

Constitución y pandemia

Análisis del régimen
de emergencia frente
a la COVID-19

Compilado por
Mariela Puga

Constitución y pandemia
Análisis del régimen
de emergencia frente
a la COVID-19



Universidad Nacional
de **Entre Ríos**

Rector

Andrés Sabella

Secretario de Extensión

Universitaria y Cultura

Roberto Medici

Director EDUNER

Gustavo Esteban Martínez

Constitución y pandemia
Análisis del régimen
de emergencia frente
a la COVID-19

Compilado por
Mariela Puga

»» EDUNER ««

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

342.009
CDD

Constitución y pandemia : análisis del régimen de emergencia frente a la COVID-19 / Mariela Gladys Puga... [et al.] ; compilación de Mariela Gladys Puga. - 1a ed. - Paraná : Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER, 2022.

Libro digital, PDF - (Encuentros y debates)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-698-521-9

1. Constitución de la Nación Argentina. 2. Pandemias.
3. Salud. I. Puga, Mariela Gladys, comp.

Coordinación de la edición: Martín Maldonado

Corrección: Sabrina Colliard

Diseño gráfico: Gustavo Saucedo

Diseño gráfico de tapa: Gabriela Resett

© María Alejandra CIUFFOLINI, V. Gastón MUTTI, Mariela PUGA, Alejandro Gonzalo GARCÍA GARRO, Leandro Federico MEGA, Leandro A. ARDOY, Leonardo PITLEVNIK, Liliana RONCONI, Luciana SBRESSO y Diego SOMOZA.

© EDUNER. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos
Entre Ríos, Argentina, 2022.

Andrés Pazos 406 (E3100FHJ), Paraná, Entre Ríos, Argentina
eduner@uner.edu.ar / www.eduner.uner.edu.ar

Editado en Argentina.

Facultad de Trabajo Social, Resolución C.D. n.º 019/2021.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11 723.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11 723 y 25 446.

Índice

- 10 **Prefacio 1. La relación entre la política
y el derecho.** *María Alejandra Ciuffolini*
- 12 **Prefacio 2.** *V. Gastón Mutti*
- 15 **Introducción.** *Mariela Puga*

PRIMERA PARTE. FORMAS DE DECIDIR EN EMERGENCIA

- 22 **Emergencia sanitaria y decretos de necesidad
y urgencia.** *Mariela Puga*
- 22 I. Introducción
- 26 II. La preocupación por los DNU
- 28 III. Emergencia pública y circunstancias excepcionales:
una aproximación inicial
- 30 IV. La pandemia de la COVID-19 y la excepcionalidad
constitucional
- 30 IV.1. Marco general
- 33 IV.2. El devenir de un evento institucional paroxístico
- 37 IV.3. La validación de la institucionalidad paroxística
- 39 IV.4. La apelación a la declaración de estado de sitio
como síntoma
- 44 IV.5. Diferenciación de las instituciones de excepción
de acuerdo a la situación de hecho que las habilita
- 48 V. El diseño constitucional de los DNU
- 48 V.1. Dos paradigmas de regulación
- 51 V.2. La indeterminación entre DNU y DD
- 54 V.3. Doce años de esclavitud
- 55 V.4. La ley 26 122 y la oficialización del modelo
de competencias invertidas

