

## EL MODELO URUGUAYO ANTE LA PANDEMIA

Eduardo Gregorio ESTEVA GALLICCHIO\*

SUMARIO. I. *Introducción.* II. *Las disposiciones constitucionales.* III. *Las disposiciones legales ordinarias.* IV. *Las disposiciones expedidas desde el 13 de marzo de 2020.* V. *Caracterización del modelo.* VI. *Principios rectores de las políticas públicas.* VII. *Tránsito a la normalidad.* VIII. *Conclusiones.* IX. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

1. Los primeros diagnósticos de infección de personas con SARS-CoV-2 en Uruguay, se produjeron el 13 de marzo de 2020, esto es, cuarenta y ocho horas después de haber declarado la OMS el estado de pandemia y trece días después de haber tomado posesión del cargo el nuevo Gobierno.

Diversos analistas, tanto políticos como científicos, están destacando los aceptables resultados logrados, hasta el momento, en Uruguay, comparados con los que se están obteniendo en otros Estados.

Es incuestionable la pluralidad de factores a ser considerados en el marco de cualesquiera estudios comparativos sobre la actual pandemia.

De ellos haré breve referencia a los de carácter jurídico y de adopción de políticas públicas<sup>1</sup> y me limitaré a mencionar los propios de la ciencia médica y de la situación sanitaria preexistente en la República.

Culminaré con la presentación de algunas conclusiones.

---

\* Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3738-1575>.

<sup>1</sup> Una primera consideración que realicé de la vía uruguaya fue incluida en González Martín, Nuria y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Derecho Constitucional Comparado*, México, UNAM-IIDC, 2020, pp. 156-164.

## II. LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

2. La CROU incluye diversas disposiciones de interés para el tema.

Entre ellas, las hay genéricas, como la que reconoce el derecho a la protección en el goce de la vida,<sup>2</sup> las que derivan de la cláusula de apertura a los derechos y garantías inherentes a la personalidad humana o a la forma republicana de gobierno,<sup>3</sup> por ejemplo, el amparo de la integridad física y psíquica,<sup>4</sup> así como las que dimanan de los principios institucionales de libertad<sup>5</sup> e igualdad.<sup>6</sup> En el mismo orden podemos ubicar el precepto del artículo 85, ord. 3º, que ordena al Poder Legislativo expedir leyes relativas a la “protección de todos los derechos individuales”.

También existen disposiciones específicas en materia de salud e higiene.<sup>7</sup> Entre ellas destaca el manido artículo 44:<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Desde 1830; actual artículo 7: “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad”. “Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”.

<sup>3</sup> Desde la reforma de 1918; actual artículo 72: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”.

<sup>4</sup> En virtud del silencio de la CROU vigente en materia de tratados internacionales sobre DDHH, el artículo 72 posibilita sostener que, por su imperio, ingresan como derechos constitucionales inherentes a la personalidad humana, los incluidos en los Pactos Internacionales de DDHH de los que la República se ha hecho parte. Es el caso del artículo 12 del PIONUDCP, del artículo 26 de la CADDDH y del artículo 10 del PSSDESC. En Uruguay, los casos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, artículo XI y de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, artículo 25, requieren otros desarrollos doctrinales. Véase, para la fundamentación, entre otros autores, con matices, Cajarville Peluffo, Juan P., “Reflexiones sobre los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya”, *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, Montevideo, 1996, pp. 155 y ss. y Risso Ferrand, Martín, *Derecho Constitucional*, 2a. ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2006, t. I, pp. 351-352.

<sup>5</sup> Desde 1830; actual artículo 10: “Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados”.

“Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

<sup>6</sup> Desde 1830; actual artículo 8: “Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.

<sup>7</sup> Véase el completo análisis sistemático de las disposiciones constitucionales relativas a tales materias, así como la precisa distinción entre derechos y deberes como situaciones jurídicas subjetivas, realizado por Cassinelli Muñoz, Horacio (2010-1), (2010-2) y (2010-3).

<sup>8</sup> Incorporado por la Constitución de 1934. Sobre sus antecedentes, véa-

El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.

Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan solo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.

A ello se adiciona la previsión de la salud pública como motivo para limitar derechos o libertades (artículo 38) y la asignación de competencia a órganos de los Gobiernos Departamentales, concretamente a las Intendencias Departamentales (artículo 275, ord. 9o.).<sup>9</sup> También de la higiene en punto a la protección de los empleados u obreros, artículo 54<sup>10</sup> y como causal admisible para la limitación por ley de la libertad de enseñanza, artículo 68.<sup>11</sup>

3. En lo que atañe a los llamados poderes de emergencia del Poder Ejecutivo, la CROU prevé dos:<sup>12</sup> a) la suspensión de la seguridad individual, que para ser decretada requiere previa anuencia de la Asamblea General en los “casos de traición o conspiración contra la patria”, por lo que, *prima facie*, inaplicable en el supuesto de la COVID-19 (artículo 31) y b) las medidas prontas de seguridad, actos del Poder Ejecutivo sujetos a control posterior del Poder Legislativo (por la Asamblea General o, en caso de receso o disolución, por la Comisión Permanente), para los “casos graves e imprevistos de ataque exterior o de conmoción interior”, que en cuanto a las personas, solo autorizan a arrestarlas (en lugares no destinados a la aprehensión de delincuentes) o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él (artículo 168, ord.-17).

