

## SESIONES ORDINARIAS

2021

## ORDEN DEL DÍA N° 410

Impreso el día 14 de junio de 2021

Término del artículo 113: 24 de junio de 2021

COMISIONES DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES  
Y DE ACCIÓN SOCIAL Y SALUD PÚBLICA

SUMARIO: **Marco** normativo destinado a la protección de la salud pública estableciendo las medidas sanitarias generales de prevención, contención y disminución de los casos por COVID-19. Establecimiento. (23-S.-2021.)

I. **Dictamen de mayoría.**II. **Dictamen de minoría.**III. **Dictamen de minoría.**

I

**Dictamen de mayoría***Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Acción Social y Salud Pública han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el que se establece el marco normativo destinado a la protección de la salud pública estableciendo las medidas sanitarias generales de prevención, contención y disminución de los casos por COVID-19; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 10 de junio de 2021.

*Hernán Pérez Araujo. – Pablo R. Yedlin. – Vanesa L. Massetani. – Paola Vessvessian. – Marcelo Koenig. – Karim A. Alume Sbodio. – María L. Montoto. – Estela M. Neder. – Juan C. Alderete. – Rosana A. Bertone. – María C. Britez. – Mara Brawer. – Nilda M. Carrizo. – Gabriela Cerruti. – Marcos Cleri. – Mayda Cresto. – Ricardo D. Daives. – Federico Fagioli. – Daniel J. Ferreyra. – Ana C. Gaillard.\* – Silvana*

*M. Ginocchio. – Ramiro Gutiérrez. – Florencia Lampreabe. – Jimena López. – Mónica Macha. – María R. Martínez. – Cecilia Moreau. – Leopoldo R. Moreau. – María G. Parola. – María L. Schwindt. – Ayelén Sposito. – Rodolfo Tailhade. – Marisa L. Uceda. – Eduardo F. Valdes.*

En disidencia parcial:

*Eduardo Bucca.*

Buenos Aires, 20 de mayo de 2021.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley, que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

## TÍTULO I

**Marco normativo. Objeto. Parámetros de riesgo epidemiológico y sanitario**

Artículo 1° – *Marco normativo.* La presente ley tiene como finalidad proteger la salud pública, lo que constituye una obligación del Estado nacional de conformidad y en cumplimiento con lo establecido en los artículos 41, 42 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional; en particular, en el artículo 12, inciso 2, apartado c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en los incisos 1 de los artículos 4° y 5° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica–; en el inciso 1 del artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como también en el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en el artículo 25 de la Declaración Universal

\* Integra dos (2) comisiones.

de Derechos Humanos, en virtud de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con fecha 11 de marzo de 2020 y de la emergencia pública en materia sanitaria ampliada por el decreto 260/20 y su modificatorio y su prórroga, y en atención a la situación epidemiológica y sanitaria existente en las distintas regiones del país en relación con el COVID-19.

Art. 2º – *Objeto*. La presente ley tiene por objeto establecer medidas sanitarias generales de prevención, contención y disminución de contagios por COVID-19 que se aplicarán en todo el país. Asimismo, tiene como objeto que los gobernadores y las gobernadoras de provincias, el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Poder Ejecutivo nacional, según el caso, adopten medidas sanitarias ante la verificación de parámetros epidemiológicos y sanitarios que se establecen en la presente ley, con el fin de mitigar la propagación del virus SARS-CoV-2 para prevenir y contener su impacto sanitario.

Art. 3º – *Parámetros para definir el riesgo epidemiológico y sanitario*. Se establecen los siguientes parámetros para definir la situación en los aglomerados, departamentos o partidos de más de cuarenta mil (40.000) habitantes:

- a) “Riesgo epidemiológico y sanitario bajo”;
- b) “Riesgo epidemiológico y sanitario medio”;
- c) “Riesgo epidemiológico y sanitario alto”;
- d) “Situación de alarma epidemiológica y sanitaria”.

a) Serán considerados aglomerados, partidos y departamentos en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo”, a los fines de la presente ley, los que verifiquen alguno de los siguientes supuestos en forma positiva:

1. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea inferior a cero coma ocho (0,8), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes sea menor a ciento cincuenta (150).
2. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, se encuentre entre cero coma ocho (0,8) y uno coma dos (1,2), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes sea inferior a cincuenta (50);

b) Serán considerados aglomerados, departamentos o partidos en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario medio”, a los fines de la presente ley, los que se encuentren comprendidos en alguno de los siguientes supuestos:

1. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, se encuentre entre cero coma ocho (0,8) y uno coma dos (1,2), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes se encuentre entre cincuenta (50) y doscientos cincuenta (250).
2. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea mayor a uno coma dos (1,2), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes sea menor a ciento cincuenta (150).
3. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea menor a cero coma ocho (0,8), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes se encuentre entre ciento cincuenta (150) y doscientos cincuenta (250);

c) Serán considerados aglomerados, departamentos o partidos en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario alto”, a los fines de la presente ley, los que se encuentren comprendidos en alguno de los siguientes supuestos:

1. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea superior a uno coma dos (1,2); y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes sea superior a ciento cincuenta (150).

2. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea inferior a uno coma dos (1,2) y presenten una incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes superior a doscientos cincuenta (250);

d) Los aglomerados urbanos, departamentos o partidos de más de trescientos mil (300.000) habitantes serán considerados en “situación de alarma epidemiológica y sanitaria” cuando la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes sea igual o superior a quinientos (500) o el porcentaje de ocupación de camas de cuidados intensivos sea mayor al ochenta por ciento (80 %).

Facúltase a la autoridad sanitaria nacional para modificar, en forma fundada, los parámetros previstos en este artículo, de acuerdo a la evolución epidemiológica y sanitaria y previa aprobación por mayoría simple del Consejo Federal de Salud.

La delimitación y clasificación de los partidos, departamentos y aglomerados, conforme los incisos a), b), c) y d) indicados en este artículo, se detallará y actualizará, a efectos informativos, periódicamente en la página oficial del Ministerio de Salud de la Nación.

Art. 4° – *Gestión de las medidas sanitarias. Bases de delegación legislativa.* Los gobernadores y las gobernadoras de las provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictarán las medidas necesarias para implementar lo dispuesto en la presente ley como agentes naturales del gobierno federal, conforme lo establece el artículo 128 de la Constitución Nacional. Ello, sin perjuicio de las medidas que deban adoptar las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, en ejercicio de sus competencias propias.

En el marco de la emergencia pública en materia sanitaria ampliada por el decreto 260/20, su modificatorio y su prórroga, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la presente ley y en cumplimiento de los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos asumidos por el Estado, delénganse en el Poder Ejecutivo nacional las facultades que se establecen en la presente ley, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las siguientes bases de delegación, por el plazo de vigencia de la misma:

a) Adopción de medidas razonables, temporarias y oportunas para proteger la vida y la salud pública en relación con la pandemia por COVID-19;

b) Creación de condiciones para el acceso a la atención y asistencia médica adecuada de las personas afectadas de COVID-19.

## TÍTULO II

### Medidas sanitarias de prevención general en todo el territorio nacional

Art. 5° – Reglas de conducta generales y obligatorias. En todos los ámbitos se deberán atender las siguientes reglas de conducta:

a) Las personas humanas deberán mantener, entre ellas, una distancia mínima de dos (2) metros;

b) Las personas humanas deberán utilizar tapabocas en espacios compartidos;

c) Se deberán ventilar los ambientes en forma adecuada y constante;

d) Las personas humanas deberán higienizarse asiduamente las manos;

e) Las personas humanas deberán toser o estornudar en el pliegue del codo;

f) Se deberá dar estricto cumplimiento a los protocolos de actividades y a las recomendaciones e instrucciones de las autoridades sanitarias nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, que contemplen la totalidad de las recomendaciones e instrucciones de la autoridad sanitaria nacional;

g) En ningún caso podrán circular las personas humanas que revistan la condición de “caso confirmado”, “caso sospechoso”, o “contacto estrecho” de COVID-19, conforme las definiciones establecidas por la autoridad sanitaria nacional, ni quienes deban cumplir aislamiento en los términos del decreto 260/20, prorrogado en los términos del decreto 167/21, sus modificatorios y normas complementarias.

Art. 6° – *Actividades suspendidas en todo el territorio nacional, con excepción de los aglomerados, partidos o departamentos que se encuentren en situación de riesgo epidemiológico y sanitario bajo.* Quedan suspendidas en todo el país, excepto en los aglomerados, partidos o departamentos calificados en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo”, las siguientes actividades:

a) Viajes grupales de egresados y egresadas, de jubilados y jubiladas, de estudio, para competencias deportivas no oficiales, de grupos turísticos y de grupos para la realización de actividades recreativas, religiosas y sociales.

En los aglomerados, partidos o departamentos en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo” se podrán realizar viajes grupales cuando sean dentro del mismo aglomerado,

partido o distrito en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo”, o cuando el punto de partida sea desde otro aglomerado, partido o distrito en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo” hacia otro aglomerado, partido o distrito en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo”.

Las excursiones y actividades turísticas autorizadas se deberán realizar de acuerdo a los protocolos y normativa vigente, debiendo efectuarse exclusivamente en transportes que permitan mantener ventilación exterior adecuada de manera constante y cruzada;

- b) Actividades y reuniones sociales en domicilios en particulares de más de diez (10) personas.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a dejar sin efecto o a morigerar las suspensiones establecidas en el presente artículo en atención al riesgo epidemiológico y sanitario y a la evolución de la dinámica epidemiológica nacional, siempre que cuente con la intervención de la autoridad sanitaria nacional que fundamente la razonabilidad de la medida sanitaria.

Art. 7° – *Actividades. Protocolos.* Las actividades económicas, industriales, comerciales, de servicios, culturales, deportivas, religiosas y recreativas, autorizadas o permitidas, deben poseer un protocolo de funcionamiento aprobado por la autoridad sanitaria nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los últimos dos casos deberán contemplar la totalidad de las recomendaciones e instrucciones de la autoridad sanitaria nacional.

Art. 8° – *Teletrabajo.* Se fomentará el teletrabajo para aquellos trabajadores y aquellas trabajadoras que puedan realizar su actividad laboral bajo esta modalidad.

Art. 9° – *Condiciones de higiene y seguridad.* Los empleadores y las empleadoras deberán garantizar las condiciones de higiene y seguridad establecidas por la autoridad sanitaria nacional para preservar la salud de los trabajadores y las trabajadoras.

Art. 10. – *Ambientes laborales.* Quedan prohibidas en todos los ámbitos de trabajo las reuniones de personas para momentos de descanso, esparcimiento, comidas, o cualquier otro tipo de actividad que se realice en espacios cerrados sin el estricto cumplimiento de la distancia social de dos (2) metros entre los y las concurrentes y sin la ventilación constante y adecuada de todos los ambientes.

La parte empleadora deberá adecuar los turnos de descanso, los espacios y los controles necesarios para dar cumplimiento a lo aquí establecido.

Art. 11. – *Dispensas del deber de asistencia al lugar de trabajo.* Mantiénese, por el plazo previsto en la presente ley, la suspensión del deber de asistencia al lugar de trabajo para las personas alcanzadas por los términos de la resolución 207/20, prorrogada por la resolución 296/20, y modificada por la resolución 60/21, todas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la

Nación, sus normas complementarias y modificatorias y las que en lo sucesivo se dicten, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del decreto 260/20, su modificatorio y su prórroga.

Los trabajadores y las trabajadoras del sector privado que fueren dispensados o dispensadas del deber de asistencia al lugar de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo precedente, recibirán una compensación no remunerativa equivalente a su remuneración habitual, neta de aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social. Los trabajadores y las trabajadoras, así como los empleadores y las empleadoras, deberán continuar efectuando sobre la remuneración imponible habitual los aportes personales y las contribuciones patronales correspondientes a la Obra Social y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –INSSJP– (leyes 19.032, 23.660 y 23.661).

El beneficio establecido en el presente artículo no podrá afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores y a las trabajadoras por los regímenes de la seguridad social.

Art. 12. – *Clases presenciales.* Se mantendrán las clases presenciales y las actividades educativas no escolares presenciales en todo el país, salvo las excepciones dispuestas en la presente ley o que se dispongan dando efectivo cumplimiento a los parámetros de evaluación, estratificación y determinación del nivel de riesgo epidemiológico y condiciones establecidas por el Consejo Federal de Educación.

En todos los casos se deberá actuar de acuerdo a los protocolos debidamente aprobados por las autoridades correspondientes.

Los gobernadores y las gobernadoras de provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, podrán suspender en forma temporaria las clases presenciales y las actividades educativas no escolares presenciales conforme a la evaluación del riesgo epidemiológico, de conformidad con la normativa vigente. Solo en caso de haber dispuesto por sí la suspensión de clases podrán disponer por sí su reinicio, según la evaluación de riesgo.

El personal directivo, docente y no docente y los alumnos y las alumnas –y su acompañante en su caso– que asistan a clases presenciales y a actividades educativas no escolares presenciales quedan exceptuados y exceptuadas de la prohibición del uso del servicio público de transporte de pasajeros urbano, interurbano e interjurisdiccional, según corresponda y a este solo efecto.

### TÍTULO III

#### **Normas aplicables a los aglomerados, partidos y departamentos en situación de riesgo epidemiológico y sanitario bajo**

Art. 13. – En los aglomerados, partidos y departamentos calificados en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo” se aplicarán las medidas

generales de prevención del título II, con excepción de las previstas en el artículo 6º de la presente ley.

