturbación autorizan “el ejercicio del poder de policía del Estado, en forma más enérgica de que lo que admiten períodos de sosiego y normalidad”, la norma de emergencia tiene que ser circunstancial y temporaria (cfr. Fallos 136:171; 200:450; 202:456; Sagüés, Néstor Pedro, “Derecho Constitucional y Derecho de Emergencia”, L.L. 1990-D-1036).*

*En igual sentido, se ha señalado que la emergencia es una excepción a la regla, es una situación especial que permite apartarse de lo normal, por circunstancias extraordinarias (cfr. Lorenzetti, Ricardo, “La emergencia económica y los contratos”, ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2002, p. 56).”<sup>13</sup>.*

Demás está decirlo, la declaración de emergencia no puede tampoco ser la vía de subsanación de procesos de salud mal planificados, de falencias

---

<sup>12</sup> ALTERINI, Atilio Aníbal “¿Hay dos derechos, uno de la normalidad y otro de la emergencia?” en *Sup. Esp. La emergencia y el caso Massa*, 22/02/2007, 3

<sup>13</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, sala I, 30/11/2006, Actuar Med S.A. c. Obra Social de la Dirección Nacional de Vialidad, La Ley 10/4/2007, 4 - La Ley 2007-B, 643

económicas en el sistema, o de corrección de fallas en su implementación. Igualmente, tal potenciamiento de atribuciones debe implicar un mayor rigor en la evaluación de lo actuado bajo tales circunstancias, a fin de evitar abusos.

### *3.1 Algunos efectos en particular*

Dado que nos es imposible analizar este punto en abstracto, por cuanto deberíamos estar frente a una declaración concreta a fin de determinar sus alcances, buscaremos referirnos a algunos efectos que se observan en el derecho comparado<sup>14</sup>, a fin de prever su posible utilización.

Si bien las restricciones concretas a derechos de los habitantes (en el caso que la amenaza lo requiera, claro está) variarán según el caso, suele preverse la consideración preventiva de las siguientes restricciones en caso de amenazas a la salud pública:

- Cierre de establecimientos públicos o privados destinados a recepcionar público. En este punto, estimamos que se estaría frente a un ejercicio potenciado del poder de policía, por lo que su implementación no debería presentar mayores inconvenientes.

- Descontaminación de ámbitos públicos y privados; cierre de ámbitos privados no dirigidos a recepcionar público (hogares particulares, oficinas, clubes, etc). Este puede representar uno de los tópicos más complejos. La normativa de derecho comparado analizada exige el consentimiento del propietario para el ingreso a domicilios particulares, y la correspondiente orden judicial frente a su negativa. Estimamos que tal criterio debe imponerse entre nosotros, para lo cual será necesaria la máxima cooperación entre la autoridad pública y judicial.

- Secuestro de mercadería, objetos, productos, etc. para descontaminación o destrucción. Nuevamente, estamos frente a atribuciones ya contempladas en los códigos de faltas provinciales y municipales. Es de advertir que aun

---

<sup>14</sup> “The Turning Point Model State Public Health Act - a tool for assessing public health laws” en [www.publichealthlaw.net](http://www.publichealthlaw.net) (25-05-09), y las conclusiones extraídas de “A Pandemic Influenza EXERCISE FOR THE EUROPEAN UNION” en [www.ec.europa.eu/health/ph\\_threats/com/common.pdf](http://www.ec.europa.eu/health/ph_threats/com/common.pdf) (25-05-09)

en estos supuestos debe preverse la compensación sufrida por parte de los propietarios y/o administradores de los lugares en cuestión.

- Control o cierre de vías de comunicación, a fines de evitar el ingreso a áreas afectadas por sucesos naturales o amenazas biológicas; o la propagación de enfermedades o agentes contaminantes. Una medida temporal, delimitada en su alcance, debidamente informada y con el único propósito de resguardo de la salud pública no colisionaría con las disposiciones constitucionales sobre libre tránsito. En igual sentido nos expedimos sobre las restricciones de viajes hacia o desde el exterior, por cualquier vía.

- Restricciones al funcionamiento de escuelas, dependencias públicas provinciales o municipales, espectáculos y/o concentración de público, etc. Aquí es donde se evidencia una vez más la necesidad de actuación interjurisdiccional a fin de lograr acciones eficaces, no obstaculizadas por cuestiones de competencia ni de implementación.