---

se: Esteva Gallicchio, Eduardo G., “Lecciones de Derecho Constitucional 2. Historia Constitucional del Uruguay”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, 2a. ed., Montevideo, 1993, pp. 157 y ss. y Gros Espiell, Héctor y Esteva Gallicchio, Eduardo G., *Constituciones Iberoamericanas*. Uruguay, México, UNAM, 2005, pp. 74 y ss.

<sup>9</sup> “Velar por la salud pública..., proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento”.

<sup>10</sup> “La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado..., y la higiene física y moral”.

<sup>11</sup> “Queda garantizada la libertad de enseñanza”.

“La ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos”.

<sup>12</sup> La doctrina adiciona habitualmente, para un completo análisis sistemático, la previsión del artículo 253 constitucional de apertura de competencia de la jurisdicción militar para los casos de estado de guerra. Para un supuesto como el de la pandemia en curso, queda razonablemente descartada.

El Poder Ejecutivo, a la luz de las circunstancias conocidas al 13 de marzo de 2020, descartó, emplear, en ese momento, uno u otro de dichos institutos.<sup>13</sup>

### III. LAS DISPOSICIONES LEGALES ORDINARIAS

4. La ley 9.002 de 12 de enero de 1934. Esta comúnmente denominada ley, es, en verdad, un decretoley —no previstos por la CROU pero utilizados por los gobiernos de *facto*—, sancionado por la Comisión Legislativa Permanente actuante por entonces y promulgado por el Poder Ejecutivo el 12 de enero de dicho año. En virtud del plebiscito constitucional<sup>14</sup> celebrado el 19 de abril de 1934, que aprobó la nueva Constitución, esta fue promulgada por la Convención Nacional Constituyente, que, por imperio de la Disposición Transitoria B,<sup>15</sup> validó entre otros, el 9.002.

Saneados así los vicios orgánicoformales de origen, subsisten, obviamente, las cuestiones de posibles incompatibilidades sustanciales<sup>16</sup> con las Constituciones posteriores (básicamente las de 1934, 1942, 1952 y 1967), a la luz de lo dispuesto por el art. 329<sup>17</sup> constitucional.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Sobre los respectivos alcances y correlaciones de los poderes de emergencia del Poder Ejecutivo en Uruguay, véase con mayor detalle, Esteva Gallicchio, Eduardo G., “Los estados de excepción en Uruguay: hipótesis, aprobación y controles jurídicos o jurisdiccionales”, *Ius et Praxis*, vol. 8, núm. 1, 2002, pp. 147 y ss.

<sup>14</sup> *Cfr.*, por todos, Fabregat, Julio T., *Elecciones uruguayas. Compilación de cifras oficiales. Escrutinios y proclamaciones. Concordado con las leyes de la materia*, Montevideo, Poder Legislativo-Cámara de Representantes, 1950, pp. 227-230.

<sup>15</sup> “B) Quedan ratificadas y en vigor, en cuanto no se opongan a la presente Constitución, todas las disposiciones legislativas y administrativas dictadas desde el 30 de marzo de 1933 hasta la instalación de la nueva Legislatura y que no hubieren sido derogadas”.

<sup>16</sup> *Cfr.* por todos: Real, Alberto R., *Los decretos-leyes*, Montevideo, Talleres Gráficos 33, 1946, pp. 308 y ss. Se produjeron importantes debates sobre la regularidad constitucional, con participación de los más relevantes publicistas de la época. Véase: Prat, Julio A. (dir.), *Derecho administrativo II, Servicios Sociales*, en Vizcaíno Viscarret, Pedro (coord.), vol. II, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1970, v. II, 5 y ss.

<sup>17</sup> “Decláranse en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a las leyes que expida el Poder Legislativo”.

<sup>18</sup> *Cfr.*, por todos, Cassinelli Muñoz, Horacio, “Oposición superveniente: derogación o inconstitucionalidad”, *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, v. 55, n° 7-9, 1957, pp. 157 y ss.