57	VI. Conclusión
59	Bibliografía
62	COVID-19 y legislación de necesidad y urgencia: los DNU y el sistema presidencialista. <i>Alejandro Gonzalo García Garro</i>
63	I. ¿Son constitucionales los DNU emitidos por el PEN? ¿Se ajustan a los parámetros de la CSJN, cumplieron los procedimientos legales y constitucionales?
72	II. Reflexiones constitucionales desde la pandemia
72	II.1. El relato liberal de la división de poderes... ¿Tiene vigencia? ¿Tiene que ver con nuestra historia institucional?
76	II.2. Legitimidad para controlar, legitimidad para actuar: ¿es el Poder Legislativo el más legítimo de los poderes?
78	II.3. Desde dónde hablamos cuando hablamos del DNU, ¿legislación de emergencia o facultad presidencial?
81	II.4. Sobre gobernar la crisis, ¿quién es el más apto para gestionar la pandemia?
84	II.5. ¿El Congreso es la única herramienta de control del Ejecutivo? Control institucional vs. control político
87	III. El fallo de la CSJN sobre la presencialidad de las clases
89	IV. Cierre
91	Bibliografía
95	Derecho penal y garantías constitucionales en tiempos de COVID-19. <i>Leandro Federico Mega</i>
95	I. Introducción
96	II. Herramientas en emergencia (constitucional)
100	III. Constitucionalidad de la herramienta penal en la emergencia
101	III.1. La no posibilidad de diseñar delitos a través de DNU
106	IV. Decretos de necesidad y urgencia, materia penal y competencias delegadas
107	V. A modo de inicio. La práctica constitucional y la metáfora de la catedral
108	Bibliografía

110	Control jurisdiccional de las competencias (inter)provinciales en pandemia. <i>Leandro Ardoy</i>
110	I. Introducción
112	II. Los derechos en juego (y las facultades de los Estados locales) y la competencia federal
114	III. La respuesta del Poder Judicial
121	IV. Consecuencias
123	V. Conclusión
125	Bibliografía

SEGUNDA PARTE. IMPACTOS DE LAS DECISIONES EN EMERGENCIA

130	Hacinamiento carcelario, COVID-19 y resoluciones judiciales: análisis del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires del 11 de mayo de 2020. <i>Leonardo Pitlevnik</i>
130	I. Introducción: el contexto
133	II. El fallo de Casación
137	III. La decisión de la Corte bonaerense
141	IV. Reflexiones sobre algunos aspectos centrales del fallo
141	IV.1. El efecto suspensivo de la decisión de Casación
144	IV.2. La asistemática elasticidad en la aplicación de la ley
145	IV.3. La identificación del colectivo
149	IV.4. La clasificación de delito leve como pauta para poner fin al encarcelamiento
151	IV.5. La participación de la víctima
154	V. Efectos del fallo y conclusiones
156	Bibliografía
161	Personas en situación de calle, COVID-19 y las políticas públicas insuficientes y discriminatorias adoptadas en la CABA. <i>Liliana Ronconi</i>
161	I. Introducción
162	II. El derecho a la vivienda y las personas sin vivienda en la CABA. Vínculo con el derecho a la salud

166	III. Igualdad y grupos desaventajados
171	IV. El tratamiento de las personas en situación de calle durante la COVID-19
175	V. Políticas públicas que no solo son insuficientes, sino que además discriminan
180	VI. Algunas conclusiones
182	Bibliografía
187	Derecho a la educación, pandemia e igualdad. Aportes para repensar la actividad del Estado desde el enfoque de derechos. <i>Luciana Sbresso y Diego Somoza</i>
187	I. Introducción
188	II. El contenido del derecho a la educación
191	III. Las intervenciones del Poder Legislativo y Ejecutivo, en pandemia, para materializar el derecho a la educación en condiciones de igualdad
198	IV. La intervención del Poder Judicial para la realización del derecho a la educación en condiciones de igualdad
203	V. Conclusiones finales
204	Bibliografía
207	Autorías

Prefacio 1

La relación entre la política y el derecho

María Alejandra Ciuffolini

La relación entre la política y el derecho es uno de los tópicos más controvertidos de la teoría política y de las corrientes del derecho constitucional. Pero es –la relación–, más allá del debate al interior de cada campo disciplinar, una diagonal para abordar el siempre espinoso e indeterminado objeto de la democracia y, más exactamente, qué es una sociedad democrática.

La democracia es un modo de gobierno que ha condensado en distintos momentos históricos, en diseños institucionales diferentes. Es un modo de administración del poder, abierto y contingente, que expresa las relaciones de fuerza y condensa en determinadas hegemonías. Por lo tanto, la democracia no es un modelo determinado y ni un prefijado arreglo institucional; es la resultante de las prácticas políticas desplegadas y en disputa en un devenir abierto, que puede, conforme a la correlación de fuerzas, conducir a regímenes restringidos, conservadores y meramente plebiscitarios; o bien, movida por fuerzas profundamente transformadoras, dirigirse a ensanchar y redefinir las relaciones de poder, legalidad y derechos, a partir de nuevas formas de conjugación de los principios de igualdad y libertad y su efectiva realización.