#### TÍTULO IV

### **Normas aplicables a los aglomerados, partidos y departamentos en situación de riesgo epidemiológico y sanitario medio**

Art. 14. – *Medidas a adoptar por las autoridades locales.* Los gobernadores y las gobernadoras de provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en atención a las condiciones epidemiológicas y sanitarias, tienen a su cargo adoptar medidas temporarias y focalizadas en el ámbito de su competencia y para la menor unidad geográfica posible, que se sumarán a las establecidas en el título II, en los lugares bajo su jurisdicción que estén calificados como de “riesgo epidemiológico y sanitario medio”, respecto de la realización de determinadas actividades, por horarios o por zonas, con la finalidad de contener y disminuir los contagios por COVID-19, en virtud de la evaluación sobre su pertinencia por la autoridad sanitaria provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

Las medidas podrán ser dispuestas por un plazo máximo de vigencia de veintiún (21) días corridos. Antes de finalizado el plazo de su vigencia deberá realizarse una evaluación para decidir la necesidad o no de su continuidad, o para adoptar otras medidas adicionales o distintas, atendiendo a la eficacia demostrada para mejorar en forma adecuada la situación epidemiológica y sanitaria.

#### TÍTULO V

### **Normas aplicables para aglomerados, partidos y departamentos en situación de alto riesgo epidemiológico y sanitario**

Art. 15. – *Actividades suspendidas.* Quedan suspendidas, en los aglomerados, departamentos y partidos en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario alto”, las siguientes actividades:

- a) Reuniones sociales en domicilios particulares, salvo para la asistencia de personas que requieran especiales cuidados;
- b) Reuniones sociales en espacios públicos al aire libre de más de diez (10) personas;
- c) La práctica recreativa de deportes en establecimientos cerrados, incluyendo en ellos a los gimnasios.

Queda autorizada la realización de las competencias oficiales nacionales, regionales y provinciales de deportes en lugares cerrados siempre y cuando cuenten con protocolos aprobados por las autoridades sanitarias nacionales y/o provinciales, según corresponda;

- d) Actividades de casinos, bingos, discotecas y salones de fiestas;

- e) Realización de todo tipo de eventos culturales, sociales, recreativos, religiosos y de cualquier otra índole en lugares cerrados que impliquen concurrencia de personas;
- f) Cines, teatros, clubes, centros culturales y otros establecimientos afines, salvo que funcionen al aire libre;
- g) Locales gastronómicos (restaurantes, bares, etcétera) entre las veintitrés (23) horas y las seis (6) horas del día siguiente, salvo en la modalidad de reparto a domicilio y/o en la modalidad de retiro, siempre que esta última se realice en locales de cercanía.

Los gobernadores y las gobernadoras de provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en atención a las condiciones epidemiológicas y sanitarias, podrán disponer restricciones temporarias y focalizadas adicionales a las previstas en el presente artículo, incluidas las previstas en los artículos 21 y 22 de la presente ley, con el fin de prevenir y contener los contagios de COVID-19.

Cuando dentro de los departamentos o partidos se encuentren ciudades, localidades o parajes cuyas condiciones sanitarias sean disímiles, los gobernadores y gobernadoras, en su carácter establecido en el artículo 4º de la presente ley, podrán diferenciarlos del resto del departamento o partido que integran y adoptar las medidas acordes a los riesgos sanitarios y epidemiológicos específicos de dicha ciudad, localidad o paraje, en función de los parámetros establecidos por la presente ley y en los términos de la misma.

Las medidas referidas en los dos párrafos anteriores podrán ser dispuestas por un plazo máximo de vigencia de veintiún (21) días corridos. Antes de finalizado el plazo de su vigencia deberá realizarse una evaluación para decidir la necesidad o no de su continuidad, o para adoptar otras medidas adicionales o distintas, atendiendo a la eficacia demostrada para mejorar en forma adecuada la situación epidemiológica y sanitaria.

Si los parámetros de riesgo epidemiológico y sanitario no hubieren presentado evoluciones favorables, el Poder Ejecutivo nacional queda facultado para adoptar restricciones adicionales, proporcionadas y razonables, siempre que cuente con la intervención de la autoridad sanitaria nacional que fundamente la razonabilidad de la medida sanitaria a adoptar.

Dichas medidas podrán ser dispuestas por un plazo máximo de vigencia de veintiún (21) días corridos. Antes de finalizado el plazo de su vigencia deberá realizarse una evaluación para decidir la necesidad o no de su continuidad, o para adoptar otras medidas adicionales o distintas, atendiendo a la eficacia demostrada para mejorar en forma adecuada la situación epidemiológica y sanitaria.

Facúltase, asimismo, al Poder Ejecutivo nacional a dejar sin efecto o morigerar las suspensiones de

actividades establecidas en los incisos *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)* y *g)* del presente artículo en atención a la evolución del riesgo epidemiológico y sanitario.

Art. 16. – *Aforo en comercios y espacios cerrados de locales gastronómicos.* En los aglomerados, departamentos y partidos en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario alto” el coeficiente de ocupación de las superficies cerradas en los comercios y los espacios cerrados de los locales gastronómicos se reduce a un máximo de treinta por ciento (30 %) del aforo, en relación con la capacidad máxima habilitada, debiendo estar adecuadamente ventilados en forma constante y dando cumplimiento a las exigencias previstas en los correspondientes protocolos.

Art. 17. – *Restricción a la circulación nocturna.* En los aglomerados, departamentos y partidos de “riesgo epidemiológico y sanitario alto”, conforme lo establecido en el artículo 3° de la presente ley, y con el objetivo de proteger la salud pública y evitar situaciones que puedan favorecer la circulación del virus SARS-CoV-2, se establece la restricción de circular para las personas, entre las cero (0) horas y las seis (6) horas.

Art. 18. – *Ampliación del horario de restricción de circulación nocturna. Facultades de las autoridades locales.* Facúltase a los gobernadores y las gobernadoras de provincias y al jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a disponer la ampliación del horario de restricción establecido en el artículo 17 de la presente ley atendiendo a la evolución sanitaria y epidemiológica, siempre que el plazo de restricción de circular no supere el máximo de diez (10) horas.

Art. 19. – *Excepciones.* Quedan exceptuadas de la medida de restricción a la circulación nocturna:

- a) Las personas afectadas a las situaciones, actividades y servicios esenciales, establecidos en el artículo 11 del decreto 125/21 y su modificatorio, en las condiciones allí establecidas, quienes podrán utilizar a esos fines el servicio público de transporte de pasajeros;
- b) Las personas afectadas a las actividades industriales que se encuentren trabajando en horario nocturno, de conformidad con sus respectivos protocolos de funcionamiento;
- c) Las personas que deban retornar a su domicilio habitual desde su lugar de trabajo o concurrir al mismo. Dicha circunstancia deberá ser debidamente acreditada.

Todas las personas exceptuadas deberán portar el Certificado Único Habilitante para Circulación – Emergencia COVID-19 que las habilite a tal fin.

Los desplazamientos de las personas exceptuadas en el horario establecido en el presente título deberán limitarse al estricto cumplimiento de la actividad autorizada.

Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de coordinador de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos

de Salud Pública de Importancia Internacional, a ampliar o reducir las excepciones establecidas en el presente artículo.

## TÍTULO VI

### **Normas aplicables a los aglomerados urbanos, departamentos o partidos de más de trescientos mil (300.000) habitantes en situación de alarma epidemiológica y sanitaria**

Art. 20. – *Actividades suspendidas.* Además de las medidas dispuestas en el artículo 15 de la presente ley para los lugares en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario alto”, en los aglomerados, departamentos y partidos en situación de “alarma epidemiológica y sanitaria”, quedan suspendidas las siguientes actividades:

- a) Centros comerciales, *shoppings* y ferias en lugares abiertos o cerrados;
  - b) Locales comerciales, salvo las excepciones previstas en el artículo 11 del decreto 125/21, entre las diecinueve (19) horas y las seis (6) horas del día siguiente;
  - c) Locales gastronómicos (restaurantes, bares, etcétera), entre las diecinueve (19) horas y las seis (6) horas del día siguiente, salvo en las modalidades de reparto a domicilio y/o en la modalidad de retiro, siempre que esta última se realice en locales de cercanía.
- Entre las seis (6) horas y las diecinueve (19) horas los locales gastronómicos solo podrán atender a sus clientes y clientas en espacios habilitados al aire libre;
- d) La práctica recreativa de deportes grupales de contacto en espacios al aire libre.

Se podrán realizar las competencias oficiales nacionales, regionales y provinciales de deportes grupales de contacto en lugares al aire libre, siempre y cuando cuenten con protocolos aprobados por las autoridades sanitarias nacionales o provinciales, según corresponda;

- e) El funcionamiento de clubes, gimnasios y otros establecimientos afines. Los mismos estarán habilitados a funcionar solo respecto de las actividades expresamente autorizadas en la presente ley;
- f) La restricción de circular establecida en el artículo 17 regirá desde las diecinueve (19) horas hasta las seis (6) horas del día siguiente.

Los gobernadores y las gobernadoras de provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quedan facultados y facultadas para adoptar disposiciones adicionales a las dispuestas en la presente ley, focalizadas, transitorias y de alcance local, con el fin de prevenir y contener los contagios de COVID-19.

Cuando dentro de los departamentos o partidos se encuentren ciudades, localidades o parajes cuyas condiciones sanitarias sean disímiles, los gobernadores y gobernadoras, en su carácter establecido en el artículo 4° de la presente ley, podrán diferenciarlos del resto del departamento o partido que integran y adoptar las medidas acordes a los riesgos sanitarios y epidemiológicos específicos de dicha ciudad, localidad o paraje, en función de los parámetros establecidos por la presente ley y en los términos de la misma.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a adoptar restricciones adicionales, proporcionadas y razonables, siempre que cuente con la intervención de la autoridad sanitaria nacional que fundamente la razonabilidad de la medida sanitaria a adoptar.

Todas las medidas adicionales a las establecidas en los incisos *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* y *f)* del presente artículo deberán ser dispuestas por un plazo máximo de vigencia de veintiún (21) días corridos. Antes de finalizado el plazo de su vigencia, deberá realizarse una evaluación para decidir la necesidad o no de su continuidad, o para adoptar otras medidas adicionales o distintas, atendiendo a la eficacia demostrada para mejorar en forma adecuada la situación epidemiológica y sanitaria.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a dejar sin efecto o morigerar las suspensiones establecidas en los incisos *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* y *f)* del presente artículo en atención a la evolución del riesgo epidemiológico y sanitario.

Art. 21. – *Suspensión de clases presenciales.* En los aglomerados, departamentos o partidos que se encuentren en situación de “alarma epidemiológica y sanitaria” queda suspendido el dictado de clases presenciales en todos los niveles y en todas sus modalidades.

Queda exceptuada la escolaridad de estudiantes de la modalidad de educación especial, en acuerdo con sus familias y, asimismo, se deberán arbitrar los medios para cumplir con los apoyos y el acompañamiento educativo de los y las estudiantes con discapacidad.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a morigerar o dejar sin efecto la suspensión establecida en el presente artículo en virtud de la mejora sostenida en los valores de los parámetros de riesgo epidemiológico y sanitario, aun dentro de los niveles de alarma.

Art. 22. – *Transporte público de pasajeros.* El transporte público de pasajeros solo podrá ser utilizado por las personas afectadas a las actividades, servicios y situaciones comprendidos en los términos del artículo 11 del decreto 125/21 o en aquellos supuestos en los cuales expresamente se hubiera autorizado su uso a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, así como para las personas que deban concurrir para la atención de su salud, asistencia a un familiar, o tengan turno de vacunación, con su acompañante, si correspondiere.

En estos casos, las personas deberán portar el Certificado Único Habilitante para Circulación - Emergencia COVID-19 que las autoriza a tal fin.

Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de coordinador de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional, a ampliar o reducir las excepciones establecidas en el presente artículo.

## TÍTULO VII

### **Disposiciones locales y focalizadas de contención para departamentos o partidos de menos de cuarenta mil (40.000) habitantes**

Art. 23. – *Autoridades locales. Medidas a adoptar en lugares de menos de cuarenta mil (40.000) habitantes.* Los gobernadores y las gobernadoras de provincias, en atención a las condiciones epidemiológicas y sanitarias, tendrán a su cargo disponer medidas temporarias y focalizadas, en el ámbito de sus competencias, adicionales a las dispuestas en el título II de la presente ley, con el fin de disminuir y mitigar en forma temprana los contagios por COVID-19 respecto de los departamentos y partidos de menos de cuarenta mil (40.000) habitantes.

A tal fin, podrán limitar en forma temporaria la realización de determinadas actividades, por horarios o por zonas, previa evaluación sobre su pertinencia realizada por la autoridad sanitaria provincial.

Dichas medidas deberán ser dispuestas por un plazo máximo de vigencia de veintiún (21) días corridos. Antes de finalizado el plazo de su vigencia, deberá realizarse una evaluación para decidir la necesidad o no de su continuidad, o para adoptar otras medidas adicionales o distintas, atendiendo a la eficacia demostrada para mejorar en forma adecuada la situación epidemiológica y sanitaria.

## TÍTULO VIII

### **Disposiciones generales de monitoreo, registro, fiscalización y control para todo el territorio nacional**

Art. 24. – *Monitoreo de la evolución epidemiológica y de las condiciones sanitarias.* Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán realizar, en forma conjunta con el Ministerio de Salud de la Nación, el monitoreo de la evolución epidemiológica y de las condiciones sanitarias.

Las autoridades sanitarias provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán remitir al Ministerio de Salud de la Nación toda la información que este les requiera para evaluar la trayectoria de la enfermedad y la capacidad del sistema sanitario para atender a la población. Asimismo, deberán cumplir con la carga de información exigida en el marco del “Monitoreo de indicadores de riesgo epidemiológico y sanitario - COVID-19” (MIREs COVID-19).

Art. 25. – *Sistema Nacional de Registro de Camas de Cuidados Intensivos*. Las autoridades de los establecimientos sanitarios de gestión pública o privada deberán actualizar diariamente, en el sistema que establezca el Ministerio de Salud de la Nación, los datos que indique la autoridad sanitaria nacional, para el seguimiento, en tiempo real, de los ingresos y egresos de pacientes en las salas de terapia intensiva, la cantidad de respiradores y de otros recursos críticos disponibles en cada establecimiento de salud con internación. El reporte es obligatorio para todos los establecimientos de salud, sean estos públicos o privados, que desarrollen sus actividades en el territorio nacional, independientemente de su fuente de financiamiento, garantizando la protección de datos personales de conformidad con la ley 25.326.

