

LA INTERVENCIÓN  
ADMINISTRATIVA  
EN LA  
**PREVENCIÓN  
DE RIESGOS  
SANITARIOS**  
EN LATINOAMÉRICA

La respuesta de los poderes públicos y del derecho  
administrativo latinoamericano frente a la COVID-19

Coordinador

Mirko André Maldonado-Meléndez



eBook en [www.colex.es](http://www.colex.es)

1.<sup>a</sup> EDICIÓN





# **LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS SANITARIOS EN LATINOAMÉRICA**

La respuesta de los poderes públicos y del derecho  
administrativo latinoamericano frente a la COVID-19

**1.ª EDICIÓN**

**Mirko André Maldonado-Meléndez**

*Coordinador*

COLEX 2021

Copyright © 2021

**Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) garantiza el respeto de los citados derechos.**

**Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.**

**Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web [www.colex.es](http://www.colex.es) un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.**

© Allan R. Brewer-Carias  
© Martin Galli Basualdo  
© Rogeiro Gesta Leal  
© Ciro N. Guechá Medina  
© Mirko A. Maldonado-Meléndez  
© Claudio L. Moraga Klenner  
© Karlos Navarro Medal  
© Luis A. Ortiz Zamora  
© Jaime F. Rodríguez-Arana Muñoz  
© Guillermo A. Tenorio Cueto  
© M. Cristina Vázquez Pedrouzo

© Editorial Colex, S.L.  
Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial)  
A Coruña, C.P. 15004  
[info@colex.es](mailto:info@colex.es)  
[www.colex.es](http://www.colex.es)

I.S.B.N.: 978-84-1359-149-0  
Depósito legal: C 81-2021

# SUMARIO

AUTORES .....	13
---------------	----

PRESENTACIÓN .....	15
--------------------	----

## ARGENTINA

### LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS SANITARIOS EN ARGENTINA CON MOTIVO DEL COVID-19

*Martín Galli Basualdo*

I. Algunas consideraciones generales acerca de la intervención administrativa y su vinculación con el COVID-19 .....	23
II. El estado de emergencia y la intervención administrativa que tuvo lugar originariamente en Argentina .....	26
III. Intervención estatal restrictiva en materia de libertades ambulatorias, de circulación de personas y al derecho la tutela administrativa y judicial efectiva ..	28
IV. El estado de emergencia y la contratación pública .....	31
IV.1. Contratación pública de emergencia .....	31
IV.2. Estado de emergencia en materia de servicios públicos y de servicios en competencia .....	33
V. A modo de conclusión .....	34

## BRASIL

### INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA NA GESTÃO DE CALAMIDADES PÚBLICAS E OS RISCOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

*Rogério Gesta Leal*

SUMÁRIO .....	37
I. Notas introdutórias .....	37
II. Tempos de (des)ordem: limites de contenções .....	38
III. A atuação da Administração Pública em face de Estados de Calamidade Pública: aspectos normativos e conceituais preliminares .....	44
IV. A dispensa de licitação pública como espécie de improbidade administrativa em face de calamidades públicas .....	47
V. Bibliografia .....	51

## CHILE

### COVID Y TENSIONES ADMINISTRATIVAS (DESDE LA PREVENCIÓN EN CHILE)

*Claudio Moraga Klenner*

I. La crisis llegó antes que el virus .....	55
II. Aparecimiento de la pandemia y el desencadenamiento de efectos en cadena ..	57
III. La historia no siempre se repite de una misma manera .....	60
III.1. Coordinación administrativa y entre autoridades políticas .....	61
III.2. Garantía de una servicialidad oportuna, concreta y eficiente del Estado ..	63
III.3. Dar espacio a la participación de las personas y organizaciones de la sociedad civil, en un estado de comunicación abierto .....	66
IV. Conclusiones .....	68
V. Bibliografía .....	69
Otras fuentes .....	69

SUMARIO

**COLOMBIA**  
**LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA COMO MECANISMO DE MITIGACIÓN**  
**DE RIESGOS SANITARIOS EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO**