Ciertamente, los autores del presente libro se inscriben en esa amplia lucha y las preocupaciones que dan origen a esta obra –partiendo de visiones diversas– se orientan y convergen en ese compromiso intelectual y político, que parte de auscultar los aspectos controvertidos de los procesos de decisión gubernamental en el contexto de la pandemia de la COVID-19, como instancia en una reflexión más amplia y profunda sobre gobierno y ley.

Exactamente y como quien sigue el hilo de Ariadna, cada uno de los textos que componen el volumen nos ofrecen una serie de observacio-

nes, argumentos y deducciones que, tomando por caso la declaración de la emergencia sanitaria (DNU 260/2020), examinan la pertinencia de los fundamentos, los procedimientos y los efectos del uso de los institutos de excepción previstos en el texto constitucional.

Lo interesante como lectora es el recorrido de tren fantasma que nos propone; cada texto nos enfrenta –estemos o no de acuerdo con la tesis sostenida– al abismo real o potencial de la ley; la monstruosidad de su violencia y la monstruosidad descarnada cuando su protección desaparece; los fantasmas de la discrecionalidad y la arbitrariedad en la acción política; etc. Al mismo tiempo, este tratamiento exhaustivo del uso del derecho y del derecho como lugar de factura de la emergencia sanitaria se desliza –a mi entender, no puede ser de otra manera– hacia el análisis de las instituciones y el sistema político democrático. Y como no hay posibilidad de problematizar un asunto de la realidad desde un lugar de inmunidad completa, podemos ver en el tratamiento de asuntos, como la relación entre excepción y la división de poderes, y/o la pregunta sobre el sustrato ideológico de la Constitución de 1994 y su relación con la realidad e idiosincrasia de este pueblo, y/o en la inefectividad del principio de igualdad para grandes mayorías, entre otros interrogantes, los matices político-ideológicos desde el que los autores piensan y reflexionan sobre el presente, sobre el derecho y la política.

En un mundo que estalla en sus contradicciones, en el que parece estar deshaciéndose el viejo encastre entre capitalismo y democracia, pero no en desmedro del primero sino de la segunda; en el que la desigualdad avanza de manera escandalosa y las tendencias plutocráticas y neofascistas se erigen como alternativas de respuesta a la crisis, centrar la discusión sobre la democracia, revitalizar sus principios, recuperar su fuerza inclusiva y transformadora es la tarea más urgente.

El espíritu crítico de este libro puede pensarse en esa senda.

Prefacio 2

V. Gastón Mutti

*La pandemia ha tenido la exquisitez
de revelarnos las verdades
de cada país y de cada líder.*

JON LEE ANDERSON

(Alconada Mon 9/1/21)¹

Los estudios y trabajos sobre la pandemia que estamos atravesando se colocan en un lugar prioritario, determinante, para darnos un registro de las vicisitudes que atraviesan nuestras sociedades, nuestros líderes y nosotros mismos.

Los sucesos que hemos vivido desde hace algo más de un año han exacerbado aquellas características que nuestros países y regiones ya poseían.

Como han indicado muchos observadores, estamos ante un cambio de época. Por ello, las preguntas necesarias que se realiza este libro son sobre las continuidades y las rupturas de los procesos sociales en nuestro país.

De su lectura surge con claridad que la actual crisis sanitaria mundial acelera y condensa de forma abrupta tendencias que ya estábamos transitando. Así, derechos postergados y protestas latentes, que se expresaban en diferentes ámbitos públicos, fueron desplazadas durante muchos meses del escenario político y sus demandas postergadas de las agendas públicas. La prioridad fue otra, lo cual hizo que las agendas gubernamentales y decisorias de la nación, las provincias y los municipios se enfocaran en la salud pública, dejando de lado otras cuestiones, posponiéndolas.