5. Una ley no invocada y peculiarmente interpretada:<sup>19</sup> la 18.621, de 25 de octubre de-2009., que creó el Sistema Nacional de Emergencias, cuyo art. 4 define los estados de alerta,<sup>20</sup> de emergencia<sup>21</sup> y de desastre.<sup>22</sup> Fue reglamentada por el D. 65/020, de 17 de febrero.

Desde el primer momento, la información relevante sobre el desarrollo y la evolución de la pandemia, está disponible en la página web del SINAE.<sup>23</sup>

#### IV. LAS DISPOSICIONES EXPEDIDAS DESDE EL 13 DE MARZO DE 2020

6. Los primeros diagnósticos de uruguayos infectados por el SARS-CoV-2 motivaron la necesidad de expedir leyes ordinarias, decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, resoluciones ministeriales, actos de los Gobiernos Departamentales, así como resoluciones y acordadas de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Entre ellos:<sup>24</sup>

7. Exoneraciones tributarias. Ley 19.872, de 3 de abril, modificada por la 19.876, de 22 de abril, que procuró atender parte de las consecuencias que genera la pandemia para los contribuyentes y dispuso una exoneración del 40% de aportes jubilatorios personales y patronales, de la prestación tributaria unificada monotributo y de monotributo social Ministerio de Desarrollo Social, por obligaciones generadas por los meses de marzo y de abril de 2020.

---

<sup>19</sup> Excede las posibilidades de este artículo analizar las razones socioculturales y políticas que parecen estar subyacentes. Destaco, sin embargo, que el SINAE prevé como riesgos los generados por enfermedades y epidemias, como Dengue, Zika y Chikungunya.

<sup>20</sup> Artículo 4, núm. I: "...estado declarado por la autoridad competente con el fin de tomar precauciones específicas debido a la probable y cercana ocurrencia de un evento".

<sup>21</sup> Artículo 4, núm. IX: "...estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por una reacción inmediata y exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, de los medios de comunicación y de la comunidad en general".

<sup>22</sup> Artículo 4, núm. XII: "...estado excepcional colectivo provocado por un acontecimiento que pone en peligro a las personas, afectando su salud, vida, hábitat, medios de subsistencia y medio ambiente, imponiendo la toma de decisiones y el empleo de recursos extraordinarios para mitigar y controlar los efectos de un desastre".

<sup>23</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/coronavirus>.

<sup>24</sup> Excepto que indique lo contrario, todas las disposiciones que mencionaré, fueron expedidas en el año 2020.

8. Enfermedad profesional COVID-19. Ley 19.873, de 16 de abril, que, entre otras disposiciones, la incluyó transitoriamente como enfermedad profesional del personal de la salud.

9. Fondo Solidario COVID-19. Ley 19.874, de 8 de abril, que lo creó, para atender en forma exclusiva las erogaciones provenientes de toda actividad estatal destinada a la protección de la población frente a la emergencia sanitaria nacional; el pago de las prestaciones del Seguro por Enfermedad y del Seguro por Desempleo brindados por el Banco de Previsión Social (Ente Autónomo del Estado), a causa de la emergencia sanitaria ocasionada desde el 13 de marzo; la caída en la recaudación de dicho Banco, derivada de la reducción de actividad económica; etc. Este Fondo se integra, entre otras fuentes, con las utilidades del ejercicio 2019 del Banco de la República Oriental del Uruguay (Ente autónomo del Estado); las utilidades acumuladas de la Corporación Nacional para el Desarrollo (persona jurídica pública no estatal o paraestatal), el producido del nuevo tributo que se crea por entre dos y cuatro meses, denominado “Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19”, que tiene una alícuota que puede llegar al 20% de las remuneraciones de los funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de los Gobiernos Departamentales, quedando incluidos los titulares de los cargos electivos, políticos y de particular confianza, embajadores, etcétera (entre ellos, presidente de la República, ministros, senadores, representantes) y de un tributo adicional al Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social, que con destino al Banco de Previsión Social, gravará por dos meses extensibles a cuatro, los ingresos correspondientes a las jubilaciones, pensiones, retiros militares y policiales, etcétera.

10. Postergación de elecciones para cargos de los Gobiernos Departamentales. La ley 19.875, de 2 de abril, que facultó a la Corte Electoral (órgano constitucional extra poder competente en la materia; CROU, artículo 322-A), para diferir la fecha del 10 de mayo, fijada por ella (artículo 77, inciso 2, ord. 3o.), para la celebración de las elecciones por el Cuerpo Electoral de los soportes de los órganos del Gobierno y Administración de los Departamentos y dispuso implícitamente otros ajustes a previsiones constitucionales.<sup>25</sup> Esta ley fue aprobada por la unanimidad de votos en el Senado y por 98 en 99 votos en la Cámara de Representantes. Tuvo, pues, apoyo de todos los Partidos Políticos con representación parlamentaria. Observo, ello no obstante, que en mi concepto, por la rigidez de la Constitución uruguaya (artículo 331), debió ser objeto de uno de los procedimientos de reforma

---

<sup>25</sup> Cuyas consecuencias, aunque advertidas oportunamente, recién comienzan a visualizarse.

constitucional,<sup>26</sup> lo que se consideró de imposible producción por requerir la celebración de previo referéndum o plebiscito ciudadano de ratificación (art. 331).