Art. 26. – *Acompañamiento de pacientes*. Queda autorizado el acompañamiento de los y las pacientes en estado terminal con diagnóstico confirmado de COVID-19 o de cualquier otra enfermedad o padecimiento.

En tales casos, las normas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán prever la aplicación de un estricto protocolo de acompañamiento de pacientes que resguarde la salud del o de la acompañante, que cumpla con las recomendaciones e instrucciones del Ministerio de Salud de la Nación y de la autoridad sanitaria provincial o de la citada ciudad, según corresponda. En todos los casos deberá requerirse el consentimiento previo, libre e informado, por parte del o de la acompañante.

Art. 27. – *Controles*. El Ministerio de Seguridad de la Nación dispondrá, en coordinación y en forma concurrente con sus pares de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, controles en rutas, vías de acceso, espacios públicos, y demás lugares estratégicos que determine, para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y sus normas complementarias.

Art. 28. – *Fiscalización*. Las autoridades de las jurisdicciones y organismos del sector público nacional, en coordinación con sus pares de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con las autoridades municipales, cada una en el ámbito de sus competencias, dispondrán los procedimientos de fiscalización necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas previstas en la presente ley y de sus normas complementarias.

Asimismo, deberán reforzar la fiscalización sobre el cumplimiento de los protocolos aprobados para las actividades autorizadas, las veinticuatro (24) horas del día.

Art. 29. – *Infracciones. Intervención de autoridades competentes*. Cuando se constate la existencia de infracción a la presente ley o de otras normas dispuestas para la protección de la salud pública en

el marco de la emergencia pública en materia sanitaria, se procederá a hacer cesar la conducta infractora y se dará actuación a la autoridad competente, en el marco de los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal.

Art. 30. – *Fronteras*. Establécese la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de treinta (30) días corridos desde la entrada en vigencia de la presente ley, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso.

El plazo previsto en el párrafo precedente podrá ser ampliado o abreviado por el Poder Ejecutivo nacional previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, conforme a la evolución de la situación epidemiológica.

La Dirección Nacional de Migraciones, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior, podrá establecer excepciones a las restricciones de ingreso al país con el fin de atender a circunstancias de necesidad o de implementar lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional, a los fines del desarrollo de actividades que se encuentren autorizadas, en los términos que establezca la reglamentación.

En todos los casos, la Dirección Nacional de Migraciones determinará y habilitará los pasos internacionales de ingreso al territorio nacional que resulten más convenientes al efecto.

Art. 31. – *Excepciones*. Exceptúase de la prohibición de ingreso al territorio nacional prevista en el artículo 30 de la presente ley a las personas no residentes en el país que:

- a) Estén afectadas al traslado de mercaderías por operaciones de comercio internacional de transporte de cargas, por medios aéreos, terrestres, marítimos, fluviales y lacustres;
- b) Sean transportistas y tripulantes de buques y aeronaves;
- c) Estén afectadas a la operación de vuelos y traslados sanitarios.

Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará siempre que las personas exceptuadas estuvieren asintomáticas, y den cumplimiento, tanto dentro como fuera del país, a las recomendaciones e instrucciones que disponga la autoridad sanitaria nacional.

Art. 32. – *Prórroga de protocolos*. Toda actividad deberá realizarse con protocolo aprobado por la autoridad sanitaria nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, dando cuenta de las instrucciones y recomendaciones previstas por el Ministerio de Salud de la Nación.

Dispónese la continuidad de la vigencia de todos los protocolos aprobados hasta la fecha.

Los requisitos adicionales o modificatorios dispuestos en la presente ley se consideran incluidos en los mencionados protocolos y serán exigibles a partir de la entrada en vigencia de la misma.

#### TÍTULO IX

### Disposiciones finales

Art. 33. – *Orden público*. La presente ley es de orden público.

Art. 34. – *Vigencia*. La presente ley entrará en vigencia el día siguiente a su publicación, y regirá hasta el 31 de diciembre de 2021.

Art. 35. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CLAUDIA LEDESMA ABDALA DE ZAMORA.

*Marcelo J. Fuentes*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Acción Social y Salud Pública han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado sobre marco normativo destinado a la protección de la salud pública estableciendo las medidas sanitarias generales de prevención, contención y disminución de los casos por COVID-19; y encuentran viable su sanción por parte de la Honorable Cámara, por las razones que oportunamente se darán.

*Hernán Pérez Araujo.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Acción Social y Salud Pública han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el que se establece el marco normativo destinado a la protección de la salud pública estableciendo las medidas sanitarias generales de prevención, contención y disminución de los casos por COVID-19; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 10 de junio de 2021.

*Gustavo Menna. – Carmen Polledo. – Pablo G. Tonelli. – Miguel Nanni. – Rubén Manzi. – Claudia Najul. – Lidia I. Ascarate. – Beatriz L. Ávila. – Karina Banfi. – Hernán Berisso. – José M. Cano. – Ana C. Carrizo. – María S. Carrizo. – Camila Crescimbeni. – Gonzalo P. del Cerro. – Soher El Sukaria. – Jorge R.*

*Enriquez. – Ezequiel Fernández Langan. – Alejandro García. – Ximena García. – María de las Mercedes Joury. – Juan M. López. – Silvia G. Lospennato.\* – Leonor M. Martínez Villada. – Mario R. Negri. – María G. Ocaña.\* – Humberto M. Orrego. – Dina Rezinovsky. – Sebastián N. Salvador. – Gisela Scaglia.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

Mediante el presente dictamen venimos a exponer los fundamentos de rechazo al proyecto de referencia venido en revisión del Senado, por el que establece el “marco normativo destinado a la protección de la salud pública estableciendo las medidas sanitarias generales de prevención, contención y disminución de los casos por COVID-19”.

Sin embargo, y más allá de que así está intitulado, el verdadero propósito del proyecto consiste en aprobar una delegación más de atribuciones de este Congreso de la Nación en cabeza del Poder Ejecutivo.

Sin duda alguna, la nota excluyente y central del proyecto de ley es la habilitación que confiere al presidente de la Nación para gobernar por decreto. Hasta aquí lo vino haciendo mediante el otro mecanismo de excepción, los decretos de necesidad y urgencia. Con la sanción de esta ley será por la vertiente de los decretos delegados. Distinta fuente, la misma consecuencia: el manejo autocrático de la pandemia, relegando al ámbito de representación popular y de las provincias por excelencia como lo es el Parlamento.

Esta premisa bajo la cual está estructurado el proyecto de ley se halla en franca contradicción con la Constitución Nacional, pues supone dar lugar a una democracia delegativa, a tenor de la cual se confieren amplios poderes discrecionales al Poder Ejecutivo, con renuncia por parte del Congreso de la Nación a ejercer sus propias potestades.

Como se sostiene en los fundamentos del propio expediente 34-P.E.-2021, el “11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de Salud declaró el brote del SARS-CoV-2 (COVID-19) como una pandemia”. Es decir que, desde ese momento, nuestro país y el mundo se encuentran combatiendo los gravísimos efectos sanitarios, sociales, políticos y económicos del COVID-19.

En este contexto, recién el 10 de mayo de 2021 (14 meses después de la declaración de la OMS y habiendo transitado los argentinos por numerosas limitaciones a los derechos fundamentales dispuestas por sucesivos decretos de necesidad y urgencia y situaciones dolorosas de toda índole), el Poder Ejecutivo nacional envía este proyecto de ley al Senado de la Nación, pla-

\* Integra dos (2) comisiones.

gado de delegaciones y subdelegaciones legislativas, de intromisiones en facultades de los estados provinciales y, lo que es más grave, de injustificadas e inciertas restricciones a las libertades individuales de todos los argentinos.

Ahora bien, nadie podría objetar válidamente el argumento del Poder Ejecutivo en el sentido de que el Estado se encuentra obligado a garantizar la vida y la salud de los argentinos; no obstante, tampoco nadie puede desconocer que las políticas públicas deben ejecutarse con apego a los mandatos constitucionales, circunstancia de la que el Poder Ejecutivo prescinde al pretender restringir los derechos de las personas sin apego al principio de legalidad, por cuanto la intención declarada es que tales restricciones sean establecidas por vía de decreto.

Este propósito no solo confronta con los artículos 14, 18 y 19 de la Constitución Nacional, sino también con lo que disponen los artículos 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos ambos, además, de jerarquía constitucional.

De esta forma, no solo estamos frente a un proyecto al que le cabe el calificativo de contrario a la Constitución, sino que también se encuentra afectado en su convencionalidad.

”En relación a nuestra región, la Corte Interamericana de Derecho Humanos emitió su Declaración 1/20 de 9 de abril pasado, bajo el título ‘COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectivas de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales’, que reviste especial importancia.

Allí se considera que el multilateralismo es esencial para coordinar los esfuerzos regionales para contener la pandemia, bajo un enfoque de derechos humanos. Y que las medidas que puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de los derechos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos” (Hernández, Antonio M., “Emergencias, orden constitucional y COVID-19 en Argentina”, p. 4).

Debe tenerse presente que se trata de un jalón más de un proceso iniciado en el arranque mismo de este gobierno, que a pocos días de asumir hizo aprobar la ley 27.541, también conocida como la “Ley de las nueve emergencias”, que importó una exorbitante delegación de atribuciones congresionales a favor del Poder Ejecutivo en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Ese acto fundacional de la administración Fernández dio lugar al dictado de 41 decretos delega-

dos y a una categoría novedosa en el escenario institucional argentino: los decretos de “autodelegación”, esto es, decretos de necesidad y urgencia que amplían material y temporalmente las delegaciones aprobadas por el Congreso de la Nación.

Tal fue el caso del DNU 260/20, que amplió la emergencia sanitaria que había dispuesto la ley 27.541 y con ello las atribuciones en la materia del Poder Ejecutivo, con el agravante que la dispuso por un año a partir de su dictado el 12 de marzo de 2020, lo que dio lugar a que esa autodelegación fuese más allá del plazo de vigencia de la norma delegante, ley 27.541, que había impuesto como plazo el 31 de diciembre de 2020.

Posteriormente, y ya vencido este último plazo, es decir, con la ley delegativa caduca, el Poder Ejecutivo prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de diciembre de 2021 con el dictado del DNU 167/21.

Otro tanto ha acontecido con la intervención del Enargas y el ENRE, que fueron originalmente dispuestas en virtud de la autorización conferida por el artículo 6° de la ley 27.541, y que expirado el año contemplado en esa norma y sin que exista otra ley delegante o habilitante, fueron prorrogadas por el DNU 1.020/21.

Como si no fueran suficientes las delegaciones, que dieron lugar hasta aquí al dictado de 41 decretos delegados, el Poder Ejecutivo ha convertido en regla la atribución excepcional de dictar disposiciones de carácter legislativo por vía de decretos de necesidad y urgencia. De esta forma, lleva hasta el presente emitiendo 99 decretos de este tenor.

Como contrapartida a esa abundancia de legislación por vía de decreto, la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, a la que el artículo 99, inciso 3, de la Constitución le encomienda la fiscalización del ejercicio de esta atribución excepcional del Poder Ejecutivo, ha tenido un funcionamiento limitado, por el cual la mayoría oficialista solo ha tratado y despachado 40 DNU y 7 decretos delegados.

La sumatoria de ambos instrumentos arroja nada menos que 140 decretos de contenido legislativo. Esto es, 140 normas que en su sustancia son leyes, pero que, en contraposición con la división de poderes que supone la forma republicana de gobierno adoptada por el artículo 1° de la Constitución, no provienen del ámbito institucional llamado a debatir y aprobar leyes.

El proyecto de ley venido en revisión del Senado transita la misma senda de hiperconcentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo. El cesarismo que ha desvirtuado nuestras instituciones llevado a su máxima expresión.

Bajo la finalidad declarada de establecer parámetros objetivos para afrontar las consecuencias de la pandemia, se solapa la pretensión de poner las atribuciones del Congreso en manos del Poder Ejecutivo, para que este decida discrecionalmente sobre la vida, las libertades y el patrimonio de las personas.

Y todo ello, con el agravante de la no observancia de las pautas que para la delegación contempla el artículo 76 de la Constitución. La modalidad del proyecto, en particular de su artículo 4°, nos autoriza a afirmar que en verdad no estamos en presencia de una ley de delegación, sino del otorgamiento de un cheque en blanco, con el argumento de proteger la vida y la salud pública en el marco de la pandemia del COVID-19.

En otras palabras, ante la ineficacia de las medidas que se vienen tomando para hacer frente a la situación sanitaria-fracaso que nos ha llevado a los peores lugares en los rankings globales tanto en materia de contagios y fallecimientos así como también en performance económica, caída del PBI, cierre de empresas y destrucción de puestos de trabajo, el gobierno insiste en más de lo mismo: delegación de poderes legislativos hacia el Poder Ejecutivo, menos federalismo y mayores limitaciones a las libertades individuales.

En esta línea, el proyecto de ley se pone en palmaria contradicción con la Constitución Nacional en los ámbitos que se analizarán a continuación.

### 1. La dimensión federal

Nuestra estructura constitucional federal presenta tres relaciones típicas: 1) la de subordinación, 2) la de participación o colaboración, y 3) la de coordinación.

“La relación de subordinación se expresa en la llamada supremacía federal. El equilibrio del principio de unidad con el de pluralidad tiende a proporcionar cohesión y armonía mediante la subordinación de los ordenamientos jurídico-políticos locales al ordenamiento federal, para que las ‘partes’ sean congruentes con el ‘todo’. Ello quiere decir que la Constitución federal impone ciertas pautas en las estructuras de lineamiento que deben ser acatadas y reproducidas por las constituciones de los estados miembros. La prioridad de la Constitución federal se nos muestra como evidente, existiendo también prioridad de todo el orden jurídico federal.

”A partir de la reforma de 1994 podemos comprender que el principio de subordinación viene formulado por la interrelación de los artículos 5°, 31, 123, y 75 incisos 22 y 24. A su modo, hay que computar asimismo el artículo 128, que reproduce el texto del viejo artículo 110.