1. Entrevista realizada por Hugo Alconada Mon a Jon Lee Anderson para el diario *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/jon-lee-anderson-volvera-gen-te-trump-sus-nid2565294/>

El optimismo que se instaló en los años noventa respecto de la evolución de nuestras sociedades se disipó y nos enfrentamos a la necesidad de administrar esta incertidumbre extrema. Las palabras que ahora se imponen son miedo, fragilidad, erosión, irreversibilidad.

Los textos que se nos ofrecen destacan y se ocupan de analizar cómo, al ir dando pequeños pasos hacia la superación de la actual situación, solo podemos encontrar, acentuados, los problemas que ya teníamos. La brecha entre las zonas prósperas y las marginadas en nuestro país, provincias y ciudades, aquellas que Guillermo O'Donnell nos proponía colorear de marrón, azul y verde según se accediera o no a las garantías del Estado de derecho y a las prácticas democráticas; la ampliación de las brechas entre las clases sociales y el aumento sustancial de la pobreza, donde en muchos casos no es posible ni mantener la distancia social exigida dado el hacinamiento en el que viven, ni lavarse las manos ya que no cuentan con agua potable para hacerlo; la dificultad del funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil; y la crisis de los órganos representativos y de la democracia.

También de los capítulos se desprende que esta crisis sanitaria ha revelado que nuestro país necesita una mejor salud pública y una mayor capacidad del Estado para coordinar, tanto horizontal como verticalmente, acciones en tiempos de emergencia. Sin embargo, en otros aspectos, como es el manejo de la información producida por los ciudadanos, se ha coincidido en que después de la crisis tendremos Estados muchos más grandes y en muchos países los gobiernos habrán penetrado más profundamente en las vidas privadas de las personas. Las herramientas utilizadas en la actualidad para controlar la pandemia podrán quedarse para un mayor control ciudadano. Estamos ante un Estado con requerimientos modernos aún irresueltos y que al mismo tiempo utiliza eficientemente herramientas de la tecnología digital.

Es por esto que el libro aquí prologado se ocupa y preocupa por los efectos de la pandemia sobre la igualdad y la libertad y sobre el rol del Estado en su consecución. Fundamentalmente, porque la libertad por lo general ha sido pospuesta como valor ante situaciones extremas como la que vivimos.

El problema es que, ante este panorama, quienes también son puestas en cuestión por la confianza ciudadana son las instituciones del Estado y

del Gobierno. En muchos casos, como algunos de los analizados en los capítulos, las torpes respuestas a la pandemia profundizan las críticas a las instituciones democráticas, al mismo tiempo que los gobiernos se pudieron volver más autoritarios y dominantes porque la situación los abalaba.

La tensión entre lo circunstancial y lo excepcional es otro asunto tematizado en este libro. Lo urgente de una situación de emergencia estructural, con visos de duración más allá de la misma, puede ser visto como situaciones de excepcionalidad. El texto nos invita a reflexionar sobre cómo estas tendencias previas, ampliadas y aceleradas, podrán incluso transformar la normalidad en la pospandemia.

Entre ellas se destaca lo que, desde hace varias décadas, se observa en el impacto del ejecutivismo sobre las democracias. Una de las cuestiones desarrolladas es desde ya esta: la actividad decisoria de los poderes ejecutivos es diaria y se expresa sin pausa, lo cual no implica necesariamente un ataque al derecho vigente. Sin embargo, el paso del tiempo ha puesto en cuestión esta forma de relación entre los poderes de Gobierno. A ello se suma en los análisis el lugar del Poder Judicial y su manejo del *tempo* institucional.

Frente a estas tendencias son, en cambio, las prácticas democráticas las que posibilitan el acceso y circulación de la información y contribuyen a que las políticas públicas ineficaces puedan ser corregidas.

Como el texto nos sugiere en el recorrido de sus capítulos, la preocupación fundamental debe ser cómo «construir catedrales» ladrillo a ladrillo con el paso del tiempo (Carlos Nino), no «demoler hoteles» (Charly García).