Un ejemplo del cúmulo de imperfecciones técnico jurídicas de esta ley resulta del art. 1, que invoca el D. 93/020 del Poder Ejecutivo, cuando se está expidiendo un acto jurídico con mayor valor y fuerza jurídicos.

Las precedentes observaciones no impiden destacar que la ley 19.875 realiza en forma clara la reprogramación del pronunciamiento de los electores y que la Corte Electoral por Resolución s/n de 17 de abril, fijó la realización de las elecciones postergadas para el domingo 27 de setiembre.

11. Declaración de feria judicial extraordinaria y suspensión de plazos procesales. Ley 19.879, de 30 de abril, declaró en vía interpretativa que, “a falta de reglamentación legal según prevé el artículo 332<sup>27</sup> de la [CROU]”, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio de sus facultades constitucionales de superintendencia administrativa, son competentes para disponer Ferias Judiciales Extraordinarias en estados de emergencia, procurando de tal suerte sanear lo antes resuelto por ambos órganos desde el 14 de marzo. La ley considera hábiles a todos los efectos los días y horas de funcionamiento de las oficinas para los supuestos que menciona (artículo 2.3), entre ellos, los procesos de amparo y los que tramitan por procedimientos similares. Previamente la Presidente de la Suprema Corte expidió una Declaración el 14 de marzo, el pleno de la Corporación se pronunció por Resoluciones, por ej., la 12/2020, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo hizo lo propio por sucesivas Acordadas 8/020, 9/020 y 10/020.

12. Los D. 93/020 y D. 94/020, de 13 de marzo de 2020: formularon lo que denominaron “declaración de emergencia nacional sanitaria”<sup>28</sup> y dispusieron en materia migratoria. Esta declaración tuvo por alcance: la suspensión de todos los espectáculos públicos; el cierre preventivo y provisorio de los centros turísticos termales públicos y privados; el cierre de todos aquellos lugares de acceso público que se determinen por la autoridad competente; la imposición de todo otro tipo de medidas necesarias en materia de higiene sanitaria para evitar aglomeraciones en dichos espacios; cometió

<sup>26</sup> Cfr. mi opinión: <https://www.linkedin.com/in/eduardo-esteva-gallicchio-058627119/detail/recent-activity/shares/>.

<sup>27</sup> Existe otro acto jurídico publicado en el *Diario Oficial*, expedido por la Intendencia Departamental de Maldonado el 15 de mayo, que también invoca el artículo 332 constitucional: resolución 2.650/020 <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-junta-depart-maldonado/2650-2020/1>.

<sup>28</sup> Recién publicados en el *Diario Oficial* el 23 de marzo de 2020.

a las autoridades nacionales, departamentales y municipales competentes evaluar la suspensión de eventos que impliquen la aglomeración de personas, exhortó a toda la población, bajo su responsabilidad, a suspender aquellos eventos de similares características a los antes referidos; dispuso extremar las medidas de limpieza y desinfección en todos los espacios de los establecimientos públicos y privados, en especial los de educación, lugares destinados al trabajo o atención al público, cumpliéndose con las recomendaciones dispuestas por el Ministerio de Salud Pública. En cuanto a cuarentena, uno de los aspectos que requieren mayor análisis y que en mi opinión se ajusta a las previsiones constitucionales por contar con respaldo en la ley 9.202, ordenó que deberán permanecer aislados, por lo menos durante catorce días, bajo control y siguiendo las indicaciones del médico tratante o de la autoridad sanitaria, aquellas personas que: *a)* hayan contraído COVID-19; *b)* presenten fiebre, y uno o más síntomas respiratorios (tos, dolor de garganta o dificultad respiratoria) y además, en los últimos quince días, hayan permanecido de forma temporal o permanente en las “zonas de alto riesgo” que se determinan; *c)* quienes hayan estado en contacto directo con casos confirmados de COVID-19; *d)* las personas que ingresen a la República luego de haber transitado o permanecido en zonas de alto riesgo”.

El ingreso al país se limitó por el D. 94/020; se exhortó a toda la población, bajo su responsabilidad, a no viajar fuera del país, especialmente con destino o permanencia temporal o permanente en los países de alto riesgo; se exhortó a todos los empleadores a instrumentar y promover, en todos los casos que sea posible, que los trabajadores realicen sus tareas en sus domicilios.