”[...] El artículo 31, al enunciar el principio de supremacía constitucional y federal, reitera que la Constitución federal, las leyes que en su consecuencia dicte el Congreso, y los tratados internacionales ‘son la Ley Suprema de la Nación’, y todo este bloque que latamente denominamos ‘ordenamiento federal’ (o ‘derecho federal’) prevalece sobre los ordenamientos locales; las provincias están obligadas a conformarse a aquella ‘Ley Suprema’, ‘no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales’. Por fin, los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la constitu-

ción y las leyes del Estado federal, según norma del artículo 128” (Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, T. I-A, pp. 650-651, Ediar, Buenos Aires, 2000).

De los párrafos transcritos surge claramente que: “La relación de subordinación no permite decir que los gobiernos provinciales se subordinan al ‘gobierno’ federal, ni siquiera que las ‘provincias’ se subordinan al ‘Estado’ federal, porque lo que se subordina es el ‘orden jurídico’ provincial al ‘orden jurídico’ federal. Aquellas formulaciones no son, en rigor, correctas” (Bidart Campos, ob. cit., p. 651).

Esta última idea expone una sustancial diferencia con el proyecto enviado en revisión, toda vez que el mismo da directivas a los gobernadores de provincia como si fuesen dependientes del Estado nacional y no funcionarios electos por la voluntad del pueblo de sus provincias.

La actuación de los gobernadores está regida por el derecho local, y a todo evento serán las legislaturas las que dispondrán reglas de actuación a su respecto. En ningún caso podrá ser el Congreso de la Nación quien imponga este tipo de normas.

Pretender que el Congreso federal pueda inmiscuirse en decisiones que corresponden a las autonomías provinciales es concebir un esquema de provincias sometidas al tutelaje de las autoridades nacionales, sean estas ejecutivas o legislativas.

Esta concepción paternalista y de subordinación es notoria en el artículo 4° del proyecto remitido al Senado por el Poder Ejecutivo, el que, en su redacción original, se atrevió a calificar a los gobernadores como “delegados del gobierno federal”.

Si bien en la media sanción del Senado esta denominación fue sustituida por el giro que emplea el artículo 128 de la Constitución “agentes naturales del gobierno federal”, la enmienda fue meramente retórica toda vez que subsistió el concepto de estados provinciales sometidos y subordinados a las autoridades federales.

Otra de las relaciones vertebrales del federalismo en nuestro orden constitucional es la de coordinación. En función de ella se delimitan las competencias propias de las provincias y del Estado federal, las mismas se distribuyen o reparten, según recaigan en uno o en otro.

En el derecho comparado se observan diversos sistemas. Por un lado, puede considerarse que todo lo que la Constitución federal no ha atribuido al Estado federal, se encuentra reservado a los estados miembros, “[...] la capacidad es la regla para estos, y la incapacidad es la excepción, en tanto para el Estado federal ocurre lo contrario: la incapacidad es la regla, y la capacidad es la excepción...” (Bidart Campos, ob. cit., p. 652); en el otro extremo, encontramos ordenamientos en los que todo lo que la Constitución federal no ha atribuido a los estados miembros, se entiende reservado al Estado federal y, finalmente, existen sistemas en los que se recurre a la enumeración expresa

de las competencias correspondientes a los estados miembros y al Estado federal.

Conforme establece el artículo 121 de la Constitución Nacional, nuestro país adoptó el primero de los supuestos descriptos en el párrafo precedente: “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Es sabido también que, en materia de reparto de competencias suele distinguirse entre: competencias exclusivas del Estado federal, exclusivas de las provincias, competencias concurrentes, excepcionales de las provincias y del Estado federal, y compartidas.

“Entre las competencias exclusivas de las provincias, cabe incluir: dictar la constitución provincial, establecer impuestos directos, dictar sus leyes procesales, asegurar su régimen municipal y su educación primaria, etcétera. Esta masa de competencias se encuentra latente en la reserva del artículo 121, y en la autonomía consagrada en los artículos 122 y 123, con el añadido del nuevo artículo 124.

”Como principio, las competencias exclusivas de las provincias se reputan prohibidas al Estado federal” (Bidart Campos, ob. cit., p. 654).

Por lo dicho, es claro que cuando el artículo 21 del proyecto suspende las clases presenciales en los lugares de “alarma epidemiológica y sanitaria”, está desconociendo que el gobierno de los sistemas educativos es una potestad local y por lo tanto ajena a la competencia del Estado nacional, sea del Poder Ejecutivo o del Congreso de la Nación. Al disponer la suspensión de las clases presenciales, termina desestructurando la esencia misma del federalismo, que es la autonomía de sus entidades federadas.

Así lo dejó establecido de modo premonitorio la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “CABA c/ Estado nacional” (CSJ-567/21) del 4 de mayo de este año, en el que se trató la impugnación del DNU 241/21, que había dispuesto el cierre de las escuelas.

Se dijo allí que: “En definitiva, lo decidido por el Tribunal en torno a que el último párrafo del artículo 10 del DNU 235/21, a partir de la modificación dispuesta por el artículo 2º del DNU 241/21, no constituye el ejercicio de potestades constitucionales que le competen a las autoridades federales, sino que vulnera atribuciones y potestades propias de la autonomía política reconocida por la Constitución Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, torna innecesario ponderar la validez constitucional del instrumento jurídico en que se ha plasmado la norma (es decir, su carácter de decreto de necesidad y urgencia). En efecto, la naturaleza de la fuente normativa no altera lo expresado precedentemente en relación a la distribución de las potestades en el diseño federal argentino. Es más, aun en el supuesto hipotético en que el contenido material de la regulación en estudio se instrumente

mediante una ley formal del Congreso Nacional, la conclusión a que arriba el Tribunal en torno a la vulneración de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires se mantendría incólume”.

El proyecto venido en revisión desbarata la esencia del federalismo que estriba en la autonomía de cada estado provincial para resolver por sí mismo en aquellas materias no delegadas al Estado federal al momento de constituir la unión nacional.

Y estas delegaciones de atribuciones provinciales a favor del Estado federal están formuladas en la Norma Suprema, pues es en el pacto constitucional en donde las provincias, como estados preexistentes a la Nación, dispusieron cuales de sus atribuciones habrían de ser depositadas en la federación.

Tales delegaciones no pueden ser ampliadas por una norma infraconstitucional como la que estamos tratando, ya que ello desbarataría la noción misma de supremacía constitucional.

El artículo 121 de la Constitución es terminante al establecer que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal en la propia Constitución.

Luego, no puede este Congreso incursionar en la delegación de lo que no le es propio, precisamente por tratarse de poderes reservados para sí por las provincias al tiempo de constituir la unión nacional.

Como lo sostenía Alberdi, “en un Estado organizado federalmente como la República Argentina, mientras que los poderes de las provincias han de entenderse originarios e indefinidos, los del gobierno federal son delegados y definidos” (Juan Bautista Alberdi, *Derecho público provincial argentino*).

El proyecto en análisis desvirtúa ese principio rector y pretende que el delegado se convierta en delegante y autorizante de potestades que no le pertenecen por estar en cabeza originaria de las provincias.

Desde esa perspectiva se trata de un proyecto que adhiere abierta y descaradamente a una concepción centralista y unitaria.

Y además, en el punto concerniente a las atribuciones de gobierno en materia educativa, incurre en lo que se ha dado en llamar “legislación contrajurisprudencial”, consistente en leyes que, pese a ser sancionadas con posterioridad a que un tribunal de justicia definiera la interpretación de una norma, terminan optando por la solución exactamente opuesta a ese precedente jurisprudencial (Timpanaro, Adrián R., “El control judicial y la legislación contra jurisprudencial”, en *El control de la actividad estatal*, dirección Enrique Alonso Regueira, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2016).

En el presente caso la cuestión adquiere mayor gravedad pues se trata de un punto resuelto por el Máximo Tribunal de la República Argentina, en fecha reciente —apenas ha transcurrido un mes— y en el marco

del mismo tópico que se debate en esta oportunidad, habida cuenta que el artículo 21 del proyecto de ley bajo análisis replica el mandato de suspensión de clases presenciales inserto en el artículo 10 del decreto 235/2021 a partir de la modificación dispuesta por el artículo 2º del decreto 241/2021.

De esta forma, el proyecto bajo análisis avanza sobre una competencia eminentemente provincial, carácter que además fue expresamente reconocido en el mencionado pronunciamiento de la Corte: “Que respecto del conflicto de competencia señalado debe recordarse en primer término que en nuestro sistema federal la educación, dependiendo en qué aspecto y en qué modo, puede ser regulada por el Estado nacional como por las provincias, ya que ‘el Estado Nacional delinea la base de la educación’ –para retomar la expresión del artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional– las que deben respetar las particularidades provinciales y locales, a la vez que las provincias conservan la facultad de asegurar la ‘educación primaria’ de acuerdo al artículo 5º” (“Castillo”, *Fallos*, 340:1795). La Convención Constituyente de 1994, al incluir la potestad del Congreso federal para “sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden [...] la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”, persiguió “un doble objetivo: consagrar expresamente con la máxima jerarquía normativa ciertos principios básicos que habían caracterizado a la educación pública argentina y a la vez asegurar, mediante nuevos mecanismos, la igualdad real de oportunidades en el acceso a la educación” (“Defensoría de Menores e Incapaces Nº 6 y otros”, *Fallos*, 343:1805 –disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti– y “Castillo”, *Fallos*, 340:1795, considerando 13 y disidencia parcial del juez Rosatti, considerando 11 *in fine*).

Ahora bien, como apuntó el convencional Quiroga Lavié al momento de la inclusión del citado artículo 75, inciso 19, en la Constitución Nacional, la atribución de esa competencia educativa al Congreso de la Nación no significó desconocer las competencias provinciales para regular sobre esa materia. El constituyente afirmó que “de entrada la norma formula un modelo de federalismo de concertación” y luego, al recordar las disputas entre Sarmiento y Alberdi respecto a la existencia de un proyecto educativo explícito en la Constitución, señaló: “[E]l efecto de la polémica entre Sarmiento y Alberdi, implícita o explícita, directa o indirectamente, fue la construcción histórica del consenso. El modelo educativo fue la construcción histórica del consenso” (Quiroga Lavié, 24ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (continuación), 4 de agosto de 1994, p. 3.263, p. 3.270).

En ese mismo fallo y en orden a la regla que rige la relación federal se dijo que: “Por ello, todo análisis de las atribuciones federales invocadas debe partir del canónico principio de interpretación según el cual la determinación de qué poderes se han conferido a la Nación y, sobre todo, del carácter en que lo han

sido, debe siempre ceñirse a la lectura más estricta. Tal mandato interpretativo emana de la premisa que ensayó Alberdi y se recita en la jurisprudencia históricamente, esto es, que los poderes de las provincias son originarios e indefinidos, en tanto que los correspondientes a la Nación son delegados y definidos (arts. 75 y 121 de la Constitución Nacional; Juan Bautista Alberdi, *Derecho público provincial argentino*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998, p. 146. Asimismo, causa “Blanco”, *Fallos*, 1:170, entre muchas otras hasta la más reciente “Cablevisión S.A.”, *Fallos*, 329:976).

A su vez, el carácter restrictivo con que deben analizarse las potestades que se pusieron en cabeza de la Nación surge también de la preocupación porque tales postulados básicos del federalismo constitucional pierdan realidad. Más allá de las circunstancias sociales en las que se desenvuelve la Nación, tal extremo podría configurarse no solo por invalidar cualquier norma provincial que apenas se aparte un ápice de la regulación concurrente de la Nación, sino, y esto es lo relevante en el caso, por permitir que el Estado federal regule sobre todo aspecto que de alguna forma vaga e injustificada se relacione con las competencias que la Constitución le asigna. Este último peligro ya lo advertía Zavalia en 1929 al señalar los riesgos de creer que la única fuente de progreso y bienestar podría provenir de la autoridad federal en detrimento de las provincias (Prólogo de Clodomiro Zavalia a los *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina*, de Domingo F. Sarmiento, 1929, Rosso, Buenos Aires, p. 17 y 19”).

De modo inexplicable, el proyecto bajo análisis se obstina en alzarse no solo contra las autonomías provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires –y con ello contra la forma de Estado federal adoptada por la Constitución Nacional–, sino contra la interpretación que sobre el particular y en referencia a esta misma emergencia dejó sentada la Corte Suprema en el caso que comentamos, en el que básicamente se encontró en debate la solución adoptada en sendos DNU cuyas disposiciones ahora se pretenden replicar bajo formato legal, pasando por alto que como se dijo en ese mismo precedente, la invocación de la emergencia sanitaria no habilita a los poderes públicos a ponerse por encima de la Constitución: “El reconocimiento de las atribuciones regulatorias sanitarias de la Nación no significa que alcance con la mera invocación de la salud para sellar la validez de su pretendido ejercicio. En efecto, en un sistema como el de nuestra Constitución Nacional, para que una norma federal constituya el válido ejercicio de una atribución propia del Estado nacional debe contar con una debida justificación que lo respalde en relación a las medidas concretas adoptadas con ese objetivo.

”Por ello, la adecuada motivación del acto adquiere en el caso especial importancia, pues la administración se encontraba obligada a explicar, más que en cualquier otro acto dado el contenido concreto de su

regulación, los antecedentes que la llevaron a ejercer la competencia invocada, explicitando además la adecuada proporcionalidad entre el objeto de la decisión y su finalidad, que debe hallarse en necesaria correspondencia con la de las normas competenciales invocadas por el órgano emisor.

”En el caso, las alegaciones ensayadas sobre la cantidad de personas que utilizaron el transporte público de manera coincidente con el inicio de las clases presenciales, la circulación masiva de personas entre el Gran Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, o el aumento de la proporción de casos de COVID-19 en personas de trece (13) a dieciocho (18) años y de veinte (20) a veintinueve (29) años, sin mayores explicaciones sobre la particular incidencia relativa de la educación presencial en la propagación del COVID-19, no alcanza para justificar el ejercicio de una competencia sanitaria federal que incide de manera tan drástica en la modalidad de la enseñanza, en lo que aquí interesa, porteña.