- Control de inhumaciones y cremaciones en casos de epidemias o catástrofes. La normativa analizada contempla la inmediata disposición de restos humanos afectados, pero, llamativamente, invita a consideración de las creencias de los deudos, en la medida de lo posible.

- Implementación de controles sanitarios obligatorios y vacunación compulsiva

- Compra directa de medicamentos o vacunas. Una situación de emergencia habilitaría a apartarse del principio de selección en materia de contrataciones del Estado. Sobre este punto, remarcamos que la excepcionalidad de la medida debe tener su correlato en la severidad de la rendición de cuentas sobre lo actuado, ya que tal obligación no cesa.

- Cuarentena o aislamiento: en los casos en que, para evitar la propagación de enfermedades se torne necesario adoptar estas medidas, las mismas deben ser lo menos restrictivas posibles, y desarrollarse en ámbitos adecuados.

- Toma de datos en laboratorios y acceso a registros médicos: Este supuesto es esencialmente problemático, ya que si bien el acceso a esos datos se hace en el marco de una emergencia, intrínsecamente temporal, las consecuencias del manejo negligente de tales datos pueden devenir en permanentes. Creemos que todo registro o dato que llegue a conocimiento de la administración en el marco de una emergencia sanitaria debe ser tratado con el máximo de los secretos, y una vez superada, restituidos a sus titulares o destruidos. Del mismo modo, pensamos que el deber de confidencialidad de los profesionales de la salud puede ser dispensado en tales supuestos (de hecho,

el propio Código Penal hace referencia a la existencia de “justa causa” como eximente de la aplicación de la pena allí prevista en el caso del delito de violación de secretos).

- Obligación de prestar servicios o de continuar prestándolos, tanto en el caso de agentes públicos como en el caso de ciudadanos particulares. No caben mayores consideraciones en el caso de los agentes públicos: en el caso de la Provincia de Córdoba, la obligación de prestar servicios por parte de sus agentes tanto en las circunstancias normales como de fuerza mayor tiene expresa contemplación legal (el art. 17 inc. a, d y u. En el caso específico de la Ley 7625, el art. 112 inc. a, d y n). Para el caso de los particulares, estimamos que sus servicios pueden ser requeridos bajo el concepto de carga pública, en tanto las tareas a realizar sean compatibles con su formación y condiciones, con adecuada provisión de insumos y capacitación, y reconociéndosele el derecho a una compensación por su tiempo.

Aquí se plantea también el derecho de la autoridad pública a rechazar la renuncia de sus agentes hasta tanto las condiciones que motivaron la declaración de emergencia sean superadas:

*“Corresponde admitir la medida de no innovar interpuesta en el marco de una acción de amparo a fin de que la Provincia de Neuquén se abstenga de aceptar la renuncia de dos anestesiólogos de un nosocomio público hasta tanto pueda reemplazarse su trabajo en el hospital, dado que frente a la crisis del sistema de salud de la provincia se acreditó con suficiente verosimilitud que el cese de los profesionales renunciantes podría ocasionar daños irreparables en la salud de pacientes que requieren indispensablemente de sus servicios, desde que ellos aparecen como los únicos en condiciones de paliar en alguna medida la situación planteada, pues, el derecho a trabajador o dejar de hacerlo que los asiste está sujeto a las limitaciones que circunstancias excepcionales como la planteada puede imponer, máxime si se encuentran constreñidos por el código de ética que rige su actividad a no abandonar sus indispensables funciones antes de poder ser reemplazados adecuadamente”. Cámara de Apelaciones en lo Civil del Neuquén, 12/09/2007, Defensora del Niño y del Adolescente c. Provincia del Neuquén, L.L.Patagonia 1/1/1900, 1371*

### 3.2 Pautas a considerar en una Declaración de Emergencia Sanitaria

Sugeriremos aquí una serie de aspectos que, a tenor de lo expuesto en los párrafos precedentes, estimamos que no debe faltar en una declaración de emergencia sanitaria,

- *Fondos y recursos*: Con qué fondos se afrontará la crisis. Cómo se procederá a su uso durante la emergencia, quién controlará lo gastado durante ese período, etc.