Por D. 105/020, de 24 de marzo, se suspendió la salida del país con fines turísticos a los ciudadanos uruguayos y extranjeros residentes en la República, hasta el lunes 13 de abril.

13. Suspensión de clases. Por D. 101/020 de 16 de marzo, se exhortó a los Entes de Enseñanza Pública (Universidad de la República, Administración Nacional de Educación Pública y Universidad Tecnológica del Uruguay), a que en forma preventiva y provisoria, dispongan la suspensión del dictado de clases y el cierre de los centros educativos públicos, en todos los niveles de enseñanza; se dispuso la suspensión del dictado de clases y el cierre de los centros educativos privados, en todos los niveles.

14. Resoluciones Ministeriales. El Ministerio de Economía y Finanzas dispuso el 15 de marzo y hasta nueva resolución el cierre temporal al público de todas las Salas de Juego de Azar administradas por el Estado; y el 17 de marzo la suspensión de toda competencia hípica en los hipódromos del país.



15. Resoluciones del Poder Ejecutivo: de 17 de marzo, de exhortación a la empresa titular para el cierre de sus salas de Casino y slots hasta que el Poder Ejecutivo lo determine y exhortación a las empresas propietarias o que administran locales comerciales de gran porte (shopping center), el cierre preventivo y provisorio de los mismos, excluyendo a los locales de venta de alimentos y productos sanitarios (supermercados y farmacias), a los locales que prestan servicios financieros y a los que presten servicios de salud, hasta que el Poder Ejecutivo lo determine.

16. -Subsidio especial por enfermedad. Por D. 109/020, de 25 de marzo, se dispuso que las personas de 65 años o más, comprendidas en el ámbito subjetivo de aplicación del subsidio por enfermedad establecido por el Decreto-Ley 14.407 de 1975, podrán permanecer en aislamiento por el plazo máximo de treinta días, según determinen y comuniquen las empresas al Banco de Previsión Social. Quedan excluidos aquellos trabajadores que puedan realizar o realicen sus tareas habituales desde su domicilio.

17. Resoluciones del Congreso de Intendentes. Este órgano previsto por la CROU, art. 262, inc. final<sup>29</sup>, tiene el cometido de “coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales”, adoptó el 16 de marzo, entre otras resoluciones, la n° 7: de suspensión cautelar y provisorias, todas las reuniones tales como fiestas, bailes, celebraciones religiosas y en general eventos sociales de concurrencia importante de personas, en espacios públicos y lugares habilitados o que requieran habilitación para funcionar del Gobierno Departamental, así como las habilitaciones que se hubieren otorgado en esta materia mientras dure la situación epidemiológica de emergencia; y n° 8, de suspensión de los velatorios públicos. Se exhorta a las empresas funerarias y a los particulares que a los sepelios no se admita la concurrencia y acompañamiento de personas que no sean familiares directos del fallecido mientras dure la emergencia sanitaria. Esta resolución del Congreso de Intendentes debe ser analizada e interpretada en el marco de la distribución de competencia constitucional y legal entre los órganos del Estado y los de los Gobiernos Departamentales.

## V. CARACTERIZACIÓN DEL MODELO

18. Las disposiciones expedidas por el Gobierno uruguayo con motivo de la pandemia se caracterizan, en mi opinión, por:

---

<sup>29</sup> Adicionado por la reforma constitucional parcial de 1997.

- a) No haber utilizado los poderes de emergencia previstos por la Constitución y que no son extraños al Estado Constitucional y Convencional de Derecho (PIONUDCP, artículo 4; CADDHH, artículo 27 y conc.). Considero que esta decisión obedeció, desde la perspectiva jurídica, a la conclusión interpretativa de inexistencia de previsiones constitucionales de emergencia apropiadas para enfrentar la COVID-19 y desde los puntos de vista psicológico e ideológico, a que fueron institutos utilizados durante los años previos a la ruptura del orden institucional de 1973 con apartamiento de la teoría constitucional.
- b) No haber dispuesto una cuarentena<sup>30</sup> obligatoria,<sup>31</sup> a diferencia de lo resuelto en otros Estados; efectuando, en vez, desde el primer momento y en forma constante, exhortaciones a “si puedes, quédate en casa”. No llegó a concretarse, tampoco, la posibilidad de utilizar el artículo 12<sup>32</sup> de la CROU sobre confinamiento,<sup>33</sup> ni se generaron, por ende, las hesitaciones propias del uso correcto del idioma español, en los Estados que ordenaron “confinamientos en el domicilio”.<sup>34</sup>
- c) Haber adoptado una concepción liberal, mediante reiteradas apelaciones al “uso responsable de la libertad”.
- d) Haber acotado las restricciones a lo que razonablemente estaba impuesto a partir de los escasos datos científicos médicos disponibles originalmente sobre la pandemia.
- e) Haber respetado el más amplio ejercicio de las libertades de expresión y comunicación del pensamiento y de información.
- f) Haber demostrado preocupación por la preservación del derecho a la intimidad de las personas, como se advirtió en la negociación con Google y Apple para el desarrollo y uso desde el 15 de junio, de nue-

---

<sup>30</sup> Utilizo el vocablo enmarcado en los comentarios de la Real Academia Española, disponible en: <https://www.rae.es/noticias/crisis-del-covid-19-apuntes-sobre-cuarentena-en-la-lengua-espanola>.