”El debido resguardo del federalismo constitucional exigía que el Estado nacional justificara de manera suficiente el ejercicio en el caso de su específica competencia sanitaria en relación a la concreta orden de suspender del dictado de clases educativas presenciales en todos los niveles y en todas sus modalidades en la jurisdicción de la actora.

”En conclusión, en el examen de legalidad del artículo 10 *in fine* del DNU 235/2021, a partir de su modificación por el artículo 2º del DNU 241/2021, la falta de justificación suficiente para ejercer una competencia sanitaria que alcance a suspender la modalidad presencial de la educación en la ciudad deja al descubierto que, en este caso, el Estado federal en lugar de ejercer una atribución propia invadió una que le resulta ajena”.

## 2. Delegación legislativa abierta y dispersa

Es sabido que tanto los decretos de necesidad y urgencia (DNU) como los de legislación delegada están previstos en la Constitución Nacional. No obstante, se hallan contemplados como atribuciones excepcionalísimas debido a que si el presidente de la Nación ejerce actividades legislativas, se altera el principio de la división de poderes, esencia del sistema republicano contemplado en el artículo 1º de la Constitución.

Así como el artículo 99, inciso 3, de la Constitución no es la cláusula de los decretos de necesidad y urgencia pues principia diciendo que: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”, para seguidamente “tolerarlos” como atribución excepcional cuando la urgencia imposibilita cumplir con los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes; el artículo 76 no es una puerta franca para la delegación legislativa pues en este caso también advierte en su inicio que: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo”, para seguidamente

hacer la salvedad de autorizarlo en casos excepcionales y en materias determinadas de administración o emergencia pública, por plazo acotado y con determinación de las bases de esa delegación.

El profesor Antonio María Hernández clasifica las instituciones de emergencia entre: 1) las previstas en la Constitución Nacional, 2) las prohibidas por la Constitución Nacional –artículo 29– y 3) las no previstas por la Constitución Nacional.

Entre las previstas por la Constitución Nacional señala: la intervención federal, el estado de sitio, los decretos de necesidad y urgencia, y la delegación legislativa.

El fundamento de todas ellas es la emergencia, caracterizada por ser: “a) son situaciones excepcionales, previsibles o no que afectan el orden constitucional; b) los hechos que las producen pueden ser originados en diversas causas: políticas, económicas, sociales o de la naturaleza; c) para enfrentar estos hechos, el derecho crea diversas instituciones de emergencia, que varían según las legislaciones; d) estas instituciones producen un acrecentamiento de facultades en los poderes estatales y particularmente en el Ejecutivo y correlativamente, un descaecimiento o restricciones en los derechos y garantías individuales; e) debe existir un verdadero estado de necesidad” [Hernández, Antonio M., *La emergencia en la Constitución Nacional*, p. 7, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1082/4.pdf>].

Como tantas otras instituciones del derecho público argentino, la delegación legislativa “...tuvo un origen concreto a través de su implementación práctica y el reconocimiento jurisprudencial llegó a partir de la decisión de la Corte Suprema nacional.

”Así, en la causa ‘A. M. Delfino y Cía.’, resuelta en el año 1927 frente a una situación impuesta por la autoridad portuaria a una empresa naviera sustentada en normativa delegada, el alto tribunal señaló que ‘el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente concedidos’ para luego agregar que ‘existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer una ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo, a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquella. Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admitido’. Con base en ello y lo previsto en el por entonces inciso 2 del artículo 86 de la Constitución Nacional, la Corte convalidó la delegación legislativa cuestionada en el caso” (Buteler, Alfonso, *Derecho administrativo argentino*, tomo I, Abeledo Perrot, Bs. As. 2016, p. 205).

Después de años de reconocimiento jurisprudencial, la regulación de los decretos delegados fue incorporada a la Constitución Nacional en oportunidad de su reforma en 1994. En “el artículo 76 se prescribió

como regla –en consonancia con el artículo 99, inciso 3, y con el sistema de división de poderes estatuido– la prohibición de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo” (Buteler, ob. citada, p. 207).

En este marco, la Corte Suprema sostuvo “que el artículo 76 de la Constitución Nacional establece cuatro requisitos básicos: 1) que se limiten a ‘materias determinadas de administración o emergencia pública’; 2) que se dicten dentro del plazo fijado para su ejercicio; 3) que se mantengan ‘dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca’; 4) que los decretos así dictados sean referendados por el jefe de Gabinete de Ministros y sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación, en los términos indicados por el art. 100, inciso 12” (Buteler, ob. cit., pp. 210-211).

Con estas razones y limitaciones, la Constitución admite los “decretos delegados” o con contenido legislativo para aquellos casos de urgencia en los que no es posible seguir el procedimiento regular para la sanción de una ley. Situación que, cabe remarcar, no se configura actualmente ya que el Congreso de la Nación se encuentra sesionando y la pandemia por COVID-19 –invocada para dar sustento al argumento de la urgencia– forma parte de la normalidad y de la vida cotidiana de los argentinos desde hace más de un año.

Es cierto que la aprobación del Senado subsanó la clara inconstitucionalidad del proyecto original que no le fijaba plazo a la delegación de facultades legislativas –aun cuando continúa sin definir las bases de la delegación–.

En este sentido, el artículo 33 del proyecto original (expediente 34-P.E.-2021) expresaba: “La presente ley entrará en vigencia el día 22 de mayo de 2021 y regirá mientras se encuentre vigente la emergencia pública en materia sanitaria ampliada por el decreto 260/20 y sus modificatorios, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con relación COVID-19”. Es decir, el plazo podría ser prorrogado indefinidamente por el Poder Ejecutivo.

La media sanción del Senado modificó esta disposición y, en el artículo 34, estableció que el plazo de vigencia de la ley finalizará el 31 de diciembre de 2021. No obstante, no enmendó el artículo 4º del proyecto, manteniendo las indefinidas y genéricas bases de la delegación que traía el proyecto original.

Según esta cláusula, en “el marco de la emergencia pública en materia sanitaria ampliada por el decreto 260/20, su modificatorio y su prórroga, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la presente ley y en cumplimiento de los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos asumidos por el Estado, delérganse en el Poder Ejecutivo nacional las facultades que se establecen en la presente ley, en los términos del artículo 76 de la Constitución

Nacional, con arreglo a las siguientes bases de delegación, por el plazo de vigencia de la misma:

”a) Adopción de medidas razonables, temporarias y oportunas para proteger la vida y la salud pública en relación con la pandemia COVID-19;

”b) Creación de condiciones para el acceso a la atención y asistencia médica adecuada de las personas afectadas de COVID-19.”

Claramente, se trata de una formulación genérica, abierta, imprecisa y amplia. No le cabe otro calificativo que el de “superpoderes”, habida cuenta de que con la sola invocación de perseguir los objetivos establecidos cualquier tipo de determinación por parte del presidente cabría en esa delegación.

Con la mera argumentación de la protección de la vida o la salud, el presidente quedaría habilitado a disponer cualquier tipo de medida o restricción de derechos, sin otro límite que los parámetros de “razonabilidad” y “oportunidad”.

Ello confronta con el artículo 76 de la Constitución, que no solo demanda que el Congreso establezca las bases de la delegación, sino que las mismas deben ser precisas y determinadas.

Al respecto, tiene dicho la Corte Suprema que “la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente” (*Fallos*, 331:2406).

Además de la delegación prevista en el artículo 4º y de “autorizaciones” como las del artículo 15 antepenúltimo párrafo, según el cual, si los parámetros de riesgo epidemiológico y sanitario no hubieren presentado evoluciones favorables (después de concluidas las medidas dispuestas por los gobernadores), “el Poder Ejecutivo nacional queda facultado para adoptar restricciones adicionales, proporcionadas y razonables, siempre que cuente con la intervención de la autoridad sanitaria nacional que fundamente la razonabilidad de la medida sanitaria a adoptar”, el proyecto pretende la delegación de atribuciones del Congreso en órganos y organismos distintos del Poder Ejecutivo, no contemplados en la Constitución.

Así, el proyecto contiene una dispersión de artículos en los que aparecen delegaciones variopintas y que van más allá del órgano previsto constitucionalmente como destinatario de esas delegaciones, que es el Poder Ejecutivo.

De esta forma, hay delegaciones a favor de los gobernadores, lo que no solo no es posible por no estar contemplada tal posibilidad en el artículo 76 de la Constitución, sino que tampoco resulta viable por la circunstancia ya apuntada de que el Congreso de la Nación no puede delegar atribuciones que no le pertenecen por ser de titularidad de las legislaturas provinciales

Además, en el proyecto se contemplan delegaciones a favor del jefe de Gabinete de Ministros, del Mi-

nisterio de Salud, del Consejo Federal de Salud y hasta de la Dirección Nacional de Migraciones. Algunas de estas normas proponen delegaciones como las que se transcriben a continuación:

Artículo 3º, penúltimo párrafo: “Facúltase a la autoridad sanitaria nacional para modificar, en forma fundada, los parámetros previstos en este artículo, de acuerdo a la evolución epidemiológica y sanitaria y previa aprobación por mayoría simple del Consejo Federal de Salud”.

Artículos 19, último párrafo, y 22, último párrafo: “Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de coordinador de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional, a ampliar o reducir las excepciones establecidas en el presente artículo”.

Artículo 30, dos últimos párrafos: “La Dirección Nacional de Migraciones, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior, podrá establecer excepciones a las restricciones de ingreso al país con el fin de atender a circunstancias de necesidad o de implementar lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional, a los fines del desarrollo de actividades que se encuentren autorizadas, en los términos que establezca la reglamentación.

”En todos los casos, la Dirección Nacional de Migraciones determinará y habilitará los pasos internacionales de ingreso al territorio nacional que resulten más convenientes al efecto”.

De esta manera, el proyecto pulveriza el rol del Congreso para terminar colocando sus competencias en manos de burócratas que ni siquiera son fruto de la voluntad popular, con el agravante de que lo hace para restringir derechos fundamentales de las personas protegidos por la Constitución como el de locomoción, el cual puede desglosarse en el de “entrar, permanecer, transitar y salir” del territorio libremente.

Ninguna de esas delegaciones encuentra quicio constitucional, por cuanto ninguno de esos funcionarios –ninguno de los cuales, se insiste, es fruto de la voluntad popular– tienen aptitud para ser destinatarios de poderes del Congreso de la Nación.

Es una anomalía que la doctrina ha dado en llamar “delegación dispersa” y que de ninguna manera puede convalidarse.

“El artículo 76 prohíbe, como regla, la delegación legislativa ‘en el Poder Ejecutivo’. A su vez, el artículo 87 aclara que el ‘Poder Ejecutivo’ de la Nación ‘será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina’. A la luz de estos artículos, quienes defienden estas tesis afirman que la delegación legislativa solo está permitida excepcionalmente ‘en el Poder Ejecutivo’, tal como lo define el artículo 87: en el presidente. Por lo tanto, desde esta línea de pensamiento, la delegación no estaría autorizada –ni directa, ni indirectamente– en sus órganos inferiores o los

entes descentralizados. En tal sentido, quienes adhieren a esta postura entienden que si la delegación legislativa constituye una excepción a la regla de la no delegación, el criterio de interpretación para determinar el sujeto pasivo de la delegación debe ser restrictivo. El ‘Poder Ejecutivo’ al que alude el artículo 76, por tanto, no puede ser interpretado ampliamente. En consecuencia, se entiende que toda delegación legislativa debe recaer en el presidente, pues sería este el único sujeto pasivo admitido por el texto constitucional. Por ello, se ha dicho que si se ‘autorizó excepcionalmente al legislador a delegar su facultad legislativa en el Poder Ejecutivo, es en este y no en otro órgano donde habrá de residenciar la delegación’. Para quienes adoptan esta interpretación del texto constitucional, lo anterior se confirmaría con lo dispuesto por el artículo 100, inciso 12: el jefe de Gabinete debe refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que –luego– deben ser enviados a la Comisión Bicameral Permanente para su control. Según esta tesis, por tanto, la admisión de la delegación legislativa directa o indirectamente en órganos o entes distintos del presidente conllevaría una consecuencia inadmisibles: el jefe de Gabinete se vería imposibilitado de cumplir con aquel encargo constitucional, pues no podría refrendarlos ni remitirlos a la Comisión Bicameral para su control. Por otra parte, también se ha aportado un argumento adicional contrario a la delegación de segundo grado, sosteniendo que admitir la delegación legislativa directamente a favor de órganos inferiores de la administración pública ‘desnaturalizaría’ la ‘responsabilidad política’ del presidente ‘ante el Congreso por el ejercicio de las potestades delegadas’, e incluso del jefe de Gabinete de Ministros, pues ello ‘inhibe al presidente con relación al ejercicio de la potestad jerárquica o de tutela sobre el órgano o ente delegado en lo que respecta al ejercicio de las facultades transferidas por el legislador [...] la delegación legislativa de segundo grado y la subdelegación son inconstitucionales’. La gran mayoría de los constitucionalistas y administrativistas del país adhieren a esta interpretación contraria a su constitucionalidad, con algunos leves matices pero fundándose en general en la interpretación restrictiva de la locución ‘Poder Ejecutivo’ empleada por el artículo 76 de la Constitución (en los términos de su art. 87) y la imposibilidad de que el jefe de Gabinete refrende los actos que eventualmente emita el destinatario de la delegación o subdelegación y los remita para su posterior control por parte de la Comisión Bicameral Permanente (artículo 100, inciso 12) [...] La doctrina mayoritaria y la jurisprudencia minoritaria entienden que el único sujeto pasivo de toda delegación legislativa debe ser el presidente, por lo que la transferencia directa (delegación directa y de segundo grado) o indirecta (subdelegación) de facultades legislativas en órganos o entes distintos de aquel, resulta inconstitucional frente a lo dispuesto en los artículos 76 y 100, inciso 12, de la Constitución nacional. Ello así, fundándose principalmente

en: *i*) una interpretación restrictiva de la locución ‘Poder Ejecutivo’ empleada por el artículo 76 de la Constitución (en los términos de su artículo 87); *ii*) la imposibilidad de que el jefe de Gabinete refrende los actos que eventualmente emita el destinatario de la delegación o subdelegación y los remita para su posterior control por parte de la Comisión Bicameral Permanente (artículo 100, inc. 12); y *iii*) la supuesta desnaturalización de la ‘responsabilidad política’ del presidente ante el Congreso por el ejercicio de las potestades delegadas directamente en sus órganos subordinados o los entes descentralizados, en tanto lo inhibiría de controlar su ejercicio mediante la potestad jerárquica o de tutela. Finalmente, cabría agregar: *iv*) la hipotética línea argumental conforme la cual por los términos de la ley 26122, que no prevé los supuestos de delegación de segundo grado ni la subdelegación, circunscribiendo el control de la comisión a los decretos que ejercen facultades delegadas, se confirmaría que cuando el artículo 76 de la Constitución utiliza la locución ‘Poder Ejecutivo’ se referiría solo al presidente; y *v*) lo dispuesto en las leyes ratificadoras de la delegación legislativa preexistente sancionadas por el Congreso, en particular lo establecido en el artículo 1 de la ley 26519” (Castro Videla, Santiago, y Maqueda Fourcade, Santiago, *La delegación legislativa y el Estado regulatorio*, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, págs. 115 a 125).