*Ciro Nolberto Güechá Medina*

RESUMEN . . . . .	71
SUMMARY . . . . .	72
I. Introducción. . . . .	72
II. La contratación directa en el sistema jurídico colombiano: un procedimiento administrativo simplificado en la selección del contratista . . . . .	73
II.1. Los contratos interadministrativos constituyen expresión de contratación directa . . . . .	75
II.2. Los contratos reservados del sector defensa constituyen una particularidad en la contratación directa. . . . .	76
II.3. Otras modalidades de contratos que permiten contratación directa en Colombia . . . . .	76
II.4. La urgencia manifiesta es la modalidad más clara de contratación directa en Colombia. . . . .	78
III. Las regulaciones normativas de la urgencia manifiesta en Colombia encaminadas a conjurar la emergencia por el COVID-19 . . . . .	79
IV. La contratación a través de la urgencia manifiesta como mecanismo idóneo para conjurar estados de crisis sanitarias . . . . .	80
V. Conclusiones . . . . .	82
VI. Bibliografía. . . . .	83

**COSTA RICA**  
**LAS POTESTADES EXORBITANTES DE LA ADMINISTRACIÓN EN**  
**LOS TIEMPOS DE LA COVID-19. EL CASO DE COSTA RICA**

*Luis A. Ortiz Zamora*

I. Introducción. . . . .	85
II. Régimen jurídico del estado de excepción en Costa Rica . . . . .	86
II.1. Suspensión de derechos y garantías constitucionales . . . . .	86
II.2. Autorización para declarar el estado de defensa nacional . . . . .	87
II.3. Variación de las partidas presupuestarias . . . . .	89
II.4. El estado de alarma. . . . .	90
II.5. Los decretos de urgencia atípicos . . . . .	91
III. Medidas tomadas por el Gobierno de la República de Costa Rica . . . . .	93
III.1. Restricción vehicular sanitaria . . . . .	93
III.2. Medidas migratorias. . . . .	94
III.3. Cierre de establecimientos que requieren permiso sanitario de funcionamiento. . . . .	94
III.4. Lineamientos del Ministerio de Salud . . . . .	96
IV. Conclusión . . . . .	98
V. Bibliografía . . . . .	100

**ESPAÑA**  
**EL DERECHO A LA SALUD EN ESPAÑA: DE PRINCIPIO RECTOR**  
**A DERECHO SOCIAL FUNDAMENTAL DE LA PERSONA**

*Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*

I. Los principios rectores y el derecho a la salud en España . . . . .	103
II. El derecho a la protección de la salud y las medidas preventivas en la Constitución . . . . .	113
III. El derecho a la salud, un derecho fundamental . . . . .	115
IV. Las medidas preventivas del artículo 43 constitucional y la pandemia del COVID-19 . . . . .	118

**MÉXICO**  
**LAS INJERENCIAS DEL ESTADO EN LA PRIVACIDAD. ALCANCES**  
**Y ABUSOS DE LA EMERGENCIA SANITARIA EN MÉXICO**

*Guillermo A. Tenorio Cueto*

I. Introducción. . . . .	125
II. La protección de la vida privada digital . . . . .	126
II.1. La confidencialidad de la vida privada y la autodeterminación informativa. . . . .	131

## SUMARIO

III. Emergencia sanitaria y protección de la privacidad . . . . .	133
IV. Analítica predictiva y prescriptiva durante y posterior a la emergencia sanitaria .	135
V. Vulneraciones a la vida privada con el tratamiento lícito e ilícito de datos en el Estado mexicano . . . . .	139
Aplicaciones móviles e información vía digital . . . . .	139
Datos de movilidad. . . . .	140
Carencia de implementación de protocolos para el sector educativo . . . . .	140
Carencia de vigilancia sobre cumplimiento normativo en otros sectores. . . . .	141
VI. Conclusiones . . . . .	142
VII. Bibliografía . . . . .	142

### NICARAGUA

#### EL SISTEMA DE SALUD NICARAGÜENSE, ANTE RIESGOS SANITARIOS

*Karlos Navarro Medal*

I. La privatización y descentralización de los servicios públicos en Nicaragua. . . . .	145
La descentralización del Estado de Nicaragua . . . . .	148
II. El marco jurídico de la salud pública en Nicaragua . . . . .	150
El Ministerio de Salud como órgano rector de la salud. . . . .	154
III. Modelo de Salud Familiar y Comunitario (MOSAFC) . . . . .	156
IV. El Libro Blanco del Gobierno sobre el COVID-19 y una estrategia singular . . . . .	158