<sup>31</sup> Fue propuesta por el Sindicato Médico del Uruguay el 17 de marzo. El 23 de marzo, el ex presidente de la República Tabaré R. Vázquez, del Partido Frente Amplio, mencionó una cuarentena total.

<sup>32</sup> Redacción de 1830: “Nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal”.

<sup>33</sup> Es necesario tenerlo presente cuando se dispone, sin decisión de un Juez, el aislamiento de una persona fuera de su domicilio, invocándose la ley 9.202 y el D. 93/020.

<sup>34</sup> Cfr., Pérez-Maura, Ramón, “En España no hay nadie confinado”, disponible en: <https://www.abc.es/opinion/abci-ramon-perez-maura-espana-no-nadie-confinado>, y Vargas Llosa, Mario, ¿“Confinados en una sociedad democrática?””, disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-05-02/confinados-en-una-sociedad-democratica.html>.

va tecnología de rastreo de contactos de COVID-19, en los sistemas Android e Ios.

- g) Haber posibilitado el ejercicio del derecho de reunión, mediante el desarrollo de una de sus modernas modalidades (caravana vehicular de autos y motos particulares) con tres puntos de partida en Montevideo, organizada por el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, el 1º de mayo, con cuidados de seguridad y de salud de los participantes y de terceros, así como exhortaciones a no descender de los vehículos.
- h) Haber continuado el razonable ejercicio de sus competencias por parte de los Poderes Legislativo y Judicial, no obstante las iniciales dificultades para el uso de la telemática, asegurando así la vigencia de la separación de poderes. Un caso destacable fue la tramitación,<sup>35</sup> durante la llamada Feria Judicial Sanitaria, de un *habeas corpus* en favor de una persona imputada de delito, fundado en la edad y condiciones de salud, acogido por el Juzgado en primera instancia y revocado por el Tribunal de Apelaciones.
- i) Haber respetado la distribución constitucional y legal de competencias entre el Estado, los Gobiernos Departamentales y los Entes Autónomos, concretado mediante diversas exhortaciones.

## VI. PRINCIPIOS RECTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

19. Considero que pueden considerarse como principios rectores:<sup>36</sup>

- a) Celeridad y en general, inmediatez, en la adopción de las decisiones gubernamentales.
- b) Transparencia en la difusión de noticias a través de la página web del SINAIE y cuando las circunstancias lo determinaron, difusión personal por el Presidente de la República, Ministros competentes, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Secretario y Prosecretario de la Presidencia de la República y otros integrantes de primer nivel del Poder Ejecutivo.

---

<sup>35</sup> También algunas acciones de amparo en reclamo de medicamentos de alto precio, principal objeto del instituto en Uruguay.

<sup>36</sup> En el caso de Uruguay, la expresión carece de un significado que resulte de la Constitución, por lo que la utilizo en su alcance general.

- c) Creación de un Grupo Asesor Científico Honorario, integrado por tres miembros,<sup>37</sup> que asesora científicamente al Poder Ejecutivo, desde el 16 de abril, en el camino hacia “la nueva normalidad”. El GACH formula recomendaciones en las áreas de salud y ciencia de datos, al equipo de gobierno Transición Uy, coordinado por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que es dependencia constitucional de la Presidencia de la República.<sup>38</sup> Este equipo evalúa y eleva informes y sugerencias al Poder Ejecutivo. La Secretaría es realizada por la Coordinara Técnica de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología de la Presidencia de la República.
- d) Haber contado la República con fortalezas desde las perspectivas del Sistema Nacional Integrado de Salud, de la cantidad y calidad de equipamiento de camas de Centros de Tratamiento Intensivo, de la relación de médicos por cada 1000 habitantes, que arrojan guarismos similares y en ocasiones superiores a los de Estados desarrollados.