Por ello, este libro que mis colegas de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos nos ofrecen es de gran utilidad para brindarnos registros de alto impacto no solo académico, sino también para la toma de decisiones en las políticas públicas.

Introducción

Mariela Puga

La pandemia nos encontró desprevenidos, institucionalmente vulnerables y demasiado desiguales socialmente. Al momento de aparecer en escena la COVID-19, las políticas de salud, educación y vivienda ya eran muy deficitarias y cada vez más inocuas para abordar las desigualdades estructurales de la Argentina. Las instituciones de toma de decisiones tampoco habían conseguido consolidar formas estables de seguridad jurídica. Las decisiones del Poder Ejecutivo, por ejemplo, tensionaban permanentemente con las competencias del parlamento y con el control del Poder Judicial. Las del Poder Judicial, por su parte, eran objeto de permanente sospecha de parcialidad anti-mayoritaria y el parlamento era visto, en varias instancias históricas, como una especie de escribanía por omisión del Poder Ejecutivo. Con esas débiles herramientas de políticas públicas e instituciones de toma de decisión se afrontó una emergencia sanitaria causada por un virus letal, que acosó y acosará al planeta un tiempo más.

Esta obra reflexiona, casi en tiempo real, sobre los hechos institucionales sobresalientes del primer semestre de 2020. El eje de su reflexión son las instituciones de toma de decisión de Argentina, tanto a nivel nacional como local, en el ámbito de los tres poderes del Estado y algunas de sus articulaciones, en especial, con las políticas de educación, vivienda y salud frente a la pandemia de la COVID-19.

Se trata de una compilación de siete trabajos que han sido objeto de una apasionada reflexión colectiva, la que tuvo como marco al Conversatorio sobre Constitución y Pandemia. Este se desarrolló en la virtualidad entre abril y julio de 2020 por iniciativa de docentes de Derecho de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Entre

Ríos (UNER) y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Decantó, finalmente, en diez encuentros virtuales a los que se fueron sumando, alternativamente, docentes de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Nacional de Córdoba, Misiones y Tucumán, además de abogados de Chaco y Neuquén, entre otros.¹

El interés de los participantes de estos encuentros fue discutir las decisiones institucionales de emergencia que súbitamente se fueron tomando desde fines de marzo de 2020. Decretos de necesidad y urgencia, resoluciones ejecutivas y parlamentarias, así como fallos judiciales, se escrutaron y debatieron en el marco del conversatorio, tan pronto como ocurrían. Para septiembre de ese mismo año algunos de nosotros habíamos registrado parte de esas reflexiones, por lo que decidimos reanudar los encuentros para discutir y desarrollar esos registros escritos. Fue entonces cuando empezamos a pergeñar la posibilidad de este libro. El apoyo del Consejo Directivo de la Facultad de Trabajo Social de la UNER fue la piedra de toque que nos permitió aspirar a esta publicación.

Además de una recreación casi etnográfica de nuestra reacción disciplinar ante las decisiones de emergencia, esta obra también puede leerse como una propuesta de análisis de la institucionalidad en Argentina. Un análisis que, claro, toma a esta particular emergencia como instancia de escrutinio.

Es desde este último registro que presentamos esta compilación en dos partes. En la primera, el eje de estudio son las formas de decisión estatal en emergencia y en la segunda se aborda el impacto que esas decisiones tuvieron sobre grupos en situación de vulnerabilidad. En los capítulos de los profesores García Garro y Puga, que inauguran la primera parte, el análisis se realiza sobre la pertinencia de los decretos de necesidad y urgencia (en adelante, DNU) como mecanismos de decisión en pandemia, desde un registro de su historicidad, y sus significaciones dogmáticas. Los trabajos de los profesores Mega y Ardoy, que completan esta primera parte, abordan decisiones especialmente polémicas tomadas a través de los DNU y que estuvieron dirigidas a garantizar el