### 3. Intromisión en el ámbito de libertad individual

Finalmente, y probablemente lo más grave, la ley incursiona en prescribir conductas que normalmente se desarrollan en la esfera íntima de las personas.

En este sentido, el título II sobre “Medidas sanitarias de prevención general en todo el territorio nacional” alberga la norma más intrusiva en la esfera de intimidad de las personas y de contenido autoritario del proyecto venido en revisión: el artículo 5°.

”La cláusula establece las “Reglas de conducta generales y obligatorias” para todas las personas, prescribiendo que en “todos los ámbitos se deberán atender las siguientes reglas de conducta:

”a) Las personas humanas deberán mantener, entre ellas, una distancia mínima de dos (2) metros.

”b) Las personas humanas deberán utilizar tapabocas en espacios compartidos.

”c) Se deberán ventilar los ambientes en forma adecuada y constante.

”d) Las personas humanas deberán higienizarse asiduamente las manos.

”e) Las personas humanas deberán toser o estornudar en el pliegue del codo...”.

En otras palabras, el artículo 5° manda que nos paremos a más de dos metros de distancia de nuestros semejantes, que ventilemos los ambientes de nuestras viviendas, que nos lavemos las manos con frecuencia, que tosamos y que estornudemos en el pliegue del codo.

Pretende establecer normas de comportamiento de naturaleza personal sin discriminar entre lugares públicos y privados; entre lo que acontece en situaciones de alteridad y las que se dan al interior de una morada y sin condicionar el recaudo de afectación de un tercero.

Lo apuntado adquiere mayor gravedad al complementar esta norma con la del artículo 29 del proyecto, que incrimina la infracción a estas pautas de comportamiento sobre cuestiones que hacen a la intimidad. Esta cláusula establece que: “Cuando se constate la existencia de infracción a la presente ley o de otras normas dispuestas para la protección de la salud pública en el marco de la emergencia pública en materia sanitaria, se procederá a hacer cesar la conducta infractora y se dará actuación a la autoridad competente, en el marco de los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal”.

Entonces, al establecerse en una norma con consecuencia penal lo que a priori tiene apariencia de recomendación adquiere innegable calidad de obligación jurídica exigible y sancionable.

A tal punto que el referido artículo 29 del proyecto auspicia la formación de causas penales para todo aquel que infrinja cualquiera de las disposiciones de la ley sin exceptuar ninguna de esas obligaciones. Incluidas las vinculadas a la frecuencia con que una persona se lava las manos, o a la distancia que se coloca respecto de un semejante.

Y para mayor imprecisión, el artículo 29 deja abierta la sanción penal a “otras normas” que puedan ser dispuestas en el marco de la emergencia, lo cual incluye la posibilidad cierta de que sea un catálogo de imperativos que disponga el Poder Ejecutivo en uso de las facultades omnímodas que le delega el artículo 4° del proyecto.

¿Tramitarán entonces causas penales por omisión de lavado de manos? ¿Cuántas veces habrá de higienizarse una persona para no ser imputado por incumplimiento del artículo 205 del Código Penal? ¿La policía fiscalizará que se abran las ventanas y puertas para la adecuada ventilación de sus casas o se promoverá que los hijos denuncien a los padres estos incumplimientos?

Ningún derecho es absoluto, es cierto, pero hay un límite infranqueable que el Estado no puede trasponer y es el de la intimidad de las personas. En un Estado de derecho hay un límite al poder estatal que garantiza nuestra libertad para manejarnos por nosotros mismos en nuestros espacios de determinación individual.

¿Acaso estamos inaugurando una época en la que las leyes nos dictarán normas de comportamiento social, nos indicarán como vestirnos, cómo saludar, qué cosas decir?

“Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados”, dice el artículo 19 de la Constitución. Esta cláusula descarta

toda posibilidad de un Estado paternalista y autoritario. Tenemos reconocida la autonomía para definir nuestro propio proyecto de vida, que incluye el derecho de equivocarnos y hacer cosas que disgustan a otros, sin intromisión de ninguna autoridad en la medida en que todo ello no afecte a terceros.

Está claro que la nota más preocupante del proyecto de ley es que supone una concepción autoritaria, en la que subyace la idea de que las autoridades públicas están habilitadas a entrometerse en los espacios de libertad individual y abre una puerta peligrosa hacia un Estado policial, con los consecuentes escenarios de violencia institucional que, en lo que va de las diversas medidas de restricción dispuestas por el gobierno nacional y diversos gobiernos provinciales desde el mes de marzo del año pasado, han implicado muertes de personas mientras estaban privadas de su libertad por infraccionar la cuarentena, privaciones de la libertad abusivas y sin control judicial, persecución penal de personas por expresar opiniones críticas a las restricciones de circulación en redes sociales o medios de comunicación, persecución penal de periodistas por las mismas razones, prohibición de trasponer límites interprovinciales para asistir a familiares e incluso para retornar al propio hogar, prohibición de acompañar a un familiar en situación terminal, entre muchas otras prácticas que permiten hablar de una cuestión sistemática más que de excesos.

Por todos los motivos expuestos y los que dará el miembro informante en oportunidad del tratamiento en sesión, aconsejamos el rechazo total del proyecto.

*Gustavo Menna.*

### III

#### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Acción Social y Salud Pública han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el que se establece el marco normativo destinado a la protección de la salud pública estableciendo las medidas sanitarias generales de prevención, contención y disminución de los casos por COVID-19; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación,...*

#### TÍTULO I

#### Marco normativo. Objeto. Parámetros de riesgo epidemiológico y sanitario

Artículo 1º – *Marco normativo.* La presente ley tiene como finalidad proteger la salud pública, lo que

constituye una obligación del Estado Nacional de conformidad y en cumplimiento con lo establecido en los artículos 41, 42 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional; en particular, en el artículo 12, inciso 2, apartado c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en los incisos 1 de los artículos 4º y 5º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica–; en el inciso 1 del artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como también en el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en virtud de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con fecha 11 de marzo de 2020 y de la emergencia pública en materia sanitaria ampliada por el decreto 260/20 y su modificatorio y su prórroga, y en atención a la situación epidemiológica y sanitaria existente en las distintas regiones del país en relación con el COVID-19.

Art. 2º – *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer un marco para que la Nación, de modo concurrente con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueda concertar las medidas sanitarias necesarias para el combate eficaz de la pandemia de modo de acordar y coordinar las mismas ante la verificación de parámetros sanitarios conforme se establecen en la presente ley. En tal sentido, se establecen un catálogo de medidas sanitarias generales de prevención que resultarán aplicables en todo el país y disposiciones sanitarias locales y focalizadas de contención y disminución de contagios por COVID-19.

Art. 3º – *Parámetros para definir el riesgo epidemiológico y sanitario.* Se establecen los siguientes parámetros para definir la situación en los aglomerados, departamentos o partidos de más de cuarenta mil (40.000) habitantes:

- a) “Riesgo epidemiológico y sanitario bajo”;
  - b) “Riesgo epidemiológico y sanitario medio”;
  - c) “Riesgo epidemiológico y sanitario alto”; o
  - d) “Situación de alarma epidemiológica y sanitaria”.
- a) Serán considerados aglomerados, partidos y departamentos en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo”, a los fines de la presente ley, los que verifiquen alguno de los siguientes supuestos en forma positiva:

1. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea inferior a cero coma ocho (0,8), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por

- cien mil (100.000) habitantes sea menor a ciento cincuenta (150).
2. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, se encuentre entre cero coma ocho (0,8) y uno coma dos (1,2), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes sea inferior a cincuenta (50);
- b) Serán considerados aglomerados, departamentos o partidos en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario medio”, a los fines de la presente ley, los que se encuentren comprendidos en alguno de los siguientes supuestos:
1. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, se encuentre entre cero coma ocho (0,8) y uno coma dos (1,2), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes se encuentre entre cincuenta (50) y doscientos cincuenta (250).
  2. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea mayor a uno coma dos (1,2), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes sea menor a ciento cincuenta (150).
  3. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea menor a cero coma ocho (0,8), y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes se encuentre entre ciento cincuenta (150) y doscientos cincuenta (250);
- c) Serán considerados aglomerados, departamentos o partidos en situación de “alto riesgo epidemiológico y sanitario”, a los fines de la presente ley, los que se encuentren comprendidos en alguno de los siguientes supuestos:
1. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea superior a uno coma veinte (1,20); y la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes sea superior a ciento cincuenta (150).
  2. La razón de casos, definida como el cociente entre el número de casos confirmados acumulados en los últimos catorce (14) días y el número de casos confirmados acumulados en los catorce (14) días previos, sea inferior a uno coma veinte (1,20) y presenten una incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes superior a doscientos cincuenta (250);
- d) Los aglomerados urbanos, departamentos o partidos de más de trescientos mil (300.000) habitantes serán considerados en “situación de alarma epidemiológica y sanitaria” cuando la incidencia definida como el número de casos confirmados acumulados de los últimos catorce (14) días por cien mil (100.000) habitantes sea igual o superior a quinientos (500) o el porcentaje de ocupación de camas de cuidados intensivos sea mayor al ochenta por ciento (80 %).
- Facúltase a la autoridad sanitaria nacional para modificar, en forma fundada, los parámetros previstos en este artículo, de acuerdo a la evolución epidemiológica y sanitaria y previa aprobación por mayoría simple del Consejo Federal de Salud.
- La delimitación y clasificación de los partidos, departamentos y aglomerados, conforme los incisos a), b), c) y d) indicados en este artículo, se detallará y actualizará periódicamente en la página oficial del Ministerio de Salud de la Nación.
- Art. 4° – *Gestión de las medidas sanitarias.* Los gobernadores y las gobernadoras de las provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictarán las medidas necesarias para implementar lo dispuesto en la presente ley como agentes naturales del gobierno federal, conforme lo establece el artículo 128 de la Constitución Nacional. Ello, sin perjuicio de las medidas que deban adoptar las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, en ejercicio de sus competencias propias.

A tal respecto, proveerán a la:

- a) Adopción de medidas razonables, temporarias y oportunas para proteger la vida y la salud pública en relación con la pandemia por COVID-19;
- b) Creación de condiciones para el acceso a la atención y asistencia médica adecuada de las personas afectadas de COVID-19.

Lo anterior, sin perjuicio de la asistencia brindada en todo el territorio de la Nación por parte del Estado nacional y las medidas que sus autoridades de manera concurrente dispongan a tal fin bajo tales parámetros.

## TÍTULO II

### Medidas sanitarias de prevención general en todo el territorio nacional

Art. 5° – *Recomendaciones.* En todos los ámbitos se deberán atender las siguientes reglas de conducta:

- a) Las personas deberán mantener, entre ellas, una distancia mínima de dos (2) metros;
- b) Las personas deberán utilizar tapabocas en espacios compartidos;
- c) Se deberán ventilar los ambientes en forma adecuada y constante;
- d) Las personas deberán higienizarse asiduamente las manos;
- e) Las personas deberán toser o estornudar en el pliegue del codo;
- f) Se deberá dar estricto cumplimiento a los protocolos de actividades y a las recomendaciones e instrucciones de las autoridades sanitarias nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, que contemplen la totalidad de las recomendaciones e instrucciones de la autoridad sanitaria nacional;
- g) En ningún caso podrán circular las personas que revistan la condición de “caso confirmado”, “caso sospechoso”, o “contacto estrecho” de COVID-19, conforme las definiciones establecidas por la autoridad sanitaria nacional, ni quienes deban cumplir aislamiento en los términos del decreto 260/20, prorrogado en los términos del decreto 167/21, sus modificatorios y normas complementarias.

Art. 6° – *Actividades suspendidas en todo el territorio nacional, con excepción de los aglomerados, partidos o departamentos que se encuentren en situación de riesgo epidemiológico y sanitario bajo.* Quedan suspendidas en todo el país, excepto en los partidos o departamentos calificados en situación de “riesgo bajo”, las siguientes actividades:

- a) Viajes grupales de egresados y egresadas, de jubilados y jubiladas, de estudio, para com-

petencias deportivas no oficiales, de grupos turísticos y de grupos para la realización de actividades recreativas, religiosas y sociales.

En los aglomerados, partidos o departamentos en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo” se podrán realizar viajes grupales cuando sean dentro del mismo aglomerado, partido o distrito en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo”, o cuando el punto de partida sea desde otro aglomerado, partido o distrito en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo” hacia otro aglomerado, partido o distrito en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario”.