## VII. TRÁNSITO A LA NORMALIDAD

20. ¿Nueva normalidad? En Uruguay, como en otros Estados, se está utilizando desde el 16 de abril la expresión “nueva normalidad”. Considero que es necesario formular algunas precisiones:

- a) En mi concepto, la “nueva normalidad” debería ser conceptualmente concebida como una etapa transitoria para el restablecimiento de la (anterior) normalidad.
- b) La sustitución de la (anterior) normalidad por una nueva normalidad no está exenta de riesgos para los sistemas democráticos.
- c) La invocada nueva normalidad motivada por la COVID-19 no debería ser concretada modélicamente en base a criterios como los expuestos previamente, por ejemplo, por el publicista Hans Martin Esser, a fines de 2019,<sup>39</sup> con un estilo no precisamente científico, pero

---

<sup>37</sup> Dres. Rafael Radi (coord.), Fernando Paganini y Henry Cohen. Véase el detallado Informe sobre los demás integrantes y actividades del GACH, disponible en: [https://medios.presidencia.gub.uy/tav\\_portal/2020/noticias/AG\\_280/Informe\\_GACH.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2020/noticias/AG_280/Informe_GACH.pdf)

<sup>38</sup> CROU, artículo 230.

<sup>39</sup> Esser, Hans Martin, “Die große Klammer / eine theorie der normalität”, Berlín, Kulturverlag Kdmos, 2019, in totum.

- sin duda polémico, que trae a la memoria a Schmitt cuando afirmaba: “soberano es quien decide sobre el estado de excepción”.<sup>40</sup>
- d) Cuando se trata de relaciones entre normalidad y normatividad, sigue siendo útil tener presente a Hermann Heller.<sup>41</sup>
  - e) La referencia a la nueva normalidad que realizó el Director General de la OMS el 16 de abril<sup>42</sup> parece referir a la situación de los factores que enuncia para el levantamiento por los Estados de las restricciones.
  - f) La COVID-19 ha generado la necesidad de analizar desde una perspectiva que en Uruguay no era frecuente, la Constitución de la OMS y el Reglamento Sanitario Internacional de 2005 (RSI de 2005), tanto en el marco de la CROU como de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986, teniendo presente que han comenzado las invocaciones en actos jurídicos vernáculos, como el D. 93/020.

## VIII. CONCLUSIONES

21. Si comparamos el modelo aplicado en Uruguay desde el 13 de marzo de 2020 con un marco teórico (democráticos, autoritarios y totalitarios), podemos comprobar que se optó por el democrático en su expresión más extrema, como resulta de haber sido desestimada la utilización de institutos constitucional y convencionalmente previstos. El gobierno uruguayo optó por el modelo democrático, acompañado en la mayor parte de los puntos por la unanimidad de los Partidos Políticos con representación parlamentaria (coalición gubernamental pentapartidos; encabezada por el Partido Nacional, que ostenta la Presidencia de la República y coalición opositora multipartidos llamada Frente Amplio).

22. El modelo democrático específico fue preferentemente exhortativo y no prohibitivo e imperativo, lo que evitó generar la problemática de aplicación de sanciones penales a los eventuales incumplidores.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Schmitt, Carl, *Teología política*, Madrid, Trotta, 2009, pp. 13 y ss.

<sup>41</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1947, pp. 207 y ss., 278 y ss.

<sup>42</sup> Cfr. <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19--16-april-2020>.

<sup>43</sup> Ante incumplimientos se optó por advertir la posibilidad de incurrir en el delito de desacato.

23. Las medidas adoptadas cumplen con los estándares de necesidad, transparencia, razonabilidad, proporcionalidad y posibilidad de revisiones periódicas, por lo que, en mi concepto, generan riesgos para el Estado de Derecho Democrático.

24. Las decisiones gubernamentales, en sus líneas básicas, han sido acordes con los lineamientos de la Declaración N° 1/2020 de la Corte Interamericana de DDHH<sup>44</sup> y Comunicado 130/20 de la Comisión Interamericana de DDHH.<sup>45</sup>

25. A diferencia de varios Estados americanos,<sup>46</sup> Uruguay no comunicó, en cumplimiento del artículo 27 de la CADDHH, a la Secretaría General de la OEA, el D. 93/020 y su ampliatorio D. 94/020 (declaración de emergencia nacional sanitaria). Esta es una interesante cuestión, que merece mayor debate: ¿cuándo se produce suspensión de garantías? y ¿cuál es la relación entre suspensión y limitación de derechos y libertades? Estimo que la circunstancia de no haber sido ejercidos formalmente poderes de emergencia del Poder Ejecutivo no configura razón suficiente para no realizar la comunicación, sino que se requiere examinar si procede por la sustancia de las medidas adoptadas.