### PERÚ

#### LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA SALUD Y LA SANIDAD Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS SANITARIOS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN PERÚ

*Mirko A. Maldonado-Meléndez*

I. Introducción. . . . .	161
II. El Estado social y democrático de derecho y el sistema de garantías en materia de protección de la salud y la sanidad . . . . .	164
III. La Constitución peruana de 1993 y el desarrollo del “régimen de excepción” a raíz de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 . . . . .	166
III.1. Desarrollo constitucional del derecho a la salud en la Constitución de 1993 y en la legislación peruana . . . . .	166
III. 2. Desarrollo del estado de excepción en el Perú a raíz de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 . . . . .	173
IV. El Derecho administrativo peruano y la intervención administrativa frente al riesgo sanitario ocasionado por la COVID-19 . . . . .	176
IV. 1. La intervención administrativa como respuesta al interés público en materia de salud y en materia sanitaria. . . . .	176
IV. 2. La actuación de los poderes públicos y del Derecho administrativo en la salud y en la sanidad . . . . .	177
IV. 3. La actuación administrativa y las técnicas ablatorias en materia de salud . .	182
IV. 4. Despliegue de la administración peruana ante la pandemia de la COVID-19 .	183
IV. 5. Adopción de medidas ablatorias en salvaguarda de la salud . . . . .	185
IV. 6. Prestaciones forzosas por exigencia de la salud colectiva. . . . .	187
V. Reflexiones finales a modo de conclusiones . . . . .	195
VI. Bibliografía. . . . .	198

### URUGUAY

#### ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DE PREVENCIÓN DE RIESGO SANITARIO EN URUGUAY

*Maria Cristina Vázquez Pedrouzo*

I. Introducción. . . . .	203
II. Conceptos involucrados . . . . .	204
II.1. Estado social y democrático de derecho. . . . .	204
II.2. Intervención administrativa de prevención. . . . .	205
III. Fundamentos internacionales y constitucionales de la intervención administrativa. . . . .	206

## SUMARIO

IV. Intervención administrativa de prevención . . . . .	210
IV.1. Intervención sistémica . . . . .	210
IV.2. Intervención de prevención ante determinados riesgos sanitarios . . . . .	212
A. Normas de prevención en el tránsito . . . . .	212
B. Normas de prevención para una alimentación saludable . . . . .	212
C. Normas de prevención en relación con el consumo de tabaco . . . . .	213
V. Medidas en el marco de la pandemia por COVID-19 . . . . .	214

### VENEZUELA

#### EL REDESCUBRIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO LUEGO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