- *Objetivos*: no basta una mera mención del supuesto fáctico lesivo; creemos que debe dejarse específicamente detallados los objetivos a alcanzar mediante la declaración de emergencia. Qué amenaza se combatirá, cuál es el segmento poblacional afectado (si pudiera determinarse), etc.

- *Límite temporal*: tal cual se expresó, hace a la naturaleza misma de la emergencia su temporalidad. El plazo no debe ser arbitrario, sino consecuente con la amenaza y las estimaciones que se efectúen sobre su tratamiento. Estimamos que las prórrogas son procedentes en tanto sean razonables, procuren ir “liberando” las restricciones a derechos que hubiere impuesto.

- *Límite espacial*: en la medida en que sea posible, debe determinarse en qué áreas serán aplicables las restricciones analizadas, a fin de que los habitantes puedan preverlas.

- *Límite material*: Cuál es el supuesto fáctico que, por amenazar de modo actual o inminente, y con las características descriptas, al Derecho a la Salud, se torna indispensable enfrentar.

- *Coordinación con otras fuerzas - Acuerdos y convenios*: Ya hemos resaltado la importancia fundamental de que los esfuerzos para enfrentar amenazas a la salud pública sean interjurisdiccionales y multisectoriales. Carecería de sentido contar con la mejor norma de emergencia si su implementación deviene imposible por cuestiones de competencia. Consideramos que los Gobiernos Provinciales deben, preventivamente, celebrar acuerdos de cooperación con las órbitas nacionales y municipales a fin de establecer un marco de cooperación.

- *Designación de autoridad y facultades*: debe estar claramente establecido qué autoridad coordinará los esfuerzos y tendrá a su cargo la dirección de las medidas a adoptar.

En los casos en que sea absolutamente necesario limitar o restringir el ejercicio de derechos por parte de los habitantes, creemos conveniente dejar

sentado específicamente cuáles serán, a fin de evitar alusiones vagas, materia de conflicto.

- *Forma de la declaración:* Dado que en nuestra Provincia no se ha previsto la delegación legislativa al estilo de art. 76 de la Constitución Nacional, y por la entidad de los derechos y obligaciones en juego, entendemos que la declaración de emergencia debería (en los casos en que los tiempos legislativos lo permitan) efectuarse por Ley (art. 104 de la Constitución Provincial, inc. 41). No obstante ello, entendemos que en determinados casos de excepcional gravedad y urgencia, el Poder Ejecutivo puede (y debe) declararla mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia, con las consideraciones vertidas, máxime cuando el mismo tendrá el correspondiente tratamiento legislativo posterior. Sin embargo, y sin perjuicio de lo expresado, consideramos que en aquellos casos en que el recurrir a esta figura, luego del correspondiente análisis y valoraciones señaladas, no implique una restricción de derechos reconocidos en la Constitución, sino que tan solo signifique un reordenamiento de medios disponibles a efectos de hacer frente al supuesto fáctico lesivo, podría recurrirse a la figura de la Resolución Ministerial. En este grupo incluimos a la “Alertas Sanitarias”, las que, sin implicar el uso de la figura de la Declaración de Emergencia, ponen en marcha mecanismos preventivos y preparatorios, reforzando las capacidades ya existentes.

#### 4. Ejemplos

Nos expediremos brevemente sobre tres instrumentos legales de la Provincia de Córdoba, que reflejan acabadamente los principios aquí desarrollados:

La Resolución N° 200 del Ministerio de Salud de la Provincia, de fecha 1 de abril de 2009, la cual se dictó con motivo de la aparición de numerosos casos de virus del Dengue que comenzaron a registrarse en los primeros meses del año. Lo destacado es que, en coincidencia con los lineamientos planteados en los párrafos precedentes, no se recurrió a la Declaración de emergencia como “primera opción” sino que consistió en un Alerta Sanitario, a fin de actuar de forma preventiva, poniendo especial énfasis en las tareas de preparación (art. 5°). Es igualmente de resaltar que las medidas a tomarse, según lo expresado en los Considerandos de la misma, debían tener el carácter de “*integrales*”

En sentido similar, la Resolución N° 257 del 27 de abril de 2009 implicó la Adhesión a la declaración de Alerta para Vigilancia y Control, formulada por la OMS., ante el aumento de casos de gripe (influenza A H1N1). Destacamos este instrumento no sólo por su naturaleza netamente preventiva y preparatoria, sino también porque implica llevar la noción de integralidad y coordinación en el tratamiento de un riesgo sanitario a niveles internacionales.