1. Nueve de los diez encuentros fueron grabados y su versión audiovisual puede encontrarse en línea aquí: https://www.youtube.com/watch?v=EtiAGMhShYo&list=PLMNmEH5pErWXXJ_3ygAvs_kqDEHFZyae1

aislamiento social, preventivo y obligatorio. Tales, la decisión de sancionar penalmente a los infractores, así como la de delegar en los gobiernos locales facultades para cerrar fronteras interprovinciales. Ya en la segunda parte de la compilación se agrupan aquellos trabajos que se ocupan de decisiones relativas a políticas históricamente deficitarias, las que son agravadas en emergencia por las órdenes de aislamiento. Se trata, en síntesis, de trabajos que lidian con los impactos diferenciales que las restricciones sanitarias tuvieron sobre personas en situación de calle, habitantes de villas y personas privadas de su libertad en penitenciarías. Los trabajos de los profesores Pitlevnik, Ronconi y, en coautoría, Sbresso y Somoza reflexionan centralmente sobre decisiones judiciales que analizan el agravamiento de la situación de vulnerabilidad de estas poblaciones a partir de una crítica al déficit previo de las políticas públicas que las atienden.

Entrando en algún detalle, diría que el capítulo de mi autoría, que inicia la compilación, dialoga en buena medida con el trabajo del profesor Alejandro Gonzalo García Garro. Ambos abordamos, desde enfoques diferentes, los DNU que inauguraron la emergencia sanitaria. No se trata de juicios dogmáticos sobre la constitucionalidad de los DNU de la emergencia, sino del vincular esos decretos con las representaciones y definiciones de nuestras instituciones de excepción y de normalidad. Ambos capítulos pivotean desde dos de los enfoques dominantes en el derecho argentino en relación a nuestro sistema presidencialista. Por un lado, aquel que entiende que la reforma constitucional de 1994 estuvo dirigida a atenuar el presidencialismo, y por otro, el que la ve como la rúbrica en la constitución formal del acentuado presidencialismo que domina nuestra constitución material. Ellos postulan dos maneras, en parte complementarias y en parte diferentes, de valorar la construcción institucional de la emergencia a partir de aquellos DNU que la inauguraron.

Las dos contribuciones siguientes, las de los profesores Leandro Mega y Leandro Ardoy, abordan dos temas especialmente candentes de la institucionalidad de la emergencia. Mega analiza la utilización de la sanción penal para el control de las medidas sanitarias, en especial, de las medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio. El profesor de la UNER bucea en las raíces de las leyes penales en blanco y

en el resultado paradójico que ellas imponen en estos casos, en relación a la prohibición de legislación penal a través de DNU. Por su parte, Ardoy analiza y discute las competencias federales delegadas a los gobernadores para el cierre de fronteras interprovinciales. El profesor de la UNL examina las decisiones judiciales respecto a conflictos que se dieron en ocasión del cierre de fronteras y que se dramatizaron en la prensa en esos momentos. En ambos casos, las decisiones judiciales al respecto constituyen el principal marco de análisis y su encuadre histórico le da una distintiva guarnición de sentido a las evaluaciones hechas.

Diría que estos primeros cuatro trabajos (Puga, Garro, Mega y Ardoy) afrontan varias de las preguntas que nos inquietaron durante el conversatorio: ¿son anticuadas las instituciones de emergencia que prevé nuestra Constitución para los desafíos de una pandemia?, ¿se han excedido los poderes ejecutivos en la restricción de derechos fundamentales?, ¿se han equivocado en la institución en la que enmarcaron esas decisiones?, ¿podemos distinguir las razones políticas de oportunidad o conveniencia sanitaria para dictar una medida, de su razonabilidad jurídica? En fin, son estas preguntas las que insuflaron las reacciones de esta primera parte del libro y que, sin ser respondidas en su totalidad, han dado vida a investigaciones y reflexiones que valía la pena publicar.