*Allan R. Brewer-Carías*

I. Algo sobre el derecho administrativo . . . . .	221
II. Sobre el Derecho administrativo como regulador del ejercicio de los derechos fundamentales . . . . .	222
III. Sobre el Derecho administrativo regulador . . . . .	223
III.1. El principio de legalidad como fundamento del derecho administrativo regulador . . . . .	223
III.2. La reducción de las inmunidades del poder y las situaciones excepcionales . . . . .	224
III.3. De las circunstancias excepcionales e insuficiencia de los medios del derecho administrativo regulador . . . . .	227
IV. Sobre el régimen jurídico administrativo de la atención de la salud y la atención de riesgos sanitarios: un ejemplo clásico del Derecho administrativo regulador relativo a la atención de las enfermedades de denuncia obligatoria . . . . .	229
IV.1. Ámbito de regulación: identificación de enfermedades graves con riesgo de contagio . . . . .	230
IV.2. La obligación de informar: comunicación y denuncia . . . . .	231
IV.3. Sobre las medidas restrictivas de la libertad personal . . . . .	231
A. La reclusión obligatoria de enfermos . . . . .	232
B. El aislamiento obligatorio . . . . .	232
C. Los exámenes obligatorios . . . . .	232
D. La cuarentena . . . . .	232
E. La identificación de viviendas de riesgo . . . . .	233
F. La inmunización obligatoria . . . . .	233
G. La garantía de la privacidad . . . . .	233
IV.4. Medidas restrictivas de la libertad de transitar y cordones sanitarios . . . . .	233
IV.5. Medidas restrictivas de la libertad de reunión, del derecho a la educación y del derecho al trabajo para evitar la contaminación. Clausura de establecimientos . . . . .	234
IV.6. La vigilancia y la clausura de locales infectados . . . . .	234
IV.7. Visitas sanitarias restrictivas a la inviolabilidad del domicilio . . . . .	234
IV.8. Medidas restrictivas a la propiedad privada . . . . .	234
IV.9. Medidas restrictivas de servicios funerarios . . . . .	235
IV.10. Medidas sancionatorias . . . . .	235
V. ¿Era insuficiente el régimen de Derecho administrativo existente para atender las exigencias de la pandemia del coronavirus? . . . . .	235
V.1. Restricción de la garantía a la libertad de circulación y tránsito . . . . .	237
V.2. Restricción de la garantía a la libertad económica y al derecho al trabajo . . . . .	237
V.3. Restricción de la garantía del derecho a la educación y del derecho a educar . . . . .	239
V.4. Restricción de la garantía del derecho a la libertad económica, del derecho al trabajo, del derecho de reunión y del derecho de propiedad . . . . .	239
V.5. Restricción de la garantía del derecho a la libertad personal . . . . .	241
V.6. Restricción de la garantía de la inviolabilidad del hogar doméstico . . . . .	244
V.7. Apreciación general sobre la insuficiencia de las facultades existentes que ameritaba el régimen del estado de alarma . . . . .	244
VI. Una reflexión adicional para el derecho administrativo regulador: la necesaria institucionalización de la organización de la Administración para la prevención y atención de desastres . . . . .	245

**Instituto Peruano de Buen Gobierno  
y Buena Administración**

**IPBGBA**

**Red Eurolatinoamericana de Buen  
Gobierno y Buena Administración**

**2021**

**Consejo Académico Internacional**

*Prof. Dr. H.C. Jaime F. Rodríguez-Arana Muñoz (España)*

*Presidente*

**Miembros del Consejo Académico**

*Prof. Martin Galli Basualdo (Argentina)*

*Prof. Rafael Valim (Brasil)*

*Prof. William Zambrano Cetina (Colombia)*

*Prof. Guillermo Tenorio Cueto (México)*

*Prof. Pablo Schiavi (Uruguay)*

*Prof. Armando Rodríguez García (Venezuela)*



# AUTORES

**Allan R. Brewer-Carías (Venezuela)**

*Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela.*

**Martín Galli Basualdo (Argentina)**

*Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Buenos Aires. Socio del Estudio Galli Basualdo & Vazón*

**Rogério Gesta Leal (Brasil)**

*Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina*

**Mirko A. Maldonado-Meléndez (Perú)**

*Doctor en Derecho EHU/UPV. Profesor de la Escuela de Gobierno Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas-Granada*

**Claudio Moraga Klenner (Chile)**

*Profesor Derecho Administrativo. Facultad de Derecho, Universidad de Chile*

**Karlos Navarro Medal (Nicaragua)**

*Director del Instituto Iberoamericano de Estudios Superiores, adscrito la Universidad Santo Tomás*

**Ciro Nolberto Güechá Medina (Colombia)**

*Decano emérito e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá;*

**Luis A. Ortiz Zamora (Costa Rica)**

*Profesor Escuela Libre de Derecho Costa Rica*

**Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (España)**

*Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Catedrático-director del Grupo de Investigación de Derecho Público Global*

**Guillermo A. Tenorio Cueto (México)**

*Profesor de Derecho administrativo y Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana de México*

**Maria Cristina Vázquez Pedrouzo (Uruguay)**

*Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República*



# PRESENTACIÓN

La presente obra colectiva denominada *La Intervención administrativa en el sistema de prevención de riesgos sanitarios en LATAM: la respuesta de los poderes públicos y del derecho administrativo latinoamericano frente a la COVID-19* constituye el esfuerzo mancomunado de destacados y experimentados juristas de diversos puntos de Latinoamérica (LATAM), que de manera decidida han volcado sus reflexiones en torno a dos ejes principales: el sistema de intervención administrativa como respuesta de los poderes públicos y sus administraciones para mitigar el riesgo de la pandemia ocasionado por el SARS-CoV-2 y la relevancia de la prevención que vertebra el interés general y el bien común.