Finalmente, y confirmando nuestras apreciaciones al esbozar un concepto de Situación de Emergencia Sanitaria, la reciente Resolución 398 del 16 de Junio de 2009 dispuso la declaración de emergencia sanitaria “*en el segmento de atención primaria de la salud en el ámbito jurisdiccional correspondiente a la ciudad de Córdoba*” (art. 1°). Ha delimitado con precisión el ámbito material, espacial y temporal de vigencia de la declaración; y tiene carácter preventivo. Aquí, el motivo de la misma no fue una razón sanitaria propiamente dicha, sino una situación de hecho cuya no ponderación a tiempo derivaría, en lo inmediato, en un desborde de las capacidades de prestación de los centros de salud y personal ya existentes en el ámbito espacial especificado.

En consonancia, podemos citar las recientes Alertas Sanitarias emitidas en el Orden Nacional por el Ministerio de Salud de la Nación “ALERTA EPIDEMIOLÓGICO POR GRIPE PORCINA EN MEXICO” del 25/04/2009<sup>15</sup> y “RECOMENDACIONES PARA VIAJEROS POR GRIPE PORCINA EN MEXICO”<sup>16</sup> del 26/4/2009, dirigidas tanto a los responsables del tránsito aéreo. Son de interés por cuanto no se limitaron a una mera enunciación del objeto de la alerta, sino que además acompañaron instrucciones concretas a observar por parte de los viajeros.

## 5. Conclusiones

En este trabajo hemos partido de la premisa que el estado de emergencia es una institución del Estado de Derecho, que obra como garantía jurídica para preservar un derecho fundamental de los ciudadanos frente a situaciones de crisis, generando reglas acordes con el estado de excepcionalidad.

---

<sup>15</sup> Informe N° 4 - Brote de gripe porcina en Mexico DIREPI \ ALERTA \ J10-J22 \ 5.2009

<sup>16</sup> Dirección de Epidemiología - Aviso Para Viajeros - Brote De Gripe Porcina En México

Ahora bien, del análisis histórico de las normas jurídicas del derecho patrio que declararon la emergencia en cualquier campo (económico, social, sanitario, etc), sancionadas en distintos momentos y con base en disímiles motivaciones, surgen como comunes denominadores, dos aspectos, por una parte su añeja raigambre en el derecho positivo argentino y, por otra, su formulación a través de una adusta técnica legislativa, limitada a la *declaración de emergencia* en un determinado ámbito, área o región territorial; la *fijación* más o menos cierta del plazo de su vigencia y la *enumeración de medidas de acción* con mayor o menor precisión. Es un instituto nominado, pero que carece de tipicidad técnico legislativa.

Esta caracterización dio pie a la formulación de nuestra hipótesis de trabajo, en orden a la identificación de las pautas de admisibilidad de la declaración de la emergencia sanitaria -específicamente- y al estudio de los efectos prácticos consecuentes.

Así podemos decir, con sustento en el derecho pretoriano de nuestros tribunales, como en la constante elaboración y evolución doctrinaria, que entendemos a la declaración de la emergencia sanitaria como un modo de potenciar las atribuciones de la autoridad pública para la mayor defensa de los derechos y garantías constitucionales, mediante acciones que por el carácter excepcional, temporal y necesario de las circunstancias, así como las consiguientes limitaciones que las medidas a adoptar impliquen a esos derechos, en tanto superen el test de razonabilidad.

Siempre consideramos nuestro norte que: “*La finalidad exclusiva de la emergencia debe ser la superación de la crisis*”<sup>17</sup>; no obstante con las limitaciones y requisitos expuestos a lo largo de este trabajo, podemos colegir que la declaración de la emergencia sanitaria constituye una herramienta práctica relevante para el ejercicio concreto por parte de la Autoridad Pública de determinadas políticas públicas, exigidas por excepcionales contextos históricos, sociales y económicos.

---

<sup>17</sup> HUTCHINSON, Tomás, “*La Emergencia y el Estado de Derecho*”, Revista de Derecho Público (2002 - 1), Rubinzal-Culzoni Editores, Bs. As., 2002, p. 37.