Las excursiones y actividades turísticas autorizadas se deberán realizar de acuerdo a los protocolos y normativa vigente, debiendo efectuarse exclusivamente en transportes que permitan mantener ventilación exterior adecuada de manera constante y cruzada;

- b) Actividades y reuniones sociales en domicilios en particulares de más de diez (10) personas.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a dejar sin efecto o a morigerar las suspensiones establecidas en el presente artículo en atención al riesgo epidemiológico y sanitario y a la evolución de la dinámica epidemiológica nacional, siempre que cuente con la intervención de la autoridad sanitaria nacional que fundamente la razonabilidad de la medida sanitaria.

Sin perjuicio de ello, podrán las propias autoridades locales en su propio territorio dejar sin efecto o morigerar tales suspensiones, previa comunicación y consulta a la autoridad sanitaria nacional.

Art. 7° – *Actividades. Protocolos.* Las actividades económicas, industriales, comerciales, de servicios, culturales, deportivas, religiosas y recreativas podrán realizarse en tanto posean un protocolo de funcionamiento aprobado por la autoridad sanitaria nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los últimos dos casos deberán contemplar la totalidad de las recomendaciones e instrucciones de la autoridad sanitaria nacional.

Art. 8° – *Teletrabajo.* Se fomentará el teletrabajo para aquellos trabajadores y aquellas trabajadoras que puedan realizar su actividad laboral bajo esta modalidad.

Art. 9° – *Condiciones de higiene y seguridad.* Los empleadores y las empleadoras deberán garantizar las condiciones de higiene y seguridad establecidas por la autoridad sanitaria nacional para preservar la salud de los trabajadores y las trabajadoras.

Art. 10. – *Ambientes laborales.* Queda prohibida en todos los ámbitos de trabajo la reunión de personas para momentos de descanso, esparcimiento, comidas, o cualquier otro tipo de actividad que se realice en espacios cerrados sin el estricto cumplimiento de la distancia social de dos (2) metros entre los y las con-

currentes y sin la ventilación constante y adecuada de todos los ambientes.

La parte empleadora deberá adecuar los turnos de descanso, los espacios y los controles necesarios para dar cumplimiento a lo aquí establecido.

Art. 11. – *Dispensas del deber de asistencia al lugar de trabajo.* Mantiénesse, por el plazo previsto en la presente ley, la suspensión del deber de asistencia al lugar de trabajo para las personas alcanzadas por los términos de la resolución 207/20, prorrogada por la resolución 296/20, y modificada por la resolución 60/21, todas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, sus normas complementarias y modificatorias y las que en lo sucesivo se dicten, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del decreto 260/20, su modificatorio y su prórroga.

Los trabajadores y las trabajadoras del sector privado que fueren dispensados o dispensadas del deber de asistencia al lugar de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo precedente, recibirán una compensación no remunerativa equivalente a su remuneración habitual, neta de aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social. Los trabajadores y las trabajadoras, así como los empleadores y las empleadoras, deberán continuar efectuando sobre la remuneración imponible habitual los aportes personales y las contribuciones patronales correspondientes a la Obra Social y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –INSSJP– (leyes 19.032, 23.660 y 23.661).

El beneficio establecido en el presente artículo no podrá afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores y a las trabajadoras por los regímenes de la seguridad social.

Art. 12. – *Clases presenciales.* Se mantendrán las clases presenciales y las actividades educativas no escolares presenciales en todo el país, salvo las excepciones dispuestas en la presente ley o que se dispongan dando efectivo cumplimiento a los parámetros de evaluación, estratificación y determinación a nivel de riesgo epidemiológico y condiciones establecidas por el Consejo Federal de Educación.

En todos los casos se deberá actuar de acuerdo a los protocolos debidamente aprobados por las autoridades correspondientes.

Los gobernadores y las gobernadoras de provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, podrán suspender en forma temporaria las clases presenciales y las actividades educativas no escolares presenciales conforme a la evaluación del riesgo epidemiológico, de conformidad con la normativa vigente y previa consulta con la autoridad sanitaria local. Solo en caso de haber dispuesto por sí la suspensión de clases, podrán disponer por sí su reinicio según evaluación de riesgo.

El personal directivo, docente y no docente y los alumnos y las alumnas –y su acompañante en su caso– que asistan a clases presenciales, quedan exceptuados

y exceptuadas de la prohibición del uso del servicio público de transporte de pasajeros urbano, interurbano e interjurisdiccional, según corresponda y a este solo efecto.

### TÍTULO III

#### **Normas aplicables a los aglomerados, partidos y departamentos en situación de riesgo epidemiológico y sanitario bajo**

Art. 13. – En los aglomerados, partidos y departamentos calificados en situación de “riesgo epidemiológico y sanitario bajo” se aplicarán las medidas generales de prevención del título II, con excepción de las previstas en el artículo 6° de la presente ley.

### TÍTULO IV

#### **Normas aplicables a los aglomerados, partidos y departamentos en situación de riesgo epidemiológico y sanitario medio**

Art. 14. – *Medidas a adoptar por las autoridades locales.* Los gobernadores y las gobernadoras de provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en atención a las condiciones epidemiológicas y sanitarias, tienen a su cargo adoptar medidas temporarias y focalizadas en el ámbito de su competencia y para la menor unidad geográfica posible, que se sumarán a las establecidas en el título II, en los lugares bajo su jurisdicción que estén calificados como de “riesgo epidemiológico y sanitario medio”, respecto de la realización de determinadas actividades, por horarios o por zonas, con la finalidad de contener y disminuir los contagios por COVID-19, en virtud de la evaluación sobre su pertinencia por la autoridad sanitaria provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

### TÍTULO V

#### **Normas aplicables para aglomerados, partidos y departamentos en situación de alto riesgo epidemiológico y sanitario**

Art. 15. – *Actividades suspendidas.* Quedan suspendidas, en los aglomerados, departamentos y partidos en situación de alto riesgo epidemiológico y sanitario, las siguientes actividades:

- a) Reuniones sociales en domicilios particulares, salvo para la asistencia de personas que requieran especiales cuidados;
- b) Reuniones sociales en espacios públicos al aire libre de más de diez (10) personas;
- c) La práctica recreativa de deportes en establecimientos cerrados.

Queda autorizada la realización de las competencias oficiales nacionales, regionales y provinciales de deportes en lugares cerrados siempre y cuando cuenten con protocolos

- aprobados por las autoridades sanitarias nacionales y/o provinciales, según corresponda;
- d) Actividades de casinos, bingos, discotecas y salones de fiestas;
  - e) Realización de todo tipo de eventos culturales, sociales, recreativos, religiosos y de cualquier otra índole en lugares cerrados que impliquen concurrencia de personas;
  - f) Cines, teatros, clubes, gimnasios, centros culturales y otros establecimientos afines, salvo que funcionen al aire libre;
  - g) Locales gastronómicos (restaurantes, bares, etcétera) entre las veintitrés (23) horas y las seis (6) horas del día siguiente, salvo en la modalidad de reparto a domicilio y también en la modalidad de retiro, siempre que esta última se realice en locales de cercanía.

Los gobernadores y las gobernadoras de provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en atención a las condiciones epidemiológicas y sanitarias, podrán disponer restricciones temporarias y focalizadas adicionales a las previstas en los artículos 21 y 22 de la presente ley, con el fin de prevenir y contener los contagios de COVID-19.

Cuando dentro de los departamentos o partidos se encuentren ciudades, localidades o parajes cuyas condiciones sanitarias sean disímiles, los gobernadores y gobernadoras, en su carácter establecido en el artículo 4º de la presente ley, podrán diferenciarlos del resto del departamento o partido que integran y adoptar las medidas acordes a los riesgos sanitarios y epidemiológicos específicos de dicha ciudad, localidad o paraje, en función de los parámetros establecidos por la presente ley y en los términos de la misma.

Sin perjuicio de ello, podrán las propias autoridades locales en su propio territorio dejar sin efecto o morigerar tales suspensiones, previa comunicación y consulta a la autoridad sanitaria nacional.

Art. 16. – *Aforo en comercios y espacios cerrados de locales gastronómicos.* En los aglomerados, departamentos y partidos en situación de alto riesgo epidemiológico y sanitario el coeficiente de ocupación de las superficies cerradas en los comercios y los espacios cerrados de los locales gastronómicos se reduce a un máximo de treinta por ciento (30 %) del aforo, en relación con la capacidad máxima habilitada, debiendo estar adecuadamente ventilados en forma constante y dando cumplimiento a las exigencias previstas en los correspondientes protocolos, sin perjuicio de la potestad local de ampliar o dejar sin efecto el mismo en atención a las mejoras o avances verificados en las condiciones epidemiológicas.

Art. 17. – *Restricción a la circulación nocturna.* En los aglomerados, departamentos y partidos de “alto riesgo epidemiológico y sanitario”, conforme lo establecido en el artículo 3º, y con el objetivo de proteger la salud pública y evitar situaciones que puedan favorecer la circulación del virus SARS-CoV-2, se esta-

blece la restricción de circular para las personas, entre las cero (0) horas y las seis (6) horas, sin perjuicio de la potestad local de ampliar o dejar sin efecto el mismo en atención a las mejoras o avances verificados atendiendo a la evolución sanitaria y condiciones epidemiológicas.

Art. 18. – *Excepciones.* Quedan exceptuadas de la medida de restricción a la circulación nocturna:

- a) Las personas afectadas a las situaciones, actividades y servicios esenciales, establecidos en el artículo 11 del decreto 125/21 y su modificatorio, en las condiciones allí establecidas, quienes podrán utilizar a esos fines el servicio público de transporte de pasajeros;
- b) Las personas afectadas a las actividades industriales que se encuentren trabajando en horario nocturno, de conformidad con sus respectivos protocolos de funcionamiento;
- c) Las personas que deban retornar a su domicilio habitual desde su lugar de trabajo o concurrir al mismo. Dicha circunstancia deberá ser debidamente acreditada.

Todas las personas exceptuadas deberán portar el Certificado Único Habilitante para Circulación - Emergencia COVID-19 que las habilite a tal fin.

Los desplazamientos de las personas exceptuadas en el horario establecido en el presente título deberán limitarse al estricto cumplimiento de la actividad autorizada.

## TÍTULO VI

### **Normas aplicables a los aglomerados urbanos, departamentos o partidos de más de trescientos mil (300.000) habitantes en situación de alarma epidemiológica y sanitaria**

Art. 19. – *Actividades suspendidas.* Además de las medidas dispuestas en el artículo 15 de la presente ley para los lugares en situación de alto riesgo epidemiológico y sanitario, en los departamentos, partidos y aglomerados en situación de alarma epidemiológica y sanitaria, quedan suspendidas las siguientes actividades:

- a) Centros comerciales, *shoppings* y ferias en lugares abiertos o cerrados;
- b) Locales comerciales, salvo las excepciones previstas en el artículo 11 del decreto 125/21, entre las diecinueve (19) horas y las seis (6) horas del día siguiente;
- c) Locales gastronómicos (restaurantes, bares, etcétera), entre las diecinueve (19) horas y las seis (6) horas del día siguiente, salvo en las modalidades de reparto a domicilio y también en la modalidad de retiro, siempre que esta última se realice en locales de cercanía.

Entre las seis (6) horas y las diecinueve (19) horas los locales gastronómicos solo podrán atender a sus clientes y clientas en espacios habilitados al aire libre;

- d) La práctica recreativa de deportes grupales de contacto en espacios al aire libre.

Se podrán realizar las competencias oficiales nacionales, regionales y provinciales de deportes grupales de contacto en lugares al aire libre, siempre y cuando cuenten con protocolos aprobados por las autoridades sanitarias nacionales o provinciales, según corresponda;

- e) El funcionamiento de clubes, gimnasios y otros establecimientos afines. Los mismos estarán habilitados a funcionar solo respecto de las actividades expresamente autorizadas en la presente ley;
- f) La restricción de circular establecida en el artículo 17 regirá desde las veinte (20) horas hasta las seis (6) horas del día siguiente.

Los gobernadores y las gobernadoras de provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quedan facultados para adoptar disposiciones adicionales a las dispuestas en la presente ley, focalizadas, transitorias y de alcance local, con el fin de prevenir y contener los contagios de COVID-19.

Sin perjuicio de ello, podrán las propias autoridades locales en su propio territorio dejar sin efecto o morigerar tales suspensiones, previa comunicación y consulta a la autoridad sanitaria nacional.

Cuando dentro de los departamentos o partidos se encuentren ciudades, localidades o parajes cuyas condiciones sanitarias sean disímiles, los gobernadores y gobernadoras, en su carácter establecido en el artículo 4° de la presente ley, podrán diferenciarlos del resto del departamento o partido que integran y adoptar las medidas acordes a los riesgos sanitarios y epidemiológicos específicos de dicha ciudad, localidad o paraje, en función de los parámetros establecidos por la presente ley y en los términos de la misma.

Art. 20. – *Suspensión de clases presenciales.* En los aglomerados, departamentos o partidos que se encuentren en situación de alarma epidemiológica y sanitaria solo podrá quedar suspendido el dictado de clases presenciales en todos los niveles y en todas sus modalidades, mediando previa opinión técnica, científica y fundada del COFESA que aconseje la suspensión y de la autoridad sanitaria de la jurisdicción correspondiente.

Queda exceptuada la escolaridad de estudiantes de la modalidad de educación especial, en acuerdo con sus familias y, asimismo, se deberán arbitrar los medios para cumplir con los apoyos y el acompañamiento educativo de los y las estudiantes con discapacidad.

Art. 21. – *Transporte público de pasajeros.* El transporte público de pasajeros solo podrá ser utilizado por

las personas afectadas a las actividades, servicios y situaciones comprendidos en los términos del artículo 11 del decreto 125/21 o en aquellos supuestos en los cuales expresamente se hubiera autorizado su uso a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, así como para las personas que deban concurrir para la atención de su salud, asistencia familiar o tengan turno de vacunación, con su acompañante, si correspondiere.

En estos casos, las personas deberán portar el Certificado Único Habilitante para Circulación - Emergencia COVID-19 que las autoriza a tal fin.