La actual crisis global del sistema sanitario no solo ha evidenciado la falta de solidaridad a nivel social, sino también la poca tutela de la dignidad con la que es tratado el enfermo y una elefantiásica administración lejana del ciudadano y centrada en el aislamiento social (cuarentena) e inmovilización de la población, además de las reglas de convivencia social dispuestas por los estados. Se requiere hoy en día que el derecho administrativo pueda incidir y estar a la altura de las circunstancias utilizando como fundamento los preceptos dispuestos en las constituciones políticas de los países y que exija una administración interventora que permita enfrentar de manera efectiva y eficiente las situaciones extraordinarias ocasionadas por la COVID-19.

En ese sentido, advertimos que el tema que aquí se aborda intenta ser innovador y de actual coyuntura. En esta parte del continente no hay todavía un trabajo colectivo que aborde de manera seria y profunda las variadas respuestas del derecho administrativo y de los poderes públicos que, a partir de evidencia científica brindada por expertos de reconocido prestigio, sirvan de manera eficaz para hacer frente a los riesgos sanitarios ocasionados por la COVID-19. Este trabajo, por ende, servirá para poder testimoniar y corroborar a futuro si las medidas empleadas en Latinoamérica y en España se han dictado teniendo en cuenta lo antes señalado y hasta qué punto pueden ser comparables –similares o distintas– entre sí y a su vez con los diversos países de Europa continental, lo que probablemente marcará un punto de partida doctrinario para la formulación de nuevas políticas públicas y el renacimiento de un nuevo derecho administrativo sanitario, en la era de la postpandemia.

La pertinencia de realizar el presente trabajo nace de la necesidad de dar una explicación desde el Derecho y con un pensamiento dinámico, plural y abierto, sobre

# LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS SANITARIOS EN LATINOAMÉRICA

La presente obra constituye el esfuerzo mancomunado y desinteresado de destacados juristas de talla internacional, que han volcado sus reflexiones en torno a dos ejes principales: el sistema de intervención administrativa como respuesta de los poderes públicos y sus administraciones para mitigar el riesgo sanitario de la pandemia ocasionada por el SARS-CoV-2 y la relevancia de los principios de precaución y actuación administrativa que se funda en el interés general, el bien común y la protección de la salud.

Los autores coinciden en que la pandemia no solo evidencia la crisis del sistema sanitario global sino el fracaso en la implantación de medidas excepcionales que coartan libertades sin justificación científica que ampare su necesidad, lo que deviene en una ausencia de legitimidad, medidas que han sido poco eficaces para contener el avance de la pandemia, como lo prueba la actual segunda ola en Latinoamérica y *ad portas* de la tercera en Europa.

La obra extrae importantes conclusiones, como la falta de solidaridad por parte de las autoridades sanitarias y la escasa tutela de la dignidad del enfermo, el difunto y sus allegados, así como una reflexión sobre la necesidad de procesos más ágiles, dinámicos, con un derecho administrativo reinventado que incida en la dignidad del ciudadano y el respeto de sus libertades, que también permita, de cara al futuro, enfrentar en forma eficaz y descentralizada en sus distintos niveles de gobierno, las situaciones extraordinarias ocasionadas por las emergencias sanitarias.

## ARGENTINA

Martín Galli Basualdo

## BRASIL

Rogério Gesta Leal

## CHILE

Claudio Moraga Klenner

## COLOMBIA

Ciro Nolberto Güechá Medina

## COSTA RICA

Luis A. Ortiz Zamora

## ESPAÑA

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

## MÉXICO

Guillermo A. Tenorio Cueto

## NICARAGUA

Karlos Navarro Medal

## PERÚ

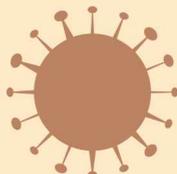
Mirko A. Maldonado-Meléndez

## URUGUAY

Maria Cristina Vázquez Pedrouzo

## VENEZUELA

Allan R. Brewer-Carías



PVP: 15,00 €

ISBN: 978-84-1359-149-0



9 788413 591490