Los tres últimos trabajos abordan, en cambio, el impacto de las medidas sanitarias sobre grupos específicos de la población, cuya vulnerabilidad no fue suficientemente atendida por las carteras sanitarias. En particular, se analizan algunas sentencias judiciales sobresalientes que juzgan las políticas públicas en relación a personas privadas de su libertad, personas en situación de calle y habitantes de villas de emergencia sin acceso a internet. Las reflexiones fueron también inspiradas por algunas de las preguntas que transversalizaron los debates del conversatorio, del tipo de ¿cómo abordar jurídicamente los impactos diferenciales de las medidas sanitarias?, ¿cómo se conectan las insuficientes políticas públicas previas con la obligación estatal de proveer igual protección a la salud de las distintas poblaciones?, ¿en qué medida las políticas públicas, antes insuficientes, se vuelven ahora discriminatorias?, ¿qué eficiencia remedial tienen las distintas estrategias de intervención del Poder Judicial?

El capítulo del profesor de la UBA Leonardo Pitlevnik inaugura esta parte con un análisis exhaustivo de la situación previa a la pandemia en

las cárceles de la provincia de Buenos Aires y con una explicación de los estándares y políticas judiciales con la que esta situación se venía abordando. En una insuperable representación del contexto previo, el trabajo de Pitlevnik permite una amplia comprensión del particular impacto de las medidas sanitarias sobre las personas privadas de su libertad, pero sobre todo de las continuidades, disrupciones y paradojas que causó la intervención judicial estructural en estas circunstancias de pandemia.

A continuación, la contribución de la profesora Liliana Ronconi se concentra en las decisiones judiciales que intentaron controlar las políticas públicas de asistencia a las personas en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Analizando vínculos entre el derecho a la salud y el derecho a la vivienda, Ronconi registra las implicancias para cerca de 7 mil personas que viven en las calles de la ciudad de Buenos Aires, de una política sanitaria fundada en la idea de «quédate en casa» y de una política local de asistencia que se traduce esencialmente en paradores hacinados. La profesora de la UBA analiza la intervención judicial sobre esta política local en plena pandemia y da cuenta de sus contingencias e implicancias desde la perspectiva de una teoría robusta de igualdad estructural. Aquí, otra vez, el pasado importa. No como crónica, sino como la historia que nos permite entender un presente pandémico que profundiza los déficits de las políticas de asistencia a estas poblaciones.

La última contribución es de los profesores Luciana Sbresso y Diego Somoza, quienes abordan uno de los fallos más llamativos, activistas y prometedores que se dictaran en pandemia. Se trata de la decisión de la Justicia porteña en relación al derecho a la educación de los niños que habitan villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, que no tienen acceso a internet. Desde un estricto enfoque de derechos humanos, los autores definen los estándares del contenido mínimo del derecho a la educación que obliga al Estado argentino y explican de qué forma las medidas legislativas y ejecutivas han intentado cumplir con esta obligación en época de pandemia. Sin embargo, esas medidas no incluyeron a los habitantes de las villas de emergencia porteñas sin acceso a internet. Por el contrario, los dejaron excluidos. La decisión judicial en análisis en este trabajo se esfuerza por redireccionar la atención del Poder Ejecutivo de la ciudad hacia los puntos ciegos de sus políticas públicas educativas.

Al momento de cerrar esta introducción, el régimen de Emergencia Sanitaria iniciado el 13 de marzo de 2020 no ha cesado. Como forma institucional de gestionar la lucha estatal contra la pandemia de la COVID-19 en Argentina, sigue siendo un tema de gran actualidad y relevancia social. Esperamos que estas páginas contribuyan a la comprensión, evaluación y aprendizaje no solo de las decisiones institucionales del primer y singular año de emergencia, sino también de las medidas que se tomaron después, aún en el marco de la pandemia. Ello en tanto las decisiones analizadas aquí son las que estructuraron el esquema de emergencia sanitaria que siguió y en el que aún estamos.

Para finalizar, nuestro objetivo es que este libro contribuya a pensar en cómo vamos a reformular o a repensar nuestro derecho constitucional a partir de ahora. La pandemia demostró los grandes déficits del diseño institucional que tenemos y también su incapacidad para evitar que las desigualdades estructurales que nos debilitan se conviertan en tragedias diferencialmente agravadas en épocas de crisis.