## TÍTULO VII

### Disposiciones locales y focalizadas de contención para departamentos o partidos de menos de cuarenta mil (40.000) habitantes

Art. 22. – *Autoridades locales. Medidas a adoptar en lugares de menos de cuarenta mil (40.000) habitantes.* Los gobernadores y las gobernadoras de provincias, en atención a las condiciones epidemiológicas y sanitarias, tendrán a su cargo disponer medidas temporarias y focalizadas, en el ámbito de sus competencias, adicionales a las dispuestas en el título II de la presente ley, con el fin de disminuir y mitigar en forma temprana los contagios por COVID-19 respecto de los departamentos y partidos de menos de cuarenta mil (40.000) habitantes.

A tal fin, podrán limitar en forma temporaria la realización de determinadas actividades, por horarios o por zonas, previa evaluación sobre su pertinencia realizada por la autoridad sanitaria provincial.

## TÍTULO VIII

### Disposiciones generales para todo el país

Art. 23. – *Monitoreo de la evolución epidemiológica y de las condiciones sanitarias.* Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán realizar, en forma conjunta con el Ministerio de Salud de la Nación, el monitoreo de la evolución epidemiológica y de las condiciones sanitarias.

Las autoridades sanitarias provinciales y de la ciudad deberán remitir al Ministerio de Salud de la Nación toda la información que este les requiera para evaluar la trayectoria de la enfermedad y la capacidad del sistema sanitario para atender a la población. Asimismo, deberán cumplir con la carga de información exigida en el marco del Monitoreo de Indicadores de Riesgo Epidemiológico y Sanitario - COVID-19 (MIRES COVID-19).

Art. 24. – *Sistema nacional de registro de camas de cuidados intensivos.* Las autoridades de los establecimientos sanitarios de gestión pública o privada deberán actualizar diariamente, en el sistema que establezca el Ministerio de Salud de la Nación, los datos que indique la autoridad sanitaria nacional, para el seguimiento, en el tiempo real, de los ingresos y egresos de pacientes en las salas de terapia intensiva, la cantidad de respira-

dores y de otros recursos críticos disponibles en cada establecimiento de salud con internación. El reporte es obligatorio para todos los establecimientos de salud, sean estos públicos o privados, que desarrollen sus actividades en el territorio nacional, independientemente de su fuente de financiamiento, garantizando la protección de datos personales de conformidad con la ley 25.326.

Art. 25. – *Acompañamiento de pacientes.* Queda autorizado el acompañamiento, durante la internación en sus últimos días de vida, de los y las pacientes con diagnóstico confirmado de COVID-19 o de cualquier otra enfermedad o padecimiento.

En tales casos, las normas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán prever la aplicación de un estricto protocolo de acompañamiento de pacientes que resguarde la salud del o de la acompañante, que cumpla con las recomendaciones e instrucciones del Ministerio de Salud de la Nación y de la autoridad sanitaria provincial o de la citada ciudad, según corresponda. En todos los casos deberá requerirse el consentimiento previo, libre e informado, por parte del o de la acompañante.

Art. 26. – *Controles.* El Ministerio de Seguridad de la Nación dispondrá, en coordinación y en forma concurrente con sus pares de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, controles en rutas, vías de acceso, espacios públicos, y demás lugares estratégicos que determine, para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y sus normas complementarias.

Art. 27. – *Fiscalización.* Las autoridades de las jurisdicciones y organismos del sector público nacional, en coordinación con sus pares de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con las autoridades municipales, cada una en el ámbito de sus competencias, dispondrán los procedimientos de fiscalización necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas previstas en la presente ley y de sus normas complementarias.

Asimismo, deberán reforzar la fiscalización sobre el cumplimiento de los protocolos aprobados para las actividades autorizadas, las veinticuatro (24) horas del día.

Art. 28. – *Infracciones. Intervención de autoridades competentes.* Cuando se constate la existencia de infracción a la presente ley o de otras normas dispuestas para la protección de la salud pública en el marco de la emergencia pública en materia sanitaria, con excepción de las reglas de conducta prevista en el artículo 5º, se procederá a hacer cesar la conducta infractora y se dará actuación a la autoridad competente, en el marco de los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal.

Art. 29. – *Fronteras.* Establécese la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de treinta (30) días corridos, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso.

El plazo previsto en el párrafo precedente podrá ser ampliado o abreviado por el Poder Ejecutivo nacional previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, conforme a la evolución de la situación epidemiológica.

Art. 30. – *Excepciones.* Exceptuase de la prohibición de ingreso al territorio nacional prevista en el artículo 29 de la presente ley a las personas no residentes:

- a) Estén afectadas al traslado de mercaderías por operaciones de comercio internacional de transporte de cargas de mercaderías, por medios aéreos, terrestres, marítimos, fluviales y lacustres;
- b) Transportistas y tripulantes de buques y aeronaves;
- c) Personas afectadas a la operación de vuelos y traslados sanitarios.

Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará siempre que las personas exceptuadas estuvieren asintomáticas y den cumplimiento, tanto dentro como fuera del país, a las recomendaciones e instrucciones que disponga la autoridad sanitaria nacional.

Art. 31. – *Prórroga de protocolos.* Toda actividad deberá realizarse con protocolo aprobado por la autoridad sanitaria nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, dando cuenta de las instrucciones y recomendaciones previstas por el Ministerio de Salud de la Nación.

Dispónese la continuidad de la vigencia de todos los protocolos aprobados hasta la fecha.

Los requisitos adicionales o modificatorios dispuestos en la presente ley se consideran incluidos en los mencionados protocolos y serán exigibles a partir de la entrada en vigencia de la misma.

#### *Disposiciones finales*

Art. 32. – *Coordinación.* A los fines de la concertación tenida como objeto en el artículo 2º, establécese como ámbito para acordar y coordinar medidas necesarias y adecuadas y autoridad de aplicación para su implementación el Consejo Federal de Salud (COFESA).

Art. 33. – *Orden público.* La presente ley es de orden público.

Art. 34. – *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia el día siguiente a su publicación, y regirá hasta el 31 de diciembre de 2021.

Art. 35. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 10 de junio de 2021.

*Graciela Camaño.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

Lamentablemente, quienes en el curso del proceso que lleva a la sanción de esta ley debieron velar por la

defensa de las autonomías locales han preferido mirar para otro lado.

Y pareciera que, no conformes con la resignación de las autonomías de las provincias que dicen representar, han decidido también resignar aquello que como legisladores la Constitución les impone.

Queda claro que no se está actuando conforme a derecho, sino por despecho, y como reacción destemplada e ilegítima a lo que la Corte decidiera y dejara sentado en el reciente fallo recaído los autos: “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado nacional (Poder Ejecutivo nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del que resultara la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2º del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 241/21 del Poder Ejecutivo nacional por entenderse que se estaba invadiendo una competencia local. Y concretamente, que se violó la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como se estaría violentando ahora la autonomía de todas las provincias y la de dicha Ciudad.

Baste reparar en el considerando 25,) cuando expresa: “... En efecto, la naturaleza de la fuente normativa no altera lo expresado precedentemente en relación a la distribución de las potestades en el diseño federal argentino. Es más, aun en el supuesto hipotético en que el contenido material de la regulación en estudio se instrumente mediante una ley formal del Congreso Nacional, la conclusión a que arriba el Tribunal en torno a la vulneración de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires se mantendría incólume”.

Bien puede decirse que: no porque ahora se haya escogido como fuente normativa una ley del Congreso estamos saneando el vicio o la irregularidad presentes con anterioridad en un decreto.

Es más, diría que se está agravando seriamente el cuadro. Porque no se trata ahora de la decisión adoptada por una persona con el concurso de su gabinete; sino que intervienen representantes de las provincias y del pueblo, y son las propias provincias y el pueblo, respectivamente, quienes se ven seriamente perjudicados, sea en sus respectivas competencias, sea en sus derechos. Lo cual hace que todo sea mucho más grave aun de cara al juramento que senadores y diputados prestamos al asumir nuestros cargos de obrar conforme a lo que prescribe la Constitución (artículo 67 de la Constitución Nacional).

En el caso concreto del fallo aludido, decidió la Corte que (considerando 15) “... la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo de la Nación en el artículo 10, último párrafo, del decreto 235/2021, de disponer la suspensión de las clases en la Ciudad de Buenos Aires entre el 15 y el 30 de abril de 2021 de manera unilateral y directa configura una intromisión, durante ese período, en las facultades que corresponden al gobierno autónomo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para dirigir el funcionamiento de

su sistema escolar y resulta, por ello, contrario a la Constitución Nacional”.

Consideración que, si bien se detenía en ese tópico, a la luz de todos los demás considerando resulta válida para con todos los demás poderes no delegados por las provincias a la Nación por medio de la Constitución y al ejercicio del poder de policía que les asiste, según se expone en los considerandos 15 y 16.

Ahora bien, en vista de los hechos, el Poder Ejecutivo nacional remite a este Poder Legislativo un proyecto de ley con “parámetros epidemiológicos y sanitarios regulatorios en la emergencia del COVID-19” que de verificarse alguno de ellos facultará al Poder Ejecutivo, a los gobernadores y gobernadoras y al jefe de la Ciudad de Buenos Aires a disponer medidas sanitarias de contención y disminución desarrolladas en el articulado de la ley (artículos 1º y 2º).

Obviamente, parece sobrepasar un intento por encontrar una respuesta superadora ante las observaciones hechas recientemente por la Corte, y un freno (o paraguas de protección) ante los embates judiciales a las medidas que se adopten.

Pero del texto se desprende una cierta prescindencia de principios liminares y, en mayor o menor medida, se pierde de vista que, aun en la emergencia, lo que hubieren de actuar los órganos empoderados de tal modo no podrá desconocer que el imperio de la Constitución subsiste siempre, y con ello los derechos que consagra, sin perjuicio de las competencias de las jurisdicciones locales, que estas retienen producto del federalismo adoptado (y el nuestro es un Estado federal).

El artículo 4º se encarga de contener (siguiendo su título) las bases de la delegación legislativa en favor del Ejecutivo nacional y, con ello, el alcance de la gestión sanitaria, pero si bien hay un patrón o criterio, en el caso del que se consigna bajo el inciso *a*) se trata de un espectro demasiado amplio, laxo y genérico (por cierto, “adoptar medidas razonables, temporarias y oportunas para proteger la vida y la salud pública” ofrece un abanico amplio de posibilidades al Poder Ejecutivo nacional). Esto –y las medidas que intentaren sostenerse en ello– difícilmente supere un test de constitucionalidad estricto.

Las bases de delegación no deben tener una textura abierta al punto de que la delegación signifique dejar enteramente librado el dictado de la legislación delegada al libre criterio del órgano delegado. Es un aspecto central, dado que sirve de límite a su ejercicio ilegítimo, que habilita el reproche al respecto.

Vale consignar –sin embargo– que no llamaría la atención que se haya formulado tan vaga y extensa, porque el decreto 260/20 contenía ya un extravío o exceso en su artículo 2º cuando, conforme al inciso 16, el Ministerio de Salud quedaba facultado allí para “adoptar cualquier otra medida que resulte necesaria a fin de mitigar el efecto de la pandemia declarada por la OMS”.

Quizás, siendo que no es suficiente en este sentido decir en qué normas se sustenta, la ley deba ser más

específica en señalar la política legislativa concreta de la norma delegante. Dicho esto en el sentido de señalar o definir mejor qué tipo de medidas comprende o abarca la facultad delegada al presidente, de modo de: sumar la regla de proporcionalidad a la de razonabilidad, agregar la pauta de efectividad a la de oportunidad, y dejar sentado enfáticamente que su ejercicio no comportará desconocimiento de competencias locales ni, en su caso y en lo posible, desconocimiento de otros derechos humanos.

En este mismo orden de ideas, la iniciativa –que vierte normas contenidas en previos decretos– pierde consistencia y no se presenta con los mejores auspicios al mantener un punto álgido o sumamente controversial. En efecto: de su simple lectura se desprende (aunque pareciera querer hacérselo pasar desapercibido entre tantas otras normas que la preceden y suceden) que mantiene un eje en la prohibición de la “presencialidad” de las clases (artículo 21) con la única excepción que se consigna, lo que por su significado y connotación será presentado por un sector de la oposición como revelación de un cierto “ánimo revanchista” del gobierno nacional frente a la reciente decisión de la Corte, respecto de esta y/o del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

No todo es la Ciudad de Buenos Aires.

Aspecto que, más allá de los parámetros que se establecen para suministrarle anclaje a la decisión, va a dejar latente (de todos modos) la discusión judicial sobre el tema –independientemente de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad del caso, aspectos atendibles respecto de cualquier producto normativo– por el solo hecho de estar operando sobre una facultad o competencia local como la educación (artículo 5° de

la Constitución Nacional) que las provincias retienen como competencia y están obligadas a asegurar.

Es un tópico que merece un análisis mucho más profundo y detenido, e interdisciplinario a la vez. Que exigiría una solución “concertada”, no una imposición (tal como lo dejó sentado y sería el deseo de la Corte) o decisión vertical, aunque tenga por origen al Congreso de la Nación. En otras palabras: es de todas maneras dudoso aplicar en lo que respecta a educación fórmulas decididas de antemano e intentar construir silogismos a partir de ellas, sino esperar buena voluntad y compromiso para obrar la mejor solución.

Por ello el dictamen que se presenta contiene anclaje constitucional, respetando las autonomías locales, no contemplando delegaciones y autodelegaciones y en el marco de la concertación para tomas de decisiones, se propone al COFESA como autoridad coordinadora y concertante para el planteamiento de medidas que se dispongan.

También se dispone, en cuanto las clases que, el sistema presencial es la regla y solo podrá suspenderse en caso de alerta epidemiológica mediando previa opinión técnica, científica y fundada del COFESA que aconseje la suspensión.

Entiendo que lo propuesto brinda una plataforma suficientemente sólida para que autoridades locales y nacionales puedan tomar medidas respecto a la materia por una parte (como la ley indica), pero además hacerlo en base a sus poderes y facultades que emanan de la Constitución Nacional y constituciones provinciales.

Por todo lo expuesto, solicito de mis pares la aprobación del presente dictamen.

*Graciela Camaño.*