26 Uruguay está realizando el ingreso a la “nueva normalidad” en forma gradual, acorde con los seis factores mencionados por el Director General de la OMS<sup>47</sup> y en base al asesoramiento del GACH a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En tal sentido, fundados en protocolos específicos elaborados *ad hoc*, retomaron paulatinamente actividades, por ejemplo, la industria de la construcción, la enseñanza primaria en determinadas zonas rurales, algunos espectáculos sin presencia de público (turf en hipódromos), *shopping centers*, otros niveles de enseñanza, etcétera. Y está planificada la próxima reanudación de las reuniones o ceremonias religiosas enmarcadas en la libertad de cultos. Todas las actividades reanudadas quedaron sujetas, ínterin perdure la situación, a monitoreos planificados y estricto cumplimiento de los requisitos para la preservación de la higiene y salubridad.

<sup>44</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp\\_27\\_2020.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf).

<sup>45</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/130.asp>.

<sup>46</sup> *Cfr.* Las notas verbales de: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, R. Dominicana, R. de Surinam, disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_suspencion\\_garantias.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_suspencion_garantias.asp).

<sup>47</sup> <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19--16-april-2020>.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., “Reflexiones sobre los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya”, *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, Montevideo, 1996.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, “Oposición superveniente: derogación o inconstitucionalidad”, *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, vol. 55, núm. 7-9, 1957.
- CASSINELLI Muñoz, Horacio, “Uruguay”, en SACCHI, Carlos (comp.), *Derecho Constitucional y Administrativo*, Montevideo, La Ley Uruguay, 2010.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, “La salud como derecho humano”, en SACCHI, Carlos (comp.), *Derecho Constitucional y Administrativo*, Montevideo, La Ley Uruguay, 2010.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, “El derecho a la salud en la Constitución Uruguaya”, en SACCHI, Carlos (comp.), *Derecho Constitucional y Administrativo*, Montevideo, La Ley Uruguay, 2010.
- ESSER, Hans Martin, “Die große Klammer / eine theorie der normalität”, Berlín, Kulturverlag Kdmos, 2019.
- ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., “Lecciones de Derecho Constitucional 2º / Historia Constitucional del Uruguay”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, 2a. ed., Montevideo, 1993.
- ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., “Los estados de excepción en Uruguay: hipótesis, aprobación y controles jurídicos o jurisdiccionales”, *Ius et Praxis*, vol. 8, núm. 1, Chile, Universidad de Talca, 2002.
- ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., “Coronavirus y fecha de las elecciones departamentales y municipales”, disponible en: <https://www.linkedin.com/in/eduardo-esteva-gallicchio-058627119/detail/recent-activity/shares/>.
- ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G. y GROS ESPIELL, Héctor, *Constituciones Iberoamericanas/Uruguay*, México, UNAM, 2005.
- FABREGAT, Julio T., *Elecciones uruguayas. Compilación de cifras oficiales. Escrutinios y proclamaciones. Concordado con las leyes de la materia*, Montevideo, Poder Legislativo-Cámara de Representantes, 1950.
- GAMARRA ANTES, Diego, “El COVID-19 y el Sistema Democrático”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, núm. 21, (enero-junio de 2020), disponible en: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/issue/view/216>.

- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y VALADÉS, Diego (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19 / Derecho Constitucional Comparado*, Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, México, IJJ-UNAM-IIDC, 2020.
- GROS ESPIELL, Héctor y ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., *Constituciones Iberoamericanas. Uruguay*, México, UNAM, 2005.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México-Buenos Aires, FCE, 1947.
- PÉREZ-MAURA, Ramón, “En España no hay nadie confinado”, *ABC*, edición del 9 de abril de 2020, disponible en: [https://www.abc.es/opinion/abci-ramon-perez-maura-espana-no-nadie-confinado-202004092348\\_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/opinion/abci-ramon-perez-maura-espana-no-nadie-confinado-202004092348_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F)
- PRAT, Julio A. (dir.), *Derecho administrativo II, Servicios Sociales*, en VIZCAÍNO VISCARRET, Pedro (coord.), vol. II, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1970.
- Real Academia Española, “Crisis del COVID-19: apuntes sobre cuarentena en la lengua española”, 19 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.rae.es/noticias/crisis-del-covid-19-apuntes-sobre-cuarentena-en-la-lengua-espanola>.
- REAL, Alberto R., *Los decretos-leyes*, Montevideo, Talleres Gráficos 33, 1946, 308 pp.
- RISSO FERRAND, Martín, *Derecho Constitucional*, 2a. ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2006, t. I.
- RISSO FERRAND, Martín, “El COVID-19 y el Derecho Constitucional”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Uruguay, núm. 21, (enero-junio de 2020), disponible en: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/issue/view/216>.
- SCHMITT, Carl, *Teología política*, Madrid, Trotta, 2009.
- VARGAS LLOSA, Mario, “¿Confinados en una sociedad democrática?”, *El País*, Madrid, 2 de mayo de 2020, disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-05-02/confinados-en-una-sociedad-democratica.